

EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN

Sammanfattning av Europeiska datatillsynsmannens yttrande om förslaget till ny förordning om Informationssystemet för viseringar

(Detta yttrande kan läsas i sin helhet på engelska, franska och tyska på Europeiska datatillsynsmannens webbplats www.edps.europa.eu)

(2019/C 50/06)

För att stärka säkerheten och förbättra förvaltningen av EU:s yttre gränser har kommissionen antagit ett förslag som skulle uppgradera Informationssystemet för viseringar ("VIS"), den centraliserade EU-databas som innehåller information om personer som ansöker om Schengenvisering.

I förslaget föreskrivs i synnerhet a) att åldern för tagning av fingeravtryck på barn som ansöker om visering för kortare vistelse sänks från tolv till sex år, b) att uppgifter om alla innehavare av viseringar för längre vistelse och uppehållstillstånd centraliseras på EU-nivå, och c) att viseringsansökningar dubbelkontrolleras mot andra EU-informationssystem på området frihet, säkerhet och rättvisa.

Europeiska datatillsynsmannen betonar att biometriska uppgifter såsom fingeravtryck är mycket känsliga. Insamling och användning av dem bör underställas en strikt nödvändighetsanalys innan beslut tas om att lagra dem i en databas där ett stort antal personer kommer att få sina personuppgifter behandlade. Detta är ännu mer kritiskt när det gäller fingeravtryck från barn, som är särskilt utsatta medlemmar i vårt samhälle och därför förtjänar särskilt skydd.

Europeiska datatillsynsmannen erkänner att det är av yttersta vikt att stärka skyddet och kampen mot kränkningar av barns rättigheter, såsom människohandel. Icke desto mindre noterar han att det fortfarande är oklart om eller i hur hög grad människohandel med barn grundar sig i eller förvärras av att barn som kommer in i EU:s territorium genom visering felidentifieras eller inte alls identifieras. Om det skulle framkomma fler faktorer som stöder det påståendet, betonar Europeiska datatillsynsmannen vikten av att säkerställa att barns fingeravtryck endast används för barnets bästa. Dessutom bör lämpliga skyddsåtgärder tas med i förslaget.

Europeiska datatillsynsmannen noterar även att när uppgifter om samtliga innehavare av viseringar för längre vistelse och uppehållstillstånd tas med i VIS enligt förslaget, skulle förslaget innefatta den enda kategori av tredjelandsmedborgare som för närvarande inte omfattas av något av EU:s stora system inom området frihet, säkerhet och rättvisa. När det gäller den föreslagna interoperabiliteten för EU:s stora system, skulle förslaget bidra till att det inrättades ett centraliserat EU-nätverk som ger tillgång till en avsevärd mängd information om alla tredjelandsmedborgare som har korsat eller överväger att korsa EU:s gränser (dvs. miljontals människor). Han noterar att det finns två mål med att centralisera uppgifter gällande viseringar för längre vistelse och uppehållstillstånd: a) att säkerställa att en handling är äkta och förhållandet till innehavaren är legitimt, och b) att underlätta informationsutbyte om enskilda personer vars viseringsansökan har avslagits av säkerhetsskäl. I detta sammanhang anser han att harmonisering av säkra handlingar bör utredas ytterligare och att uppgifter som lagras i VIS bör begränsas till enskilda personer vars visering för längre vistelse eller uppehållstillstånd har avslagits av säkerhetsskäl.

I förslaget föreskrivs slutligen att uppgifter som lagras i VIS jämförs med uppgifter som lagras i andra system som hittills byggts upp och använts för andra ändamål än migration. Framför allt skulle viseringsansökandes uppgifter jämföras med uppgifter som samlats in och lagrats för polissamarbete och straffrättsligt samarbete. I linje med sin oro för den tilltagande tendensen att sudda ut gränserna mellan migrationsförvaltning och kampen mot brottslighet och terrorism, noterar Europeiska datatillsynsmannen att det i förslaget inte tydligt fastställs hur och i vilken omfattning hänsyn måste tas till information från polis och rättsväsende i beslutsprocessen för utfärdande av viseringar. Han rekommenderar att det i förslaget klarläggs vad syftet är med att jämföra uppgifter i VIS med polis- och rättsinformation, samt vilket förfarande och vilka villkor som gäller beträffande utfallet av sådan jämförelse. Han rekommenderar också att det i förslaget säkerställs att endast polis- och rättsinformation som juridiskt ingår i beslutsprocessen för utfärdande av viseringar skulle bli tillgänglig för viseringsmyndigheterna.

1. INLEDNING

1.1. Bakgrund

1. Den 6 april 2016 antog kommissionen ett meddelande, *Starkare och smartare informationssystem för gränser och säkerhet* ⁽¹⁾, för att inleda en diskussion om de funktionella bristerna i de befintliga systemen för gränsförvaltning och inre säkerhet i Europeiska unionen och därmed optimera systemens resultat.
2. Den 17 juni 2016 upprättade kommissionen en expertgrupp för informationssystem och interoperabilitet, som bestod av experter på området informationssystem och interoperabilitet utsedda av medlemsstaterna, Schengenassocierade länder och EU:s byråer och organ. Målet med expertgruppen var att bidra till en övergripande strategisk vision av hur man gör förvaltningen och användningen av uppgifter för både gränsförvaltning och säkerhet mer fungerande och effektiv, helt i överensstämmelse med de grundläggande rättigheterna, och identifiera lösningar för att genomföra förbättringar ⁽²⁾.
3. Expertgruppen presenterade sina rekommendationer i sin slutrapport i maj 2017 ⁽³⁾. När det gällde VIS gav expertgruppen åtskilliga rekommendationer, bland annat följande:
 - Att utöka VIS omfattning så att systemet lagrar viseringar för längre vistelse och uppehållstillstånd.
 - Att förbättra åtkomsten för brottsbekämpande myndigheter samtidigt som de högsta dataskyddsnormerna respekteras.
 - Att förbättra kvaliteten på uppgifterna i systemet, i synnerhet kvaliteten på ansiktsbilder för att möjliggöra multimodala sökningar med biometri.
 - Att sänka åldern för tagning av fingeravtryck på barn, som svar på oron angående människohandel som inbegriper barn och bortföranden av barn, och irreguljär migration som inbegriper minderåriga.
 - Att förbättra kapaciteten hos VIS när det gäller att ta fram statistik och rapporter som är relevanta för trender och fenomen för migration ⁽⁴⁾.
4. Den 17 augusti 2017 inledde kommissionen ett offentligt samråd om en sänkning av åldersgränsen för tagande av fingeravtryck på barn under viseringsförfaranden från tolv år till sex år ⁽⁵⁾. Den 17 november 2017 inledde kommissionen ett annat offentligt samråd om en utvidgning av tillämpningsområdet för Informationssystemet för viseringar (VIS) till att omfatta uppgifter om viseringar för längre vistelse och uppehållshandlingar ⁽⁶⁾. Europeiska datatillsynsmannen deltog i båda dessa offentliga samråd och gjorde två uttalanden ⁽⁷⁾.
5. Den 15 maj 2018 offentliggjorde kommissionen ett förslag (hädanefter benämnt "förslaget") till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av
 - förordning (EG) nr 767/2008 ("VIS-förordningen"),
 - förordning (EG) nr 810/2009 ("viseringskodexen"),
 - förordning (EU) 2017/2226 ("EES-förordningen"),
 - förordning (EU) 2016/399 ("kodexen om Schengengränserna"),

⁽¹⁾ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/news/news/2016/20160406_3_en

⁽²⁾ C/2016/3780, kommissionens beslut av den 17 juni 2016 om inrättande av en expertgrupp för informationssystem och interoperabilitet.

⁽³⁾ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=32600&no=1>.

⁽⁴⁾ *Ibidem*, s. 19.

⁽⁵⁾ https://ec.europa.eu/home-affairs/news/public-consultation-lowering-fingerprinting-age-children-visa-procedure-12-years-6-years_en.

⁽⁶⁾ https://ec.europa.eu/home-affairs/content/consultation-extending-scope-visa-information-system-vis-include-data-long-stay-visas-and_en.

⁽⁷⁾ Europeiska datatillsynsmannens svar på kommissionens offentliga samråd om en utvidgning av tillämpningsområdet för Informationssystemet för viseringar (VIS) till att omfatta uppgifter om viseringar för längre vistelse och uppehållshandlingar finns på: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/18-02-09_formal_comments_vis_consultation_long_stay_visas_residence_documents_en.pdf, och Europeiska datatillsynsmannens formella kommentarer som svar på kommissionens offentliga samråd om en sänkning av åldersgränsen för tagande av fingeravtryck på barn under viseringsförfaranden från tolv år till sex år finns på: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-11-09_formal_comments_2017-0809_en.pdf.

- förordning XX/2018 (interoperabilitetsförordningen),
 - beslut 2004/512/EG ("VIS-beslutet"),
 - och om upphävande av rådets beslut 2008/633/RIF ("beslutet om åtkomst till VIS i brottsbekämpningssyfte").
6. Europeiska datatillsynsmannen har uppmanats att bidra till de två offentliga samråden som inletts av kommissionen (se punkt 4 ovan). Eftersom förslaget i hög grad är beroende av behandling av personuppgifter undrar han varför han inte har rådfrågats om detta av kommissionen, vare sig informellt eller formellt.

1.2. Mål med förslaget

7. Förslaget har som syfte att förbättra säkerheten inom unionen och dess gränser och underlätta förvaltningen av Schengenområdet yttre gränser. I synnerhet syftar förslaget till att förbättra viseringsbehandlingen, utöka användningen av VIS till nya uppgiftskategorier, fullt ut använda interoperabilitetsinstrumenten, förbättra kvaliteten på uppgifterna och förbättra VIS-systemet.
8. För detta ändamål införs via förslaget följande möjligheter:
- Att inkludera viseringar för längre vistelse och uppehållstillstånd i VIS, för att kunna
 - säkerställa handlingens äkthet och giltighet och det legitima förhållandet till innehavaren,
 - underlätta informationsutbyte mellan medlemsstaterna så att de kan kontrollera att personen inte utgör ett hot mot säkerheten i medlemsstaterna innan eller när personen når den yttre gränsen.
 - Att sänka åldern för tagning av fingeravtryck för barn som ansöker om visering för kortare vistelse från tolv till sex år, för att kunna verifiera identiteten hos ett barn som innehar visering vid gränsen och bidra till att bekämpa människohandel.
 - Att kontrollera alla viseringsansökningar som registreras i VIS mot alla andra EU-informationssystem på området frihet, säkerhet och rättvisa med hjälp av interoperabilitet för att höja säkerhetskontrollerna.
 - Att lagra en kopia av den biometriska sidan i sökandes resehandling i VIS som bevisning till stöd för förfarandet att återsända irreguljära migranter till deras ursprungsländer om resehandlingar saknas.
 - Att använda fingeravtryck lagrade i VIS för att föra in registreringar om saknade personer i Schengens informationssystem (SIS).
9. Föreliggande yttrande är inriktat på frågor som påverkar enskilda personers grundläggande rätt till dataskydd. Europeiska datatillsynsmannen noterar att byrån för grundläggande rättigheter också har utfärdat ett yttrande om det reviderade Informationssystemet för viseringar och dess följder för de grundläggande rättigheterna⁽⁸⁾.
10. För att göra det lättare att läsa och förstå förslaget, som medför ändringar av åtskilliga befintliga lagtexter, kommer i föreliggande yttrande den numrering av artiklar att användas som införs eller ändras genom förslaget i de befintliga rättsliga texterna.

4. SLUTSATSER

93. Europeiska datatillsynsmannen betonar att biometriska uppgifter såsom fingeravtryck är mycket känsliga. Insamling och användning av dem bör underställas en strikt nödvändighetsanalys innan beslut tas om att lagra dem i en databas där ett stort antal personer kommer att få sina personuppgifter behandlade. Detta är ännu mer kritiskt när det gäller fingeravtryck från barn, som är särskilt utsatta medlemmar i vårt samhälle och därför förtjänar särskilt skydd.
94. Europeiska datatillsynsmannen erkänner att det är av yttersta vikt att stärka skyddet och kampen mot kränkningar av barns rättigheter, såsom människohandel. Icke desto mindre noterar han att det fortfarande är oklart om eller i hur hög grad människohandel med barn grundar sig i eller förvärras av att barn som kommer in i EU:s territorium genom visering felidentifieras eller inte alls identifieras.

⁽⁸⁾ Yttrande från byrån för grundläggande rättigheter om det reviderade Informationssystemet för viseringar och dess följder för de grundläggande rättigheterna, 30 augusti 2018, finns på: <http://fra.europa.eu/en/opinion/2018/visa-system>.

95. Om det skulle framkomma fler faktorer som stöder det påståendet betonar Europeiska datatillsynsmannen vikten av att säkerställa att barnens fingeravtryck endast kommer att användas för barnets bästa i ett specifikt fall. Han rekommenderar därför att det i förslaget införs en särskild bestämmelse om barns fingeravtryck, så att behandlingen av dessa begränsas till ändamålen att
- verifiera barnets identitet vid ansökningsförfarandet för visering och vid de yttre gränserna,
 - bidra till förebyggandet av och kampen mot kränkningar av barns rättigheter endast i ett specifikt fall.
- Särskilt när det gäller brottsbekämpande myndigheters åtkomst rekommenderar Europeiska datatillsynsmannen att det säkerställs att
- sådan åtkomst måste vara nödvändig i syfte att förebygga, upptäcka eller utreda ett fall av människohandel med barn,
 - åtkomst är nödvändig i ett specifikt fall,
 - en tidigare sökning i de relevanta nationella databaserna och i de specifika systemen på unionsnivå inte har lyckats,
 - det finns rimlig grund för att anse att tillämpning av VIS avsevärt kommer att bidra till att förebygga, upptäcka eller utreda fallet av människohandel med barn i fråga,
 - identifieringen är för barnets bästa.
96. Europeiska datatillsynsmannen noterar att när uppgifter om samtliga innehavare av viseringar för längre vistelse och uppehållstillstånd tas med i VIS enligt förslaget, så skulle förslaget innefatta den enda kategori av tredjelandsmedborgare som för närvarande inte omfattas av något av EU:s stora system inom området frihet, säkerhet och rättvisa. När det gäller den föreslagna interoperabiliteten för EU:s stora system skulle förslaget bidra till att det inrättades ett centraliserat EU-nätverk som ger tillgång till en avsevärd mängd information om alla tredjelandsmedborgare som har korsat eller överväger att korsa EU:s gränser (dvs. miljontals människor). Med tanke på det tvådelade målet med att centralisera uppgifter gällande viseringar för längre vistelse och uppehållstillstånd: a) att säkerställa att en handling är äkta och förhållandet till innehavaren är legitimt, och b) att underlätta informationsutbyte om enskilda personer vars viseringsansökan har avslagits av säkerhetsskäl, anser Europeiska datatillsynsmannen att alternativet att harmonisera säkra handlingar gällande viseringar för längre vistelse och uppehållstillstånd bör utredas ytterligare och att informationen som lagras i VIS bör vara begränsad till enskilda personer
- vars uppgifter motsvarar uppgifter som är lagrade i andra system eller när det kvarstår tvivel rörande personens identitet,
 - vars ansökan om visering för längre vistelse eller uppehållstillstånd har avslagits eftersom de har ansetts utgöra ett hot mot den allmänna ordningen, den inre säkerheten eller folkhälsan, eller eftersom de har uppvisat handlingar som förvärvats på ett bedrägligt sätt eller som har förfälskats eller manipulerats.
97. När det gäller jämförelsen av uppgifter som lagras i VIS med uppgifter som lagras i andra system, rekommenderar Europeiska datatillsynsmannen att det i förslaget inkluderas garantier om att endast information som lagras i Ecris-TCN-systemet om terrorbrott och andra allvarliga brott förmedlas till den centrala myndigheten. Ett möjligt sätt att åstadkomma detta skulle vara att den centrala myndigheten inte informeras om träffen, utan att ett meddelande automatiskt skickas till den behöriga myndigheten i den medlemsstat som förde in uppgifterna som utlöste träffen. Den behöriga myndigheten i medlemsstaten skulle då, där så är relevant, informera den centrala myndigheten. Alternativt bör möjligheten att tillämpa Ecris-TCN-systemet tas bort.
98. Europeiska datatillsynsmannen rekommenderar också att det i förslaget klarläggs vad syftet är med att jämföra uppgifter i VIS med uppgifter från Europol, samt vilket förfarande och vilka villkor som gäller beträffande utfallet av sådan jämförelse. Dessutom anser han att förslaget bör klargöras när det gäller de typer av SIS-registreringar som ska beaktas i förfarandet för utfärdande av visering, och rekommenderar att det säkerställs i förslaget att endast registreringar som juridiskt ingår i beslutsprocessen för utfärdande av visering skulle ge upphov till en träff som viseringsmyndigheter kan få åtkomst till.

99. Utöver de allmänna kommentarer och huvudfrågor som fastställs ovan har Europeiska datatillsynsmannen slutligen ytterligare rekommendationer gällande följande aspekter av förslagen:
- Kategorier av uppgifter från VIS jämfört med uppgifter som är registrerade i andra system.
 - Särskilda kategorier av viseringssökande.
 - Definition av centrala myndigheter.
 - Användning av uppgifter från VIS för att införa en SIS-registrering om saknade personer.
 - Verifieringar i händelse av en träff.
 - Åtkomst i brottsbekämpande syften.
 - Statistik.
 - Användning av anonymiserade uppgifter i testsyfte.
 - Övervakning av kvaliteten på uppgifter.
 - Tillsyn av VIS.
100. Europeiska datatillsynsmannen är fortfarande tillgänglig för att ge ytterligare råd om förslaget, även när det gäller eventuella delegerade akter eller genomförandeakter som antas efter de föreslagna förordningarna och som kan påverka behandlingen av personuppgifter.

Bryssel den 12 december 2018.

Giovanni BUTTARELLI
Europeiska datatillsynsmannen
