

ЕВРОПЕЙСКИ НАДЗОРЕН ОРГАН ЗА ЗАЩИТА НА ДАННИТЕ

Резюме на становището на Европейския надзорен орган по защита на данните относно предложението за нов регламент за Визовата информационна система

(Пълният текст на настоящото становище може да се намери на английски, френски и немски език на уебсайта на ЕНОЗД www.edps.europa.eu)

(2019/С 50/06)

С цел подобряване на сигурността и управлението на външните граници на ЕС, Комисията прие предложение за подобряване на Визовата информационна система („ВИС“) — централизираната база данни на ЕС, която съдържа информация относно лицата, кандидатстващи за шенгенска виза.

По-специално, предложението предвижда: а) намаляване на възрастта за вземане на пръстови отпечатъци от кандидати-деца при издаване на краткосрочни визи, от 12 на 6 години; б) централизация на равнище ЕС на данните, свързани с всички притежатели на дългосрочни визи и разрешения за пребиваване; и в) кръстосана проверка на заявленията за издаване на визи спрямо други информационни системи на ЕС в сферата на свободата, сигурността и правосъдието.

ЕНОЗД изтъква, че биометричните данни, например пръстовите отпечатъци представляват, много чувствителна форма на информация. Тяхното събиране и употреба трябва да подлежат на строг анализ на необходимостта, преди да се вземе решение да се съхраняват в база данни, където личните данни на голям брой лица ще бъдат обработвани. Това е от още по-решаващо значение, когато става дума за пръстови отпечатъци на деца, които са особено уязвими членове на нашето общество и следователно заслужават специална закрила.

ЕНОЗД признава, че засилването на превенцията и борбата срещу злоупотребите с правата на децата, например трафика на деца, е от изключително значение. Независимо от това, той отбелязва, че остава неясно дали или до каква степен трафикът на деца се корени или се засилва от неправилната идентификация или неуспешната идентификация на децата, които влизат на територията на ЕС въз основа на виза. В случай че бъдат предоставени допълнителни елементи в подкрепа на това твърдение, ЕНОЗД изтъква колко е важно да се гарантира, че пръстовите отпечатъци на деца ще се използват единствено когато това отговаря на висшите интереси на детето. В допълнение към това в предложението следва да бъдат включени подходящи мерки за сигурност.

Също така ЕНОЗД отбелязва, че с включването във ВИС на данни за всички притежатели на дългосрочни визи и разрешения за пребиваване, с предложението ще бъде добавена единствената категория граждани на трети страни, които понастоящем не са обхванати от нито една от широкомащабните системи на ЕС в сферата на свободата, сигурността и правосъдието. В контекста на предложената оперативна съвместимост на широкомащабните системи на ЕС, предложението би допринесло за установяване на централизирана мрежа на ЕС, която да предоставя достъп до значително количество информация относно всички граждани на трети страни, които са преминали или обмислят преминаване на границите на ЕС (т.е. милиони хора). ЕНОЗД отбелязва, че централизирането на данните, свързани с дългосрочните визи и разрешенията за пребиваване има две цели: а) да се установи автентичността на даден документ и легитимната връзка с неговия притежател; и б) да се улесни обменът на информация, свързана с лица, чието заявление за издаване на виза е получило отказ от съображения за сигурност. В този контекст ЕНОЗД счита, че хармонизирането на защитените документи следва да се проучи по-обстойно и че съхраняваните във ВИС данни следва да бъдат ограничени до такива за лицата, на които е отказано издаване на дългосрочна виза или разрешение за пребиваване.

И накрая предложението предвижда сравняване на съхраняваните във ВИС данни с данни, съхранявани в други системи, които към момента са изградени и се използват за цели, различни от миграцията. По-специално, данните на кандидатите за издаване на виза ще бъдат сравнявани с данните, събрани и съхранявани за целите на полицията и съдебното сътрудничество. В съответствие със своята загриженост относно нарастващата тенденция за размиване на границите между управлението на миграцията и борбата с престъпността и тероризма, ЕНОЗД отбелязва, че предложението не определя ясно по какъв начин и до каква степен информацията от полицията и съдебната система трябва да се взема предвид в рамките на процеса за вземане на решения при издаване на виза. ЕНОЗД препоръчва в предложението да бъдат изяснени целта на сравняването на данните от ВИС и информацията от полицията и съдебната система, както и процедурата и условията, приложими по отношение на резултата от такова сравняване. Също така ЕНОЗД препоръчва в предложението да се гарантира, че визовите органи ще имат достъп единствено до информация от полицията и съдебната система, която съгласно закона имат право да ползват като част от процеса на вземане на решения при издаването на визи.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1.1. Контекст

1. На 6 април 2016 г., Комисията прие съобщение, озаглавено „По-силни и по-интелигентни информационни системи за границите и сигурността“⁽¹⁾, за да даде начало на дискусията относно недостатъците във функционалността на съществуващите системи за управление на границите и вътрешната сигурност в Европейския съюз, насочена към оптимизиране на тяхната работа.
2. На 17 юни 2016 г., Комисията създаде Експертна група на високо равнище по въпросите на информационните системи и оперативната съвместимост („HLEG“), съставена от експерти в областта на информационните системи и оперативната съвместимост, номинирани от държавите членки, асоциираните държави по шенгенското споразумение и агенциите и органите на ЕС. Целта на експертната група беше да се допринесе за цялостна стратегическа визия за това как да се направи по ефективно и ефикасно управлението и използването на данните, свързани както с управлението на границите, така и със сигурността, при пълно спазване на основните права, и как да се идентифицират решения за въвеждане на подобрения⁽²⁾.
3. HLEG представи препоръките си в своя окончателен доклад през м. май на 2017 г.⁽³⁾. HLEG направи няколко препоръки по отношение на ВИС, включително:
 - за разширяване на обхвата на ВИС, така че в нея да се съхраняват дългосрочни визи и документи за пребиваване;
 - за подобряване на достъпа на правоприлагащите органи, при спазване на най-високите стандарти за защита на данните;
 - за подобряване на качеството на данните в системите, по-специално качеството на портретните снимки, за да се даде възможност за мултимодални търсения с помощта на биометрични данни;
 - за намаляване на възрастта за снемане на пръстови отпечатъци от деца, в отговор на тревогите, свързани с трафика на хора с участие на деца и отвлеченията на деца, както и незаконната миграция, включваща непълнолетни;
 - за подобряване на капацитета на ВИС по отношение на изготвянето на статистически справки и доклади, свързани с миграционните тенденции и явления⁽⁴⁾.
4. На 17 август 2017 г. Комисията започна обществена консултация относно намаляването на възрастта за снемане на пръстови отпечатъци от деца в рамките на визовата процедура, от дванадесет години на шест години⁽⁵⁾. На 17 ноември 2017 г. Комисията започна друга обществена консултация относно разширяването на обхвата на Визовата информационна система (ВИС), така че да включва данни относно дългосрочните визи и документите за пребиваване⁽⁶⁾. ЕНОЗД взе участие и в двете обществени консултации и публикува две изявления⁽⁷⁾.
5. На 15 май 2018 г. Комисията публикува предложение (наричано по-долу „предложението“) за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на:
 - Регламент (ЕО) № 767/2008 („Регламент относно ВИС“),
 - Регламент (ЕО) № 810/2009 („Визов кодекс“),
 - Регламент (ЕС) № 2017/2226 („Регламент относно СВИ“),
 - Регламент (ЕС) № 2016/399 („Кодекс на шенгенските граници“),

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

⁽²⁾ С (2016) 3780 окончателен, решение на Комисията от 17 юни 2016 г. за създаване на Експертна група на високо равнище по въпросите на информационните системи и оперативната съвместимост.

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

⁽⁴⁾ пак там, стр. 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⁾ Отговорът на ЕНОЗД на обществената консултация на Комисията относно разширяването на обхвата на Визовата информационна система (ВИС), така че да включва данни относно дългосрочните визи и документите за пребиваване, е достъпен на следния адрес: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/18-02-09_formal_comments_vis_consultation_long_stay_visas_residence_documents_en.pdf, а официалните коментари на ЕНОЗД в отговор на обществената консултация на Комисията относно намаляването на възрастта за снемане на пръстови отпечатъци от деца в рамките на визовата процедура, от 12 на 6 години, са достъпни на адрес: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-11-09_formal_comments_2017-0809_en.pdf

- Регламент XX/2018 (Регламент относно оперативната съвместимост),
 - и Решение 2004/512/ЕО („Решение относно ВИС“),
 - и за отмяна на Решение 2008/633/ПВР на Съвета („Решение относно правоприлагането“).
6. ЕНОЗД е поканен да участва с писмено становище по двете обществени консултации, започнати от Комисията (вж. по-горе точка 4). Тъй като предложението до голяма степен се основава на обработването на лични данни, ЕНОЗД изразява учудването си защо Комисията не е провела консултации с него, нито официални, нито неофициални.

1.2. Цели на предложенията

7. Целта на предложението е да се подобри сигурността в рамките на Съюза и неговите граници и да се улесни управлението на външните граници съгласно шенгенското споразумение. По-специално, предложението се стреми да подобри обработването на визите, да разшири използването на ВИС за нови категории данни, да постигне цялостно използване на инструментите за оперативна съвместимост, да подобри качеството на данните и да подсили ВИС.
8. За да се постигне това, в предложението са въведени възможности за:
- Включване във ВИС на дългосрочните визи и разрешенията за пребиваване, с цел:
 - да се установи автентичността и валидността на документа и легитимната връзка с неговия притежател;
 - да се улесни обменът на информация между държавите членки, което да им позволи да извършват проверки дали лицето не представлява заплаха за сигурността на държавата членка, когато лицето достигне външната граница или преди това.
 - Намаляване на възрастта за снемане на пръстови отпечатъци от деца-кандидати при издаване на краткосрочни визи, от 12 на 6 години, с цел проверка на самоличността на дете-притежател на виза по време на граничния контрол, както и за подпомагане на борбата срещу трафика на хора.
 - Проверка на регистрираните във ВИС заявления за издаване на виза спрямо всички други информационни системи на ЕС в сферата на свободата, сигурността и правосъдието посредством оперативна съвместимост за увеличаване на проверките за сигурност.
 - Съхраняване във ВИС на копие от страницата с биометрични данни от документа за задгранично пътуване на кандидатите, като доказателство в подкрепа на процедурата за връщане на незаконни мигранти в тяхната държава на произход, в случай че липсва документ за задгранично пътуване.
 - Използване на пръстовите отпечатъци, които се съхраняват във ВИС, за въвеждане на сигнали за изчезнали лица в Шенгенската информационна система (ШИС).
9. Настоящото становище се фокусира върху въпросите, които оказват въздействие върху основното право на физическите лица за защита на личните данни. ЕНОЗД отбелязва, че Агенцията на ЕС за основните права също е изразила становище относно промените във Визовата информационна система и тяхното отражение върху основните права⁽⁸⁾.
10. За да се улесни четенето и разбирането на предложението, с което се въвеждат изменения на няколко съществуващи законодателни текстове, в настоящото становище ще се използва номерацията на членовете по начина, по който са въведени или изменени чрез предложението в съществуващите правни текстове.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

93. ЕНОЗД изтъква, че биометричните данни, например пръстовите отпечатъци представляват, много чувствителна форма на информация. Тяхното събиране и употреба трябва да подлежат на строг анализ на необходимостта, преди да се вземе решение да се съхраняват в база данни, където личните данни на голям брой лица ще бъдат обработвани. Това е от още по-решаващо значение, когато става дума за пръстови отпечатъци на деца, които са особено уязвими членове на нашето общество и следователно заслужават специална закрила.
94. ЕНОЗД признава, че засилването на превенцията и борбата срещу злоупотребите с правата на децата, например трафика на деца, е от изключително значение. Независимо от това, той отбелязва, че остава неясно дали или до каква степен трафикът на деца се корени или се засилва от неправилната идентификация или неуспешната идентификация на децата, които влизат на територията на ЕС въз основа на виза.

⁽⁸⁾ Становището на Агенцията на ЕС за основните права относно промените във Визовата информационна система и тяхното отражение върху основните права от 30 август 2018 г. е достъпно на следния адрес: <http://fra.europa.eu/en/opinion/2018/visa-system>

95. В случай че бъдат предоставени допълнителни елементи в подкрепа на това твърдение, ЕНОЗД изтъква колко е важно да се гарантира, че пръстовите отпечатъци на деца ще се използват единствено когато това отговаря на висшите интереси на детето в конкретния случай. По тази причина ЕНОЗД препоръчва в предложението да се включи конкретна разпоредба относно пръстовите отпечатъци на деца, която да ограничава тяхната обработка до следните цели:

- проверка на самоличността на детето в рамките на процедурата по кандидатстване за издаване на виза и на външните граници; и
- допринасяне за предотвратяването и борбата срещу злоупотреби с правата на децата само в конкретния случай.

По-специално, по отношение на достъпа на правоприлагащите органи ЕНОЗД препоръчва следното:

- такъв достъп трябва да бъде необходим за целите на предотвратяването, откриването или разследването на случаи на трафик на деца;
- достъпът е необходим в конкретния случай;
- предишно търсене в съответните национални бази данни и в конкретните системи на равнище ЕС е било неуспешно;
- съществуват разумни основания да се счита, че справка във ВИС значително ще допринесе за предотвратяването, откриването или разследването на въпросния случай на трафик на деца; и
- идентификацията на самоличността е във висшите интереси на детето.

96. ЕНОЗД отбелязва, че с включването във ВИС на данни за всички притежатели на дългосрочни визи и разрешения за пребиваване ще бъде добавена с предложението единствената категория граждани на трети страни, които понастоящем не са обхванати от нито една от широкомащабните системи на ЕС в сферата на свободата, сигурността и правосъдието. В контекста на предложената оперативна съвместимост на широкомащабните системи на ЕС, предложението би допринесло за установяване на централизирана мрежа на ЕС, която да предоставя достъп до значително количество информация относно всички граждани на трети страни, които са преминали или обмислят преминаване на границите на ЕС (т.е. милиони хора). Вземайки предвид двойната цел на централизирането на данните, свързани с дългосрочните визи и разрешенията за пребиваване, а именно: а) да се установи автентичността на даден документ и легитимната връзка с неговия притежател; и б) да се улесни обменът на информация, свързана с лица, чието заявление за издаване на виза е получило отказ от съображения за сигурност, ЕНОЗД счита, че опцията за хармонизиране на защитените документи, свързани с дългосрочните визи и разрешенията за пребиваване, следва да се проучи по-обстойно и че съхраняваните във ВИС данни следва да бъдат ограничени до данни за лицата:

- чиито данни съответстват на данни, съхранявани в друга система или когато съществуват съмнения относно тяхната самоличност;
- чието заявление за издаване на дългосрочна виза или разрешение за пребиваване е получило отказ, тъй като е счетоно, че представляват заплаха за обществения ред, вътрешната сигурност или общественото здраве, или са представени документи, които са придобити чрез измама или са фалшифицирани или подправени.

97. По отношение на сравняването на съхраняваните във ВИС данни с данни, съхранявани в други системи, ЕНОЗД препоръчва в предложението да се включат гаранции, че единствено информацията, съхранявана в ECRIS-TCN, свързана с терористични действия и други тежки престъпления, ще бъде съобщавана на централния орган. Един от възможните начини за постигане на това е централният орган да не бъде информиран относно попадението, но автоматично да се изпраща нотификация до компетентния орган на държавата членка, в която са въведени данните, активирали попадението. В такъв случай компетентният орган на държавата членка следва да информира централния орган, когато е уместно. Като алтернативен вариант следва да се заличи възможността за извършване на справки в системата ECRIS-TCN.

98. ЕНОЗД препоръчва също така в предложението да бъдат изяснени целта на сравняването на данните от ВИС и тези от Европол, както и процедурата и условията, приложими по отношение на резултата от такова сравняване. В допълнение към това ЕНОЗД счита, че в предложението следва да бъде внесена допълнителна яснота по отношение на видовете сигнали в ШИС, които да бъдат вземани предвид в рамките на процедурата за издаване на визи, и препоръчва в предложението да се гарантира, че само сигнали, които съгласно закона могат да се използват в рамките на процеса на вземане на решения при издаването на визи, ще генерират видимо попадение, достъпно за визовите органи.

99. Накрая, освен посочените по-горе общи коментари и ключови въпроси, ЕНОЗД има допълнителни препоръки, свързани със следните аспекти на предложенията:
- категориите данни във ВИС, които ще бъдат сравнявани с данни, записани в други системи;
 - конкретните категории податели на заявления за издаване на виза;
 - дефиниране на централните органи;
 - използване на данните от ВИС за въвеждане на сигнал в ШИС за изчезнали лица;
 - проверки в случай на попадение;
 - достъп за целите на правоприлагането;
 - статистика;
 - използване на анонимни данни за целите на провеждането на изпитания;
 - мониторинг върху качеството на данните;
 - надзор върху ВИС.
100. ЕНОЗД остава на разположение за бъдещи консултации относно предложението, както и във връзка с всеки делегиран акт или акт за прилагане, приет в съответствие с предложените регламенти, който би могъл да има въздействие върху обработката на лични данни.

Брюксел, 12 декември 2018 г.

Giovanni BUTTARELLI

Ръководител на Европейския надзорен орган по защита на данните
