

## DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE

### Resumé af udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse om forslaget til en ny forordning om visuminformationssystemet

*(Udtalelsen findes i sin helhed på engelsk, fransk og tysk på den tilsynsførendes websted [www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu))*

(2019/C 50/06)

Med henblik på at øge sikkerheden og forbedre forvaltningen af EU's ydre grænser vedtog Kommissionen et forslag, som vil opgradere visuminformationssystemet (»VIS«), EU's centrale database, der indeholder oplysninger om personer, der ansøger om et Schengenvisum.

Forslaget indeholder navnlig bestemmelser om a) nedsættelse af alderen for, hvornår der kan optages fingeraftryk af børn, der ansøger om visum til kortvarigt ophold, fra 12 år til seks år, b) centralisering på EU-plan af oplysninger om visa til længerevarende ophold og opholdstilladelser og c) krydstjek af visumansøgninger i andre EU-informationssystemer inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Den tilsynsførende understreger, at biometriske data såsom fingeraftryk er yderst følsomme. Der bør derfor foretages en grundig nødvendighedsanalyse af indsamlingen og anvendelsen heraf inden beslutningen om at lagre dem i en database, hvor et stort antal personer vil få deres personoplysninger behandlet. Dette er endnu vigtigere med hensyn til fingeraftryk af børn, der er særligt sårbare medlemmer af vores samfund og derfor fortjener særlig beskyttelse.

Den tilsynsførende anerkender, at det er af største betydning at styrke forebyggelsen og bekæmpelsen af krænkelse af børns rettigheder, såsom menneskehandel. Han bemærker imidlertid, at det fortsat er uklart, om eller i hvilket omfang handelen med børn er forankret i eller forstærkes af fejlidentifikation eller manglende identifikation af børn, der rejser ind på EU's område på grundlag af et visum. Såfremt der skulle blive forelagt yderligere elementer til støtte herfor, understreger den tilsynsførende betydningen af at sikre, at børns fingeraftryk kun anvendes, når det er i barnets tarv. Endvidere bør der medtages tilstrækkelige garantier i forslaget.

Den tilsynsførende bemærker desuden, at ved at udvide VIS til at omfatte oplysninger om alle personer med et visum til længerevarende ophold og opholdstilladelser vil forslaget omfatte den eneste kategori af tredjelandstatsborgere, som ikke på nuværende tidspunkt er omfattet af nogen af de store systemer i EU inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. I forbindelse med den foreslåede interoperabilitet mellem store systemer i EU vil forslaget bidrage til at oprette et centralt netværk i EU, der giver adgang til en betydelig mængde oplysninger om alle tredjelandstatsborgere, der har krydset eller overvejer at krydse EU's grænser (dvs. millioner af personer). Han bemærker, at der er to formål med at centralisere oplysninger om visa til længerevarende ophold og opholdstilladelser, nemlig: a) at kontrollere et dokumentets ægthed og den legitime relation til indehaveren heraf og b) lette udvekslingen af oplysninger om personer, som har fået afslag på deres visumansøgning af hensyn til sikkerheden. I denne forbindelse mener han, at en harmonisering af sikre dokumenter bør undersøges yderligere, og at de oplysninger, der er lagret i VIS, bør begrænses til personer, som har fået afslag på et visum til længerevarende ophold eller en opholdstilladelse af hensyn til sikkerheden.

Endelig indeholder forslaget bestemmelser om sammenligningen af oplysninger lagret i VIS med oplysninger lagret i andre systemer, der er opbygget og hidtil blevet anvendt til andre formål end migration. Oplysninger om visumansøgere vil navnlig blive sammenlignet med oplysninger, der indsamles og lagres i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde. I overensstemmelse med sine betænkeligheder med hensyn til den stigende tendens til at udviske grænserne mellem migrationsforvaltning og bekæmpelse af kriminalitet og terrorisme bemærker den tilsynsførende, at det ikke klart fremgår af forslaget, hvordan og i hvilket omfang politi- og retsoplysninger skal tages i betragtning i beslutningsprocessen i forbindelse med udstedelsen af visa. Han anbefaler, at man i forslaget præciserer formålet med sammenligningen af VIS-oplysningerne med politi- og retsoplysninger samt den procedure og de betingelser, der gælder for resultatet af en sådan sammenligning. Han anbefaler ligeledes, at det sikres i forslaget, at kun politi- og retsoplysninger, der juridisk er en del af beslutningsprocessen i forbindelse med udstedelsen af visa, er tilgængelige for visummyndigheder.

## 1. INDLEDNING

### 1.1. Baggrund

1. Den 6. april 2016 vedtog Kommissionen en meddelelse *Stærkere og mere intelligente informationssystemer for grænser og sikkerhed* <sup>(1)</sup> for at lancere en drøftelse af problemerne med funktionerne i de eksisterende systemer til grænseforvaltning og indre sikkerhed i Den Europæiske Union med henblik på, at de kan fungere optimalt.
2. Den 17. juni 2016 nedsatte Kommissionen en ekspertgruppe på højt niveau vedrørende informationssystemer og interoperabilitet, som bestod af eksperter inden for informationssystemer og interoperabilitet, udpeget af medlemsstater, associerede Schengenlande og EU-agenturer og -organer. Formålet med ekspertgruppen var at bidrage til en overordnet strategisk vision for, hvordan styringen og anvendelsen af data kan gøres mere effektiv og mere virksomhedsfuld både med henblik på grænseforvaltning og sikkerhed, i fuld overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, og finde løsninger til at gennemføre forbedringer <sup>(2)</sup>.
3. Ekspertgruppen på højt niveau fremsatte henstillinger i sin endelige rapport i maj 2017 <sup>(3)</sup>. Med hensyn til VIS fremsatte ekspertgruppen på højt niveau en række henstillinger, bl.a.:
  - udvide anvendelsesområdet for VIS til at lagre visa til længerevarende ophold og opholdsdokumenter
  - forbedre adgangen for retshåndhævende myndigheder under overholdelse af de højeste databeskyttelsesstandarder
  - forbedre datakvaliteten i systemet, navnlig kvaliteten af ansigtsbilleder for at muliggøre multimodale søgninger ved hjælp af biometriske data
  - nedsætte alderen for, hvornår der kan optages fingeraftryk af børn, reagere på bekymringer over menneskehandel med børn og barnebortførelser samt irregulær migration, der omfatter mindreårige
  - forbedre VIS' kapacitet med hensyn til at udarbejde statistikker og rapporter, der er relevante for migrationstendenser og -fænomener <sup>(4)</sup>.
4. Den 17. august 2017 iværksatte Kommissionen en offentlig høring om nedsættelse af alderen for, hvornår der kan optages fingeraftryk af børn i visumproceduren, fra 12 år til seks år <sup>(5)</sup>. Den 17. november 2017 iværksatte Kommissionen en anden offentlig høring om udvidelse af visuminformationssystemet (»VIS«) til at omfatte oplysninger om visa til længerevarende ophold og opholdsdokumenter <sup>(6)</sup>. Den tilsynsførende deltog i begge offentlige høringer og afgav to udtalelser <sup>(7)</sup>.
5. Den 15. maj 2018 offentliggjorde Kommissionen et forslag (herefter »forslaget«) til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af:
  - forordning (EF) nr. 767/2008 (»VIS-forordningen«)
  - forordning (EF) nr. 810/2009 (»visumkodeksen«)
  - forordning (EU) 2017/2226 (»forordningen om ind- og udrejsesystemet«)
  - forordning (EU) 2016/399 (»Schengengrænsekodeksen«)

<sup>(1)</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/news/news/2016/20160406\\_3\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/news/news/2016/20160406_3_en).

<sup>(2)</sup> C(2016) 3780 final, Kommissionens afgørelse af 17.6.2016 om nedsættelse af en ekspertgruppe på højt niveau vedrørende informationssystemer og interoperabilitet.

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

<sup>(4)</sup> *Ibidem*, s. 19.

<sup>(5)</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/news/public-consultation-lowering-fingerprinting-age-children-visa-procedure-12-years-6-years\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/news/public-consultation-lowering-fingerprinting-age-children-visa-procedure-12-years-6-years_en).

<sup>(6)</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/content/consultation-extending-scope-visa-information-system-vis-include-data-long-stay-visas-and\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/content/consultation-extending-scope-visa-information-system-vis-include-data-long-stay-visas-and_en).

<sup>(7)</sup> Den tilsynsførendes svar på Kommissionens offentlige høring om udvidelse af visuminformationssystemet (»VIS«) til at omfatte oplysninger om visa til længerevarende ophold og opholdsdokumenter findes på: [https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/18-02-09\\_formal\\_comments\\_vis\\_consultation\\_long\\_stay\\_visas\\_residence\\_documents\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/18-02-09_formal_comments_vis_consultation_long_stay_visas_residence_documents_en.pdf) og den tilsynsførendes formelle bemærkninger som svar på Kommissionens offentlige høring om nedsættelse af alderen for, hvornår der kan optages fingeraftryk af børn i visumproceduren, fra 12 år til 6 år, findes på: [https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-11-09\\_formal\\_comments\\_2017-0809\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-11-09_formal_comments_2017-0809_en.pdf).

- forordning XX/2018 (forordningen om interoperabilitet)
  - og beslutning 2004/512/EF (*»VIS-beslutningen«*)
  - og om ophævelse af Rådets afgørelse 2008/633/RIA (*»afgørelsen om adgang for retshåndhævende myndigheder«*).
6. Den tilsynsførende er blevet opfordret til at bidrage til de to offentlige høringer, som Kommissionen har iværksat (se punkt 4 ovenfor). Da forslaget i vidt omfang vedrører behandling af personoplysninger, undrer han sig over, hvorfor han ikke — hverken uformelt eller formelt — er blevet hørt om det af Kommissionen.

#### 1.2. Formålene med forslagene

7. Forslaget tager sigte på at forbedre sikkerheden i Unionen og ved dens grænser og forbedre forvaltningen af Schengenområdet ydre grænser. Forslaget tager navnlig sigte på at forbedre behandlingen af visumansøgninger, udvide anvendelsen af VIS i forbindelse med nye kategorier af oplysninger, fuldt ud udnytte interoperabilitetsinstrumenterne, forbedre datakvaliteten og styrke VIS-systemet.
8. Med henblik herpå indfører forslaget muligheder for at:
- lagre visa til længerevarende ophold og opholdstilladelser i VIS med henblik på at:
    - kontrollere dokumentets ægthed og gyldighed og den legitime relation til indehaveren
    - lette udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne, for at de kan kontrollere, at personen ikke udgør en trussel mod sikkerheden i medlemsstaterne, inden eller når personen når den ydre grænse
  - nedsætte alderen for, hvornår der kan optages fingeraftryk af børn, der ansøger om visum til kortvarigt ophold, fra 12 år til seks år med henblik på at verificere identiteten af et barn med visum ved grænsen og bidrage til bekæmpelsen af menneskehandel
  - kontrollere alle visumansøgninger, der er registreret i VIS, i alle andre EU-informationssystemer inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed ved hjælp af interoperabilitet for at øge sikkerhedskontrollerne
  - lagre en kopi af den biografiske side i ansøgerens rejsedokument i VIS som dokumentation til støtte for procedurer for tilbagesendelse af irregulære migranter uden gyldige rejsedokumenter til deres oprindelseslande
  - anvende fingeraftryk, der er lagret i VIS, til at indlæse indberetninger om forsvundne personer i Schengeninformationssystemet (SIS).
9. Denne udtalelse har fokus på spørgsmål, der har indvirkning på den enkeltes grundlæggende ret til databeskyttelse. Den tilsynsførende bemærker, at Agenturet for Grundlæggende Rettigheder også har afgivet en udtalelse om det reviderede visuminformationssystem og konsekvenserne heraf for de grundlæggende rettigheder<sup>(8)</sup>.
10. For at lette læsningen og forståelsen af forslaget, der ændrer flere eksisterende retsakter, anvender denne udtalelse nummereringen af artiklerne som indført eller ændret ved forslaget i de eksisterende retsakter.

#### 4. KONKLUSIONER

93. Den tilsynsførende understreger, at biometriske data såsom fingeraftryk er yderst følsomme. Der bør derfor foretages en grundig nødvendighedsanalyse af indsamlingen og anvendelsen heraf inden beslutningen om at lagre dem i en database, hvor et stort antal personer vil få deres personoplysninger behandlet. Dette er endnu vigtigere med hensyn til fingeraftryk af børn, der er særligt sårbare medlemmer af vores samfund og derfor fortjener særlig beskyttelse.
94. Den tilsynsførende anerkender, at det er af største betydning af styrke forebyggelsen og bekæmpelsen af krænkelse af børns rettigheder, såsom menneskehandel. Han bemærker imidlertid, at det fortsat er uklart, om eller i hvilket omfang handelen med børn er forankret i eller forstærkes af fejlidentifikation eller manglende identifikation af børn, der rejser ind på EU's område på grundlag af et visum.

<sup>(8)</sup> Udtalelse fra Agenturet for Grundlæggende Rettigheder om det reviderede visuminformationssystem og konsekvenserne heraf for de grundlæggende rettigheder, 30. august 2018, findes på: <http://fra.europa.eu/en/opinion/2018/visa-system>.

95. Såfremt der skulle blive forelagt yderligere elementer til støtte herfor, understreger den tilsynsførende betydningen af at sikre, at børns fingeraftryk kun anvendes, når det er i barnets tarv i en bestemt sag. Han anbefaler derfor, at der i forslaget medtages en specifik bestemmelse om fingeraftryk af børn for at begrænse behandlingen heraf med henblik på at:

- verificere barnets identitet i visumansøgningsproceduren og ved de ydre grænser og
- bidrage til forebyggelsen og bekæmpelsen af krænkelse af børns rettigheder kun i en bestemt sag.

Navnlig med hensyn til de retshåndhævende myndigheders adgang anbefaler den tilsynsførende at sikre, at:

- en sådan adgang skal være nødvendig med henblik på forebyggelse, opdagelse eller efterforskning af en sag om handel med børn
- adgang er nødvendig i en bestemt sag
- en forudgående søgning i de relevante nationale databaser og i de specifikke systemer på EU-plan ikke har givet resultat
- der er rimelig grund til at antage, at søgningen i VIS vil kunne bidrage væsentligt til at forebygge, opdage eller efterforske den pågældende sag om handel med børn og
- identifikationen er i barnets tarv.

96. Den tilsynsførende bemærker, at ved at udvide VIS til at omfatte oplysninger om alle personer med et visum til længerevarende ophold og opholdstilladelser vil forslaget omfatte den eneste kategori af tredjelandsstatsborgere, som ikke på nuværende tidspunkt er omfattet af nogen af de store systemer i EU inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. I forbindelse med den foreslåede interoperabilitet mellem store systemer i EU vil forslaget bidrage til at oprette et centralt netværk i EU, der giver adgang til en betydelig mængde oplysninger om alle tredjelandsstatsborgere, der har krydset eller overvejer at krydse EU's grænser (dvs. millioner af personer). I betragtning af de to formål med at centralisere oplysninger om visa til længerevarende ophold og opholdstilladelser, nemlig: a) at kontrollere et dokumentets ægthed og den legitime relation til indehaveren heraf og b) lette udvekslingen af oplysninger om personer, som har fået afslag på deres visumansøgning af hensyn til sikkerheden, mener den tilsynsførende, at løsningen med at harmonisere sikre dokumenter vedrørende visa til længerevarende ophold og opholdstilladelser bør undersøges yderligere, og at de oplysninger, der er lagret i VIS, bør begrænses til personer:

- hvis oplysninger svarer til oplysninger, der er lagret i et andet system, eller der fortsat er tvivl om deres identitet
- som har fået afslag på et visum til længerevarende ophold eller en opholdstilladelse, fordi de er blevet betragtet som en trussel mod den offentlige orden, indre sikkerhed eller folkesundheden, eller fordi de har fremlagt dokumenter, der er erhvervet på uretmæssig vis eller er forfalsket eller ulovligt ændret.

97. Med hensyn til sammenligningen af oplysninger lagret i VIS med oplysninger lagret i andre systemer anbefaler den tilsynsførende, at der i forslaget medtages garantier for, at kun oplysninger, der er lagret i ECRIS-TCN vedrørende terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger, vil blive videregivet til den centrale myndighed. Én mulig måde at opnå dette på kunne være, at den centrale myndighed ikke informeres om hittet, men der automatisk sendes en meddelelse til den kompetente myndighed i den medlemsstat, som har indlæst de oplysninger, der udløste hittet. Medlemsstatens kompetente myndighed ville derpå, hvis det er relevant, informere den centrale myndighed. Alternativt bør muligheden for at søge i ECRIS-TCN-systemet fjernes.

98. Den tilsynsførende anbefaler ligeledes, at man i forslaget præciserer formålet med sammenligningen af VIS-oplysningerne med Europol-data samt den procedure og de betingelser, der gælder for resultatet af en sådan sammenligning. Endvidere er han af den opfattelse, at forslaget bør præciseres med hensyn de typer af SIS-indberetninger, der skal tages hensyn til i visumudstedelsesproceduren, og anbefaler, at det sikres i forslaget, at kun indberetninger, der juridisk er en del af beslutningsprocessen i forbindelse med udstedelsen af visa, giver et hit, der er tilgængeligt for visummyndigheder.

99. Ud over de generelle bemærkninger og centrale spørgsmål, der er anført ovenfor, har den tilsynsførende endelig supplerende anbefalinger vedrørende følgende aspekter af forslagene:
- kategorier af VIS-oplysninger, der sammenlignes med data registreret i andre systemer
  - specifikke kategorier af visumansøgere
  - definition af centrale myndigheder
  - anvendelse af VIS-oplysninger til at indlæse en SIS-indberetning om forsvundne personer
  - kontroller i tilfældet af et hit
  - adgang til retshåndhævelsesformål
  - statistikker
  - anvendelse af anonymiserede oplysninger til testformål
  - overvågning af datakvaliteten
  - tilsyn med VIS.
100. Den tilsynsførende er fortsat tilgængelig med henblik på at give yderligere råd om forslaget, også vedrørende enhver delegeret retsakt eller gennemførelsesretsakt, der vedtages i medfør af de foreslåede forordninger, som kunne have følger for behandlingen af personoplysninger.

Udfærdiget i Bruxelles, den 12. december 2018.

*Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse*

Giovanni BUTTARELLI

---