

# EUROPSKI NADZORNIK ZAŠTITE PODATAKA

## Sažetak mišljenja Europskog nadzornika za zaštitu podataka o prijedlogu za novu Uredbu o viznom informacijskom sustavu

(Cjeloviti tekst ovog Mišljenja dostupan je na engleskom, francuskom i njemačkom jeziku na internetskim stranicama Europskog nadzornika za zaštitu podataka [www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu))

(2019/C 50/06)

Kako bi se povećala sigurnost i poboljšalo upravljanje vanjskim granicama EU-a, Komisija je donijela prijedlog kojim bi se unaprijedio vizni informacijski sustav (VIS), centralizirana baza podataka EU-a koja sadržava informacije o osobama koje podnose zahtjev za schengensku vizu.

Prijedlogom se posebno predviđa (a) snižavanje dobi za uzimanje otisaka prstiju djece koja su podnositelji zahtjeva za vizu za kratkotrajni boravak s 12 na 6 godina, (b) centralizacija na razini EU-a podataka koji se odnose na sve nositelje viza za dugotrajni boravak i boravišnih dozvola te (c) unakrsnu provjeru zahtjeva za vizu u drugim informacijskim sustavima EU-a u području slobode, sigurnosti i pravde.

Europski nadzornik za zaštitu podataka naglašava da su biometrijski podatci, kao što su otisci prstiju, vrlo osjetljivi. Njihovo prikupljanje i upotreba trebali bi biti podvrgnuti analizi stroge nužnosti prije nego što se pohrane u bazu podataka u kojoj će se obrađivati osobni podatci velikog broja osoba. To je još važnije kada se radi o otiscima prstiju djece, koja su posebno osjetljiva skupina u našem društvu i stoga zaslužuju posebnu zaštitu.

Europski nadzornik za zaštitu podataka prepoznaje da je jačanje prevencije i borbe protiv kršenja prava djece, kao što je trgovanje ljudima, od iznimne važnosti. Međutim, napominje da je i dalje nejasno je li ili u kojoj je mjeri trgovina djecom ukorijenjena ili pojačana zbog pogrešne identifikacije ili zbog izostanka identifikacije djece koja ulaze na područje EU-a na temelju vize. Ako se u prilog toj tvrdnji pruže dodatni elementi, Europski nadzornik za zaštitu podataka ističe da je važno osigurati da se otisci prstiju djece upotrebljavaju samo kada je to u najboljem interesu djeteta. U prijedlog bi osim toga trebalo uključiti i odgovarajuće zaštitne mjere.

Nadalje, Europski nadzornik za zaštitu podataka napominje da bi uključivanjem podataka o svim nositeljima viza za dugotrajni boravak i boravišnih dozvola u VIS Prijedlog obuhvatio jedinstvenu kategoriju državljana trećih zemalja koji trenutačno nisu obuhvaćeni nijednim od opsežnih sustava EU-a u području slobode, sigurnosti i pravde. U kontekstu predložene interoperabilnosti velikih sustava EU-a, Prijedlogom bi se pridonijelo uspostavi centralizirane mreže na razini EU-a kojom bi se omogućio pristup znatnoj količini informacija o svim državljanima trećih zemalja koji su prešli ili namjeravaju prijeći granice EU-a (tj. milijuni ljudi). Napominje da postoje dva cilja centralizacije podataka koji se odnose na vize za dugotrajni boravak i boravišne dozvole: (a) utvrđivanje vjerodostojnosti isprave i legitimne veze s njihovim nositeljem i (b) olakšavanje razmjene informacija o pojedincima čiji je zahtjev za vizu odbijen iz sigurnosnih razloga. U tom kontekstu smatra da bi se usklađivanje sigurnih dokumenata trebalo dodatno istražiti te da bi se podatci pohranjeni u VIS-u trebali ograničiti na osobe kojima je iz sigurnosnih razloga odbijena viza za dugotrajni boravak ili boravišna dozvola.

Konačno, Prijedlogom se predviđa usporedba podataka pohranjenih u VIS-u s podacima pohranjenima u ostalim sustavima koji su izrađeni i koji su se dosad upotrebljavali u druge svrhe osim migracija. Konkretno, podatci podnositelja zahtjeva za vizu uspoređuju se s podacima koji su prikupljeni i pohranjeni u svrhu policijske i pravosudne suradnje. U skladu sa svojom zabrinutošću zbog rastućeg trenda brisanja granica između upravljanja migracijama i borbe protiv kriminala i terorizma, Europski nadzornik za zaštitu podataka napominje da se u Prijedlogu ne može jasno utvrditi na koji se način i u kojoj mjeri policijske i pravosudne informacije moraju uzeti u obzir u postupku donošenja odluka o izdavanju viza. Preporučuje da se u Prijedlogu pojasni svrha usporedbe podataka VIS-a s policijskim i pravosudnim informacijama, kao i postupka i uvjeta koji se primjenjuju u pogledu ishoda takve usporedbe. Također se preporučuje da se Prijedlogom zajamči dostupnost tijelima nadležnima za vize samo onih policijskih i pravosudnih informacija koje su zakonski dio postupka donošenja odluka o izdavanju viza.

## 1. UVOD

### 1.1. Kontekst

1. Komisija je 6. travnja 2016. donijela Komunikaciju „*Jači i pametniji informacijski sustavi za granice i sigurnost*“<sup>(1)</sup> za pokretanje rasprave o nedostacima u funkcijama postojećih sustava za upravljanje granicama i unutarnju sigurnost u Europskoj uniji radi optimizacije njihove učinkovitosti.
2. Komisija je 17. lipnja 2016. osnovala stručnu skupinu na visokoj razini za informacijske sustave i interoperabilnost (HLEG) koja se sastoji od stručnjaka u području informacijskih sustava i interoperabilnosti koje su imenovale države članice, zemlje pridružene Schengenu te agencije i tijela EU-a. Cilj je stručne skupine pridonijeti općoj strateškoj viziji o tome kako poboljšati učinkovitost i djelotvornost upravljanja podacima te njihovu uporabu za potrebe upravljanja granicama i sigurnošću, uz potpuno poštovanje temeljnih prava, te utvrditi rješenja za provedbu poboljšanja<sup>(2)</sup>.
3. Stručna skupina na visokoj razini predstavila je u svibnju 2017. svoje preporuke u svojem završnom izvješću<sup>(3)</sup>. U pogledu VIS-a, stručna skupina na visokoj razini iznijela je nekoliko preporuka, među ostalim:
  - proširenje područja primjene VIS-a radi pohrane viza za dugotrajni boravak i boravišnih isprava,
  - poboljšanje pristupa tijelima za izvršavanje zakonodavstva, pri čemu se poštuju najviši standardi zaštite podataka,
  - poboljšanje kvalitete podataka u sustavu, posebno kvalitete prikaza lica radi omogućavanja multimodalnih pretraživanja s pomoću biometrijskih podataka,
  - smanjenje dobne granice za uzimanje otisaka prstiju djece kako bi se odgovorilo na probleme trgovine ljudima u koju su uključena djeca te otmica djece, kao i na nezakonite migracije u koje su bili uključeni maloljetnici,
  - poboljšanje kapaciteta VIS-a u smislu izrade statističkih podataka i izvješća relevantnih za migracijske trendove i pojave<sup>(4)</sup>.
4. Komisija je 17. kolovoza 2017. pokrenula javno savjetovanje o snižavanju dobne granice za uzimanje otisaka prstiju djece u postupku izdavanja vize s dvanaest godina na šest godina<sup>(5)</sup>. Komisija je 17. studenoga 2017. pokrenula još jedno javno savjetovanje o proširenju područja primjene viznog informacijskog sustava (VIS) kako bi se u njega uključili podatci o vizama za dugotrajni boravak i boravišnim ispravama<sup>(6)</sup>. Europski nadzornik za zaštitu podataka sudjelovao je u javnim savjetovanjima i izdao dvije izjave<sup>(7)</sup>.
5. Komisija je 15. svibnja 2018. objavila prijedlog (u daljnjem tekstu „Prijedlog“) Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni:
  - Uredbe (EZ) br. 767/2008 („*Uredba o VIS-u*“),
  - Uredbe (EZ) br. 810/2009 („*Zakonik o vizama*“),
  - Uredbe (EU) 2017/2226 („*Uredba o EES-u*“),
  - Uredbe (EU) 2016/399 („*Zakonik o schengenskim granicama*“),

<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, Odluka Komisije od 17.6.2016. kojom se osniva Stručna skupina na visokoj razini za informacijske sustave i interoperabilnost.

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

<sup>(4)</sup> Ibidem, str. 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> Odgovor Europskog nadzornika za zaštitu podataka na Komisijino javno savjetovanje o proširenju područja primjene viznog informacijskog sustava (VIS) kako bi se uključili podatci o vizama za dugotrajni boravak i boravišnim ispravama, koji je dostupan na: [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) i službene primjedbe Europskog nadzornika za zaštitu podataka kao odgovor na javno savjetovanje Komisije o snižavanju dobi za uzimanje otisaka prstiju djece u postupku izdavanja vize s 12 na 6 godina, koje su dostupne na: [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).

- Uredbe XX/2018 (Uredba o interoperabilnosti),
  - i Odluke 2004/512/EZ („Odluka o VIS-u”),
  - i stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 2008/633/PUP („Odluka o pristupu tijela za izvršavanje zakonodavstva”).
6. Europski nadzornik za zaštitu podataka pozvan je da doprinese dvama javnim savjetovanjima koje je pokrenula Komisija (vidjeti točku 4.). Budući da se Prijedlog u velikoj mjeri oslanja na obradu osobnih podataka, pita se zašto ga Komisija nije konzultirala, bilo neslužbeno ili službeno.

### 1.2. Ciljevi prijedloga

7. Cilj je Prijedlogom poboljšati sigurnost unutar Unije i na njezinim granicama te olakšati upravljanje vanjskim granicama schengenskog područja. Posebice, Prijedlogom se nastoji poboljšati obrada zahtjeva za vizu, proširiti uporaba VIS-a za nove kategorije podataka, u potpunosti iskoristiti instrumente interoperabilnosti, poboljšati kvaliteta podataka i unaprijediti sustav VIS.
8. U tu svrhu prijedlogom se uvode sljedeće mogućnosti:
- uključivanje viza za dugotrajni boravak i boravišnih dozvola u VIS kako bi se:
    - utvrdila vjerodostojnost i valjanost isprave te legitimni odnos s nositeljem,
    - olakšala razmjena informacija među državama članicama kojom im se omogućuje da provjere je li osoba prijetnja sigurnosti država članica prije nego što osoba stigne ili kada stigne do vanjske granice,
  - smanjenje dobne granice za uzimanje otisaka prstiju djece koja su podnositelji zahtjeva za vizu za kratkotrajni boravak s 12 na 6 godina kako bi se na granici provjerio identitet djeteta koje ima vizu i doprinijelo borbi protiv trgovine ljudima,
  - provjeravanje svih zahtjeva za vizu zabilježenih u VIS-u u svim ostalim informacijskim sustavima EU-a u području slobode, sigurnosti i pravde s pomoću interoperabilnosti kako bi se povećale sigurnosne provjere,
  - pohrana primjerka stranice s osobnim podacima iz putne isprave podnositelja zahtjeva u VIS kao dokaz kojim se podupire postupak vraćanja nezakonitih migranata u njihove zemlje podrijetla u slučaju da nedostaju putne isprave,
  - upotreba otisaka prstiju pohranjenih u VIS-u za unošenje upozorenja o nestalim osobama u Schengenski informacijski sustav (SIS).
9. Ovo je mišljenje usmjereno na pitanja koja utječu na temeljno pravo pojedinaca na zaštitu podataka. Europski nadzornik za zaštitu podataka napominje da je Agencija za temeljna prava također izdala mišljenje o revidiranom viznom informacijskom sustavu i njegovim implikacijama za temeljna prava<sup>(\*)</sup>.
10. Kako bi se olakšalo čitanje i razumijevanje Prijedloga, kojim se izmjenjuje nekoliko postojećih zakonodavnih tekstova, u ovom se mišljenju upotrebljava numeriranje članaka kako su uvedeni ili izmijenjeni Prijedlogom u postojećim pravnim tekstovima.

## 4. ZAKLJUČCI

93. Europski nadzornik za zaštitu podataka naglašava da su biometrijski podatci, kao što su otisci prstiju, vrlo osjetljivi. Njihovo prikupljanje i upotreba trebali bi biti podvrgnuti analizi stroge nužnosti prije nego što se pohrane u bazu podataka u kojoj će se obrađivati osobni podatci velikog broja osoba. To je još važnije kada se radi o otiscima prstiju djece, koja su posebno osjetljiva skupina u našem društvu i stoga zaslužuju posebnu zaštitu.
94. Europski nadzornik za zaštitu podataka prepoznaje da je jačanje prevencije i borbe protiv kršenja prava djece, kao što je trgovanje ljudima, od iznimne važnosti. Međutim, napominje da je i dalje nejasno je li ili u kojoj je mjeri trgovina djecom ukorijenjena ili pojačana zbog pogrešne identifikacije ili zbog izostanka identifikacije djece koja ulaze na područje EU-a na temelju vize.

<sup>(\*)</sup> Mišljenje Agencije za temeljna prava o revidiranom viznom informacijskom sustavu i njegovim implikacijama za temeljna prava, 30. kolovoza 2018., koje je dostupno na: <http://fra.europa.eu/en/opinion/2018/visa-system>.

95. Ako se u prilog toj tvrdnji pruže dodatni elementi, Europski nadzornik za zaštitu podataka ističe da je važno osigurati da se otisci prstiju djece upotrebljavaju samo kada je to u konkretnom slučaju u najboljem interesu djeteta. Stoga preporučuje da se u Prijedlog uvede posebna odredba o otiscima prstiju djece kako bi se ograničila njihova obrada u sljedeće svrhe:

- provjera identiteta djeteta u postupku podnošenja zahtjeva za vizu i na vanjskim granicama, i
- doprinosa sprečavanju i borbi protiv kršenja prava djece samo u posebnom slučaju.

Osobito u pogledu pristupa tijela za izvršavanje zakonodavstva, Europski nadzornik za zaštitu podataka preporučuje da se osigura sljedeće:

- takav pristup mora biti potreban u svrhu sprečavanja, otkrivanja ili istrage slučaja trgovanja djecom,
- pristup je potreban u posebnom slučaju,
- prethodno pretraživanje relevantnih nacionalnih baza podataka i posebnih sustava na razini Unije bilo je neuspješno,
- postoje opravdani razlozi na temelju kojih se smatra da će se pregledavanjem VIS-a znatno pridonijeti sprečavanju, otkrivanju ili istrazi određenog slučaja trgovanja djecom, i
- identifikacija mora biti u najboljem interesu djeteta.

96. Europski nadzornik za zaštitu podataka napominje da bi uključivanjem podataka o svim nositeljima viza za dugotrajni boravak i boravišnih dozvola u VIS Prijedlog obuhvatio jedinstvenu kategoriju državljana trećih zemalja koji trenutačno nisu obuhvaćeni nijednim od opsežnih sustava EU-a u području slobode, sigurnosti i pravde. U kontekstu predložene interoperabilnosti velikih sustava EU-a, Prijedlogom bi se pridonijelo uspostavi centralizirane mreže na razini EU-a kojom bi se omogućio pristup znatnoj količini informacija o svim državljanima trećih zemalja koji su prešli ili namjeravaju prijeći granice EU-a (tj. milijuni ljudi). S obzirom na dvostruki cilj centralizacije podataka koji se odnose na vize za dugotrajni boravak i boravišne dozvole: (a) kako bi se utvrdila vjerodostojnost isprave i legitimni odnosi s njezinim nositeljem te (b) kako bi se olakšala razmjena informacija o pojedincima čiji je zahtjev za vizu odbijen iz sigurnosnih razloga, Europski nadzornik za zaštitu podataka smatra da bi mogućnost usklađivanja sigurnih isprava povezanih s vizama za dugotrajni boravak i boravišnim dozvolama trebalo dodatno istražiti te da bi informacije pohranjene u VIS-u trebale biti ograničene na pojedince:

- čiji podatci odgovaraju podacima pohranjenima u drugom sustavu ili ako postoje sumnje u vezi s njihovim identitetom,
- čiji je zahtjev za vizu za dugotrajni boravak ili boravišnu dozvolu odbijen jer se smatra da su oni opasni za javni poredak, unutarnju sigurnost ili javno zdravlje ili da su predočili dokumente koji su stečeni prijevarom, krivotvorenjima ili protuzakonito izmijenjeni.

97. U pogledu usporedbe podataka pohranjenih u VIS-u s podacima pohranjenima u drugim sustavima, Europski nadzornik za zaštitu podataka preporučuje da se u prijedlog uključe jamstva da će samo one informacije pohranjene u sustavu ECRIS-TCN koje se odnose na teroristička kaznena djela i druga teška kaznena djela biti priopćene središnjem tijelu. Jedan od načina da se to postigne jest da središnje tijelo ne bude obaviješteno o pronađenom podatku, već da se obavijest automatski šalje nadležnom tijelu države članice koje je unijelo podatke na temelju kojih je dobiven rezultat. Nadležno tijelo države članice zatim bi prema potrebi obavijestilo središnje tijelo. Druga je mogućnost uklanjanje mogućnosti pregleda sustava ECRIS-TCN.

98. Europski nadzornik za zaštitu podataka također preporučuje da se u Prijedlogu pojasni svrha usporedbe podataka VIS-a s podacima Europolu te postupak i uvjeti koji se primjenjuju u pogledu ishoda takve usporedbe. Nadalje, smatra da bi Prijedlog trebalo pojasniti u pogledu vrsta upozorenja u sustavu SIS koje treba uzeti u obzir u postupku izdavanja viza te preporučuje da se u Prijedlogu osigura da samo upozorenja koja su zakonski dio postupka donošenja odluka o vizama dovedu do podatka kojem mogu pristupiti tijela za vize.

99. Naposljetku, osim općih primjedbi i prethodno navedenih ključnih pitanja, Europski nadzornik za zaštitu podataka ima dodatne preporuke koje se odnose na sljedeće aspekte prijedloga:
- kategorije podataka iz VIS-a u odnosu na podatke zabilježene u drugim sustavima,
  - posebne kategorije podnositelja zahtjeva za vizu,
  - definicija središnjih tijela,
  - upotreba podataka iz VIS-a za unos upozorenja o nestalim osobama u SIS,
  - provjere u slučaju pronađenog podatka,
  - pristup za potrebe izvršavanja zakonodavstva,
  - statistika,
  - upotreba anonimiziranih podataka za potrebe testiranja,
  - praćenje kvalitete podataka,
  - nadzor VIS-a.
100. Europski nadzornik za zaštitu podataka dostupan je za pružanje dodatnih savjeta o prijedlogu i u vezi s bilo kojim delegiranim ili provedbenim aktom donesenim u skladu s predloženim uredbama koji bi mogao utjecati na obradu osobnih podataka.

U Bruxellesu 12. prosinca 2018.

Giovanni BUTTARELLI  
*Europski nadzornik za zaštitu podataka*

---