

DE EUROPESE TOEZICHTHOUDER VOOR GEGEVENSBESCHERMING

Samenvatting van het advies van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming over het voorstel voor een nieuwe verordening betreffende het visuminformatiesysteem

(De volledige tekst van dit advies is beschikbaar in het Engels, Frans en Duits op de EDPS-website: www.edps.europa.eu)

(2019/C 50/06)

Om de veiligheid en het beheer van de buitengrenzen van de EU te verbeteren, heeft de Commissie een voorstel goedgekeurd tot verbetering van het visuminformatiesysteem („VIS”), de gecentraliseerde gegevensbank van de EU met informatie over personen die een Schengenvisum aanvragen.

Het voorstel voorziet in het bijzonder in a) de verlaging van de vingerafdrukleeftijd voor kinderen die een visum voor kort verblijf aanvragen, van 12 jaar tot 6 jaar, b) de centralisatie van gegevens over alle visahouders voor een verblijf van langere duur en verblijfsvergunningen op EU-niveau en c) de toetsing van visumaanvragen aan andere EU-informatiesystemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht.

De EDPS benadrukt dat biometrische gegevens, zoals vingerafdrukken, zeer gevoelig liggen. De verzameling en het gebruik ervan moeten aan een strikte noodzakelijkheidsanalyse worden onderworpen, vooreerst te besluiten deze op te slaan in een gegevensbank waar een groot aantal persoonsgegevens zullen worden verwerkt. Dit is des te belangrijker wanneer het gaat om vingerafdrukken van kinderen, die bijzonder kwetsbare leden van onze samenleving zijn en daarom speciale bescherming verdienen.

De EDPS erkent dat het van het grootste belang is om de preventie en strijd tegen misbruik van kinderen-rechten, zoals mensenhandel, aan te scherpen. Hij merkt echter op dat het onduidelijk blijft of — en in welke mate — de kinderhandel toe te schrijven is aan of wordt versterkt door de verkeerde of niet-identificatie van kinderen die het grondgebied van de EU binnenkomen op basis van een visum. Mochten er meer elementen worden verstrekt die deze bewering ondersteunen, dan wil de EDPS benadrukken dat het belangrijk is ervoor te zorgen dat vingerafdrukken van kinderen alleen worden gebruikt indien dat in het belang van het kind is. Daarnaast moeten passende beschermingsmaatregelen worden opgenomen in het voorstel.

Voorts merkt de EDPS op dat het voorstel, door gegevens over alle visumhouders voor verblijf van langere duur en verblijfsvergunningen in het VIS op te nemen, de enige categorie onderdanen van derde landen beslaat die momenteel niet onder een van de grootschalige EU-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht vallen. Het voorstel zou in het kader van de voorgestelde interoperabiliteit van grootschalige EU-systemen bijdragen tot de oprichting van een gecentraliseerd EU-netwerk dat toegang geeft tot een aanzienlijke hoeveelheid informatie over alle onderdanen van derde landen die de EU-grenzen hebben overgestoken of overwogen over te steken (i.e. miljoenen mensen). De EDPS stelt dat er twee doelstellingen zijn inzake het centraliseren van gegevens met betrekking tot verblijfsvisa voor langere duur en verblijfsvergunningen: (a) de vaststelling van de authenticiteit van een document en de legitieme relatie met de houder ervan, en (b) de uitwisseling vergemakkelijken van informatie over personen wier visumaanvraag om veiligheidsredenen is afgewezen. De EDPS oordeelt in dit verband dat de harmonisering van beveiligde documenten verder moet worden onderzocht en dat de gegevens die zijn opgeslagen in het VIS, moeten worden beperkt tot personen wier verblijfsvisum voor langere duur of verblijfsvergunning om veiligheidsredenen is geweigerd.

Ten slotte voorziet het voorstel in de vergelijking van in het VIS opgeslagen gegevens met gegevens die zijn opgeslagen in andere systemen die tot dusver voor andere doeleinden dan migratie zijn ontwikkeld en gebruikt. De gegevens van visumaanvragers worden meer specifiek vergeleken met gegevens die zijn verzameld en opgeslagen met het oog op politieke en justitiële samenwerking. Uit de bezorgdheid over de toenevende tendens waarbij de grenzen tussen migratiebeheer en de bestrijding van criminaliteit en terrorisme vervagen, merkt de EDPS op dat in het voorstel niet duidelijk wordt bepaald hoe en in welke mate rekening moet worden gehouden met politieke en justitiële informatie bij de besluitvorming over de afgifte van visa. Hij beveelt aan om het doel van de vergelijking van de VIS-gegevens met politieke en justitiële informatie te verduidelijken in het voorstel, evenals de procedure en voorwaarden die van toepassing zijn op het resultaat van een dergelijke vergelijking. Hij beveelt ook aan om in het voorstel vast te stellen dat alleen politieke en justitiële informatie die juridisch gezien deel uitmaakt van het besluitvormingsproces inzake de afgifte van visa, toegankelijk is voor de visumautoriteiten.

1. INLEIDING

1.1. Achtergrond

1. Op 6 april 2016 heeft de Commissie een mededeling *Krachtigere en slimmere informatiesystemen voor grenzen en veiligheid* ⁽¹⁾ aangenomen om een discussie op gang te brengen over de tekortkomingen in de functionaliteiten van de bestaande systemen voor grensbeheer en interne veiligheid in de Europese Unie, teneinde hun prestaties te optimaliseren.
2. Op 17 juni 2016 heeft de Commissie een deskundigengroep op hoog niveau inzake informatiesystemen en interoperabiliteit („HLEG”) opgericht, bestaande uit deskundigen op het gebied van informatiesystemen en interoperabiliteit, die zijn benoemd door de lidstaten, landen die zijn aangesloten bij Schengen en EU-agentschappen en -organen. De deskundigengroep was erop gericht om bij te dragen tot een algemene strategische visie op hoe het beheer en gebruik van gegevens voor zowel grensbeheer als beveiliging effectiever en efficiënter kan worden gemaakt, met volledige inachtneming van de grondrechten, en om oplossingen te vinden om verbeteringen door te voeren ⁽²⁾.
3. De HLEG heeft haar aanbevelingen voorgesteld in haar eindverslag van mei 2017 ⁽³⁾. De HLEG heeft verschillende aanbevelingen gedaan met betrekking tot het VIS, zoals:
 - het toepassingsgebied van het VIS uitbreiden tot de opslag van visa voor verblijf van langere duur en verblijfsdocumenten;
 - de toegang voor wetshandavingsinstanties verbeteren, met inachtneming van de hoogste normen inzake gegevensbescherming;
 - de kwaliteit van de gegevens in het systeem verbeteren, in het bijzonder de kwaliteit van de gezichtsopname om multimodale zoekopdrachten op basis van biometrische gegevens mogelijk te maken;
 - de leeftijd om vingerafdrukken te nemen van kinderen verlagen, om tegemoet te komen aan de bezorgdheid over mensenhandel waarbij kinderen betrokken zijn en kinderen worden ontvoerd, en over illegale migratie van minderjarigen;
 - de capaciteit van het VIS verbeteren voor wat betreft de productie van statistieken en verslagen die relevant zijn voor migratietrends en -verschijnselen ⁽⁴⁾.
4. Op 17 augustus 2017 startte de Commissie een openbare raadpleging over de verlaging van de leeftijd waarop vingerafdrukken van kinderen worden genomen in de visumprocedure van twaalf jaar naar zes jaar ⁽⁵⁾. Op 17 november 2017 startte de Commissie opnieuw een openbare raadpleging over de uitbreiding van het toepassingsgebied van het visuminformatiesysteem („VIS”) met gegevens over verblijfsvisa voor langere duur en verblijfsdocumenten ⁽⁶⁾. De EDPS nam aan beide openbare raadplegingen deel en legde twee verklaringen af ⁽⁷⁾.
5. Op 15 mei 2018 heeft de Commissie een voorstel (hierna „het voorstel” genoemd) gepubliceerd voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van:
 - Verordening (EG) nr. 767/2008 („VIS-verordening”),
 - Verordening (EG) nr. 810/2009 („Visumcode”),
 - Verordening (EG) nr. 2017/2226 („EES-verordening”),
 - Verordening (EG) nr. 2016/399 („Schengengrenscode”),

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

⁽²⁾ C (2016) 3780 def., besluit van de Commissie van 17.6.2016 tot oprichting van de deskundigengroep op hoog niveau inzake informatiesystemen en interoperabiliteit.

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

⁽⁴⁾ *Ibid.*, blz. 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⁾ De reactie van de EDPS op de openbare raadpleging van de Commissie over de uitbreiding van het toepassingsgebied van het visuminformatiesysteem (VIS) met gegevens over verblijfsvisa voor langere duur en verblijfsdocumenten kan worden geraadpleegd op: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/18-02-09_formal_comments_vis_consultation_long_stay_visas_residence_documents_en.pdf en de formele opmerkingen van EDPS naar aanleiding van de openbare raadpleging van de Commissie inzake de verlaging van de leeftijd waarop vingerafdrukken van kinderen worden genomen in de visumprocedure van 12 naar 6 jaar, kunnen worden geraadpleegd op: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-11-09_formal_comments_2017-0809_en.pdf

- Verordening XX/2018 (Interoperabiliteitsverordening),
 - en Besluit 2004/512/EG („VIS-besluit”),
 - en tot intrekking van Besluit 2008/633/JHA van de Raad („Besluit inzake de toegang voor wetshandavingsinstanties”).
6. De EDPS werd uitgenodigd een bijdrage te leveren aan de twee openbare raadplegingen die uitging van de Commissie (zie punt 4 hierboven). Aangezien het voorstel hoofdzakelijk betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens, vraagt de EDPS zich af waarom de Commissie hierover niet informeel of formeel om advies heeft gevraagd.

1.2. Doelstellingen van de voorstellen

7. Het voorstel is erop gericht de veiligheid binnen de Unie en haar grenzen te verbeteren en het beheer van de buitengrenzen van het Schengengebied te vergemakkelijken. Het voorstel is er vooral op gericht de visumverwerking te verbeteren, het gebruik van het VIS uit te breiden voor nieuwe gegevenscategorieën, de interoperabiliteitsinstrumenten ten volle te benutten, de kwaliteit van de gegevens te verbeteren en het VIS-systeem te verbeteren.
8. Daarom biedt het voorstel de mogelijkheid om:
- visa voor verblijf van langere duur en verblijfsvergunningen op te nemen in het VIS om:
 - de authenticiteit en geldigheid van het document en de legitieme relatie met de houder ervan vast te stellen;
 - de informatie-uitwisseling tussen de lidstaten te vergemakkelijken, zodat zij kunnen nagaan of de persoon geen bedreiging vormt voor de veiligheid van de lidstaten vóór of wanneer de persoon de buitengrens bereikt;
 - de leeftijd om vingerafdrücken te nemen van kinderen die een visum voor kort verblijf aanvragen, te verlagen van 12 tot 6 jaar om de identiteit van een kind met een visum aan de grens te verifiëren en bij te dragen tot de bestrijding van mensenhandel;
 - alle visumaanvragen die in het VIS worden geregistreerd, af te toetsen aan alle andere EU-informatiesystemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht, waarbij gebruik wordt gemaakt van interoperabiliteit teneinde de veiligheidscontroles te verbeteren;
 - een kopie van de pagina met biometrische gegevens van het reisdocument van de aanvrager in het VIS te bewaren, ter staving van de procedure om illegale migranten terug te sturen naar hun land van herkomst, indien reisdocumenten ontbreken;
 - in het VIS opgeslagen vingerafdrücken te gebruiken om signaleringen van vermiste personen in het Schengen-informatiesysteem (SIS) op te nemen.
9. Het onderhavige advies legt de nadruk op kwesties die van invloed zijn op het fundamentele recht van individuele personen op bescherming van hun gegevens. De EDPS merkt op dat ook het Europees Bureau voor de grondrechten een advies heeft uitgebracht over het herziene visuminformatiesysteem en de gevolgen daarvan voor de grondrechten⁽⁸⁾.
10. Om het eenvoudiger te maken om het voorstel, dat verschillende bestaande wetgevingsteksten wijzigt, te lezen en te begrijpen, wordt in dit advies de nummering van de artikelen gebruikt, zoals die door het voorstel in de bestaande wetgevingsteksten is ingevoerd of gewijzigd.

4. CONCLUSIES

93. De EDPS benadrukt dat biometrische gegevens, zoals vingerafdrücken, zeer gevoelig liggen. De verzameling en het gebruik ervan moeten aan een strikte noodzakelijkheidsanalyse worden onderworpen, vooraleer te besluiten deze op te slaan in een gegevensbank waar een groot aantal persoonsgegevens zullen worden verwerkt. Dit is des te belangrijker wanneer het gaat om vingerafdrücken van kinderen, die bijzonder kwetsbare leden van onze samenleving zijn en daarom speciale bescherming verdienen.
94. De EDPS erkent dat het van het grootste belang is om de preventie en strijd tegen misbruik van kinderen rechten, zoals mensenhandel, aan te scherpen. Hij merkt echter op dat het onduidelijk blijft of — en in welke mate — de kinderhandel toe te schrijven is aan of wordt versterkt door de verkeerde of niet-identificatie van kinderen die het grondgebied van de EU binnenkomen op basis van een visum.

⁽⁸⁾ Advies van het Europees Bureau voor de grondrechten over het herziene visuminformatiesysteem en de gevolgen daarvan voor de grondrechten van 30 augustus 2018, te raadplegen op: <http://fra.europa.eu/en/opinion/2018/visa-system>

95. Mochten er meer elementen worden verstrekt die deze bewering ondersteunen, dan wil de EDPS benadrukken dat het belangrijk is ervoor te zorgen dat vingerafdrukken van kinderen alleen worden gebruikt indien dat in een specifiek geval in het belang van het kind is. Daarom beveelt EDPS aan om in het voorstel een specifieke bepaling op te nemen met betrekking tot de vingerafdrukken van kinderen om de verwerking ervan te beperken tot de doeleinden waarvoor zij bestemd zijn:

- verificatie van de identiteit van het kind tijdens de visumaanvraagprocedure en aan de buitengrenzen, en
- bijdragen aan de preventie en bestrijding van misbruik van kinderrechten, maar alleen in een specifiek geval.

Voor wat betreft de toegang voor wetshandhavinginstanties geeft de EDPS in het bijzonder de volgende aanbevelingen:

- deze toegang moet noodzakelijk zijn een geval van kinderhandel te voorkomen, op te sporen of te onderzoeken;
- de toegang is noodzakelijk in een specifiek geval;
- een voorafgaande raadpleging in de relevante nationale databanken en in de specifieke systemen op Europees niveau is mislukt;
- er zijn redelijke gronden om aan te nemen dat de raadpleging van het VIS in aanzienlijke mate zal bijdragen tot het voorkomen, opsporen of onderzoeken van de kinderhandelzaak in kwestie, en
- de identificatie is in het belang van het kind.

96. De EDPS merkt op dat het voorstel, door gegevens over alle visumhouders voor verblijf van langere duur en verblijfsvergunningen in het VIS op te nemen, de enige categorie onderdanen van derde landen beslaat die momenteel niet onder een van de grootschalige EU-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht vallen. In het kader van de voorgestelde interoperabiliteit van grootschalige EU-systemen zou het voorstel bijdragen tot de oprichting van een gecentraliseerd EU-netwerk dat toegang geeft tot een aanzienlijke hoeveelheid informatie over alle onderdanen van derde landen die de EU-grenzen hebben overgestoken of overwegen over te steken (i.e. miljoenen mensen). Gelet op de tweeledige doelstelling inzake het centraliseren van gegevens met betrekking tot verblijfsvisa voor langere duur en verblijfsvergunningen: (a) om de authenticiteit van een document en de legitieme relatie met de houder ervan vast te stellen en (b) de uitwisseling van informatie over personen, oordeelt de EDPS in dit verband dat de harmonisering van beveiligde documenten verder moet worden onderzocht en dat de gegevens die zijn opgeslagen in het VIS, moeten worden beperkt tot personen:

- waarvan de gegevens overeenkomen met gegevens die in een ander systeem zijn opgeslagen of waarvan er twijfels blijven bestaan omtrent de identiteit;
- wier aanvraag voor een visum voor verblijf van langere duur of een verblijfsvergunning is geweigerd, omdat zij worden beschouwd als een bedreiging voor de openbare orde, de binnenlandse veiligheid of de volksgezondheid, of omdat zij documenten hebben voorgelegd die op frauduleuze wijze zijn verkregen of vervalst of waarmee is geknoeid.

97. Wat betreft de vergelijking van in het VIS opgeslagen gegevens met gegevens die zijn opgeslagen in andere systemen, beveelt de EDPS aan om in het voorstel garanties op te nemen die stellen dat alleen informatie met betrekking tot terroristische en andere ernstige strafbare feiten die is opgeslagen in ECRIS-TCN, wordt meegedeeld aan de centrale autoriteit. Een van de manieren om dit te bereiken zou kunnen zijn dat de centrale autoriteit niet op de hoogte wordt gesteld van de positieve identificatie, maar dat er automatisch een kennisgeving wordt gestuurd naar de bevoegde autoriteit van de lidstaat die de gegevens heeft ingevoerd en die de positieve identificatie hebben veroorzaakt. De bevoegde autoriteit van de lidstaat zou dan, in voorkomend geval, de centrale autoriteit inlichten. Als gevolg daarvan zou de mogelijkheid om het ECRIS-TCN-systeem te raadplegen, moeten worden geschrapt.

98. De EDPS beveelt aan om het doel van de vergelijking van de VIS-gegevens met Europol-gegevens te verduidelijken in het voorstel, evenals de procedure en voorwaarden die van toepassing zijn op het resultaat van een dergelijke vergelijking. Voorts is hij van mening dat de soorten SIS-signalerings waarmee rekening moet worden gehouden in de visumafgifteprocedure moet worden verduidelijkt in het voorstel, en beveelt hij aan om er in het voorstel voor te zorgen dat uitsluitend signaleringen die juridisch gezien deel uitmaken van het besluitvormingsproces inzake visumafgifte, een positieve identificatie opleveren die toegankelijk is voor de visumautoriteiten.

99. Ten slotte, naast de algemene opmerkingen en de belangrijkste punten die hierboven zijn genoemd, heeft de EDPS aanvullende aanbevelingen met betrekking tot de volgende aspecten van de voorstellen:
- categorieën VIS-gegevens vergeleken met gegevens die in andere systemen zijn opgeslagen;
 - specifieke categorieën visumaanvragers;
 - definitie van centrale autoriteiten;
 - het gebruik van VIS-gegevens om een SIS-signalering van vermiste personen op te nemen;
 - verificaties in geval van een positieve identificatie;
 - toegang voor rechtshandavingsdoeleinden;
 - statistieken;
 - het gebruik van geanonimiseerde gegevens voor testdoeleinden;
 - toezicht op de kwaliteit van de gegevens;
 - toezicht op het VIS.
100. De EDPS blijft beschikbaar voor verder advies over het voorstel, en advies in verband met gedelegeerde of uitvoeringshandelingen die volgend op de voorgestelde verordeningen worden aangenomen en die mogelijk gevolgen hebben voor de verwerking van persoonsgegevens.

Brussel, 12 december 2018

Giovanni BUTTARELLI

Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming
