

**Udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om migration**

(2012/C 34/02)

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 16,

under henvisning til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, særlig artikel 7 og 8,

under henvisning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger <sup>(1)</sup>,

under henvisning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger, særlig artikel 41 <sup>(2)</sup> —

VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

**I. INDLEDNING**

1. Den 4. maj 2011 offentliggjorde Kommissionen en meddelelse om migration <sup>(3)</sup> (»meddelelsen«). Den tilsynsførende fremlægger hermed sin udtalelse på eget initiativ efter artikel 41 i forordning (EF) nr. 45/2001.
2. Den tilsynsførende er ikke blevet hørt før vedtagelsen af meddelelsen. Det er beklageligt, da bemærkninger fremlagt på et tidligere tidspunkt kunne have besvaret nogle af de spørgsmål, der er beskrevet i udtalelsen.

*Meddelelsens formål og anvendelsesområde*

3. Formålet med meddelelsen er at sætte nylige og fremtidige politiske forslag ind i en ramme, hvor der er taget hensyn til alle relevante aspekter af migration, og at undgå »en kortsigtet løsning, som begrænser sig til grænsekontrol uden at tage højde for problemer af mere langsigtet karakter« <sup>(4)</sup>. Den er skrevet som reaktion på de aktuelle begivenheder i Nordafrika, især konflikten i Libyen.
4. Emnerne for meddelelsen er derfor humanitær bistand, grænseforvaltning, visa, asyl samt det økonomiske behov for indvandring og integration. Der henvises til en række lovforslag, hvoraf nogle er nye, mens andre allerede er fremlagt. Mange af forslagene handler om grænseforvaltning, som er indgående behandlet i meddelelsen. Nogle af disse ville medføre behandling af personoplysninger i stort omfang.
5. Meddelelsen er kun den første i en række af meddelelser og forslag, der forventes offentliggjort i nær fremtid, og som hver især handler om bestemte aspekter, der er nævnt i denne meddelelse. I den sammenhæng fremhæver Det Europæiske Råd følgende i sine konklusioner fra den 23.-24. juni 2011 <sup>(5)</sup>: »Denne indsats vil også blive styrket ved, at arbejdet med »intelligente grænser« hurtigt fremskyndes, så det sikres, at nye teknologier udnyttes til at håndtere udfordringerne i forbindelse med grænsekontrol. Der bør navnlig indføres et ind- og udrejsesystem og et program for registrerede

<sup>(1)</sup> EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31.

<sup>(2)</sup> EFT L 8 af 12.1.2001, s. 1.

<sup>(3)</sup> KOM(2011) 248 endelig.

<sup>(4)</sup> Meddelelsen, s. 3.

<sup>(5)</sup> Det Europæiske Råds konklusioner af 23.-24. juni 2011, EUCO 23/11.

rejsende. Det Europæiske Råd udtrykker tilfredshed med den enighed, der er opnået vedrørende agenturet for den operationelle forvaltning af store it-systemer inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed».

#### *Målet med den tilsynsførendes udtalelse*

6. Selv om databeskyttelse ikke er hovedemnet i meddelelsen, nævnes der flere initiativer og forslag vedrørende grænseforvaltning såsom ind- og udrejsesystemet og programmet for registrerede rejsende, som vil få stor indvirkning på den grundlæggende ret til databeskyttelse. I den sammenhæng understreges det i meddelelsen, at grænsekontrol yder et stort bidrag til bekæmpelsen af kriminalitet, og der henvises til strategien for EU's indre sikkerhed, som Kommissionen offentliggjorde i 2010 <sup>(6)</sup>.
7. Mange af forslagene og initiativerne vil blive uddybet på et senere tidspunkt. Denne meddelelse giver derfor mulighed for at fremsætte bemærkninger til initiativerne på et tidligt tidspunkt. For de initiativer, der allerede er fremsat forslag til, f.eks. forslaget til forordning om ændring af Frontexforordningen <sup>(7)</sup>, giver denne meddelelse mulighed for at gentage nogle af de vigtigste bemærkninger, som er fremsat ved tidligere lejligheder inden den endelige vedtagelse i Rådet og Europa-Parlamentet.
8. Formålet med udtalelsen er ikke at analysere alle politikområder og forslag i meddelelsen, men at:
  - drøfte adskillige databeskyttelsesprincipper og -begreber såsom formålsbegrænsning, nødvendighed, proportionalitet og indbygget databeskyttelse, der bør indgå, når den i meddelelsen beskrevne tilgang skal omsættes til praksis
  - drøfte de specifikke forslag til foranstaltninger i meddelelsen i et databeskyttelsesperspektiv og allerede på dette tidspunkt fremsætte råd om, hvordan man sikrer korrekt overholdelse af grundlæggende rettigheder, især retten til beskyttelse af personoplysninger.
9. Udtalelsen er derfor opdelt i to hoveddele. Første del er bemærkninger til den generelle tilgang i meddelelsen og indeholder horisontale overvejelser om meddelelsen såsom behovet for evaluering og følgerne af de grundlæggende rettigheder for udformningen af it-systemer. Anden del indeholder bemærkninger til specifikke forslag og initiativer <sup>(8)</sup>.

## II. GENERELLE BEMÆRKNINGER

### *Tilgangen i meddelelsen*

10. Den tilsynsførende tilslutter sig meddelelsens formål om at undgå »en kortsigtet løsning, som begrænser sig til grænsekontrol uden at tage højde for problemer af mere langsigtet karakter« <sup>(9)</sup>. En omfattende, effektiv tilgang til migration kan ikke kun bestå af grænsekontrol, men skal også omfatte andre aspekter.

<sup>(6)</sup> Kommissionens meddelelse om EU's interne sikkerhedsstrategi i praksis: Fem skridt hen imod et mere sikkert EU, KOM(2010) 673.

<sup>(7)</sup> Forslag til forordning om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004 om oprettelse af et europæisk agentur for forvaltning af det operative samarbejde ved EU-medlemsstaternes ydre grænser (Frontex), KOM(2010) 61.

<sup>(8)</sup> Denne udtalelse er især baseret på og supplerer den tilsynsførendes udtalelse af 17. december 2010 om meddelelsen »Strategien for EU's interne sikkerhed i praksis« (»Den tilsynsførendes udtalelse af 17. december 2010«) (EUT C 101 af 1.4.2011, s. 6), den tilsynsførendes udtalelse af 15. december 2010 om det ændrede forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af Eurodac (»Den tilsynsførendes udtalelse af 15. december 2010«) (EUT C 101 af 1.4.2011, s. 14), den tilsynsførendes udtalelse af 30. september 2010 om meddelelsen om »Oversigt over informationsstyring på området frihed, sikkerhed og retfærdighed« (»Den tilsynsførendes udtalelse af 30. september 2010«) (EUT C 355 af 29.12.2010, s. 16), og den tilsynsførendes indledende bemærkninger af 3. marts 2008 om grænsepakken (»Den tilsynsførendes indledende bemærkninger af 3. marts 2008«), der er tilgængelige på den tilsynsførendes websted.

<sup>(9)</sup> Meddelelsen, s. 3.

11. En sådan omfattende tilgang skal overholde indvandreres og flygtnings grundlæggende rettigheder, også deres ret til databeskyttelse. Dette er så meget desto vigtigere, da disse grupper ofte befinder sig i en sårbar situation.
12. I denne sammenhæng nævnes det i meddelelsen, at EU's mål derfor må være på den ene side at fastholde et højt sikkerhedsniveau og på den anden side at gøre grænsepassagen lettere for »de mennesker, der har tilladelse hertil, med fuld respekt for deres grundlæggende rettigheder«<sup>(10)</sup>. Denne formulering kunne give indtryk af, at de grundlæggende rettigheder for personer, der af forskellige grunde ikke bør have indrejsetilladelse, ikke behøver at blive respekteret. Det er efter den tilsynsførendes mening indlysende, at deres rettigheder ikke nødvendigvis omfatter retten til at bosætte sig i EU, i hvilket tilfælde der skal træffes hensigtsmæssige foranstaltninger såsom tilbagesendelsesforanstaltninger, men altid i respekt for de grundlæggende rettigheder.
13. I henhold til meddelelsen mener Kommissionen, at grænseforvaltningen skal følge en tilgang, der er kraftigt baseret på brug af teknologi. Den ønsker bl.a. øget overvågning ved grænsen (se forslaget til et europæisk grænseovervågningssystem (Eurosur))<sup>(11)</sup>. Det skal også undersøges, om det er muligt at indføre nye, omfattende it-systemer til behandling af oplysninger om rejsende (et ind- og udrejsesystem og programmet for registrerede rejsende)<sup>(12)</sup>. Endelig skal de eksisterende systemer udvides til også at omfatte nye brugere (f.eks. Eurodac)<sup>(13)</sup>. Dette fokus på teknologi afspejler en generel tendens i de senere år.

*Evaluering af eksisterende instrumenter, før der stilles forslag til nye, og nødvendighedstesten*

14. Den tilsynsførende har ved mange lejligheder understreget, at eksisterende instrumenter skal evalueres, før der stilles forslag til nye<sup>(14)</sup>. I den sammenhæng minder han om Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols<sup>(15)</sup> og EU-Domstolens<sup>(16)</sup> retspraksis og påpeger, at indblanding i privatlivets fred skal opfylde kravet om, at dette er »nødvendigt i et demokratisk samfund«, og overholde proportionalitetsprincippet. Begrebet nødvendighed indebærer en strengere bevisbyrde, end hvis det blot drejer sig om »nyttig«<sup>(17)</sup>. Dette betyder, at alle relevante forslag skal ledsages af et klart bevis for deres nødvendighed og proportionalitet.
15. Et sådant bevis skal være i form af en konsekvensanalyse<sup>(18)</sup> af følgerne for databeskyttelse baseret på tilstrækkelig dokumentation<sup>(19)</sup>. Selektiv brug af statistik og skøn er ikke nok. Den tilsynsførende er klar over, at det er vanskeligt at indhente oplysninger om f.eks. ulovlig indvandring, men i disse konsekvensanalyser skal der også gøres rede for alternative løsninger på problemerne for at mindske

<sup>(10)</sup> Meddelelsen, s. 7.

<sup>(11)</sup> Meddelelsen, s. 7-8. Se også punkt 42-44 i denne udtalelse.

<sup>(12)</sup> Meddelelsen, s. 10.

<sup>(13)</sup> Meddelelsen, s. 14.

<sup>(14)</sup> Se den tilsynsførendes udtalelse af 30. september 2010 og også den tilsynsførendes foreløbige bemærkninger til grænsepakken, jf. ovenfor. I den forbindelse bifalder den tilsynsførende projektteamets arbejde med informationskortlægning i forbindelse med udviklingen af den europæiske informationsudvekslingsmodel. Dette arbejde bør imidlertid udvides og fremover dække et bredere område.

<sup>(15)</sup> Se f.eks. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *S. and Marper mod Det Forenede Kongerige*, nr. 30562/04 og 30566/04, udvalgt til offentliggørelse i Reports of Judgments and Decisions.

<sup>(16)</sup> F.eks. forenede sager C-92/09 og C-93/09, *Volker und Markus Schecke og Hartmut Eifert mod Land Hessen* [2010], endnu ikke offentliggjort i Sml. («Schecke-sagen»).

<sup>(17)</sup> Adskillige domme efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom, *Handyside mod Det Forenede Kongerige*, nr. 5493/72, Serie A, nr. 24, artikel 48.

<sup>(18)</sup> Dette kan enten være i form af en særskilt konsekvensanalyse af følgerne for beskyttelse af privatlivets fred og databeskyttelse eller indgå i den generelle konsekvensanalyse. Den nuværende vejledning om konsekvensanalyser (European Commission Impact Assessment Guidelines, SEK(2009) 92) indeholder ikke noget om en særskilt konsekvensanalyse af følgerne for grundlæggende rettigheder såsom databeskyttelse. Disse aspekter skal integreres i den generelle konsekvensanalyse. Efter Kommissionens meddelelse: Strategi for Den Europæiske Unions effektive gennemførelse af chartret om grundlæggende rettigheder (KOM(2010) 573) er der i mellemtiden udarbejdet yderligere vejledning i form af Kommissionens arbejdsdokument om praktisk vejledning om hensyntagen til grundlæggende rettigheder i Kommissionens konsekvensanalyser (SEK(2011) 567).

<sup>(19)</sup> Se også udtalelse fra den tilsynsførende af 25. marts 2011 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om anvendelse af passagerlisteoplysninger til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet («den tilsynsførendes udtalelse af 25. marts 2011»), særlig punkt 25, endnu ikke offentliggjort i EUT.

indvirkningen på grundlæggende rettighederstype<sup>(20)</sup>. Alene det forhold, at teknologiske løsninger er mulige, betyder ikke, at de er nødvendige og proportionale.

16. Hvis en analyse fører til den konklusion, at der er behov for nye, omfattende it-systemer, skal der tages hensyn til begrebet indbygget databeskyttelse (privacy by design) i udformningen af dem. Registransvarlige skal kunne bevise, at der er truffet hensigtsmæssige foranstaltninger til sikring af, at kravene om hensyn til privatlivets fred er opfyldt i udformningen af deres systemer. Det vil begrænse de negative følger for privatlivets fred af nye foranstaltninger (eller forøge den positive indvirkning). Denne tilgang har Kommissionen godkendt<sup>(21)</sup>. Gennemførelse af indbygget databeskyttelse i systemer såsom det ind- og udrejsesystem, der er nævnt i meddelelsen, vil betyde, at indhentning af personoplysninger begrænses til det nødvendige minimum, lagringsperioderne begrænses, og behandling af personoplysninger gøres venlig og gennemsigtig over for de registrerede.
17. Desuden skal princippet om formålsbegrænsning også respekteres. »Funktionsskred« skal undgås. Kommissionen taler f.eks. i meddelelsen om at genindføre initiativet til at give retshåndhævende myndigheder adgang til Eurodac<sup>(22)</sup>, hvilket ser ud til at bekræfte tendensen i retning af at give retshåndhævende myndigheder adgang til EU-dækkende systemer og rejser spørgsmålet om udvidelse af det oprindelige formål med systemet. Retshåndhævende myndigheders adgang til databaser er et område, som kan få alvorlige følger. En database, der betragtes som proportional, når den bruges med et specifikt formål for øje, kan f.eks. blive uproportional, når den senere bruges til andre formål<sup>(23)</sup>.
18. Følgelig opfordrer den tilsynsførende til, at (eksisterende og nye) forslag, der involverer en begrænsning af den grundlæggende ret til databeskyttelse, bliver ledsaget af et klart bevis for deres nødvendighed<sup>(24)</sup>. Når det endvidere vurderes, at der er behov for omfattende it-systemer, skal der tages behørigt hensyn til princippet om indbygget databeskyttelse i deres udformning. Endvidere bør gennemførte foranstaltninger regelmæssigt evalueres for at afgøre, om de stadig er nødvendige.

### III. SPECIFIKKE BEMÆRKNINGER

#### *Eurodac*

19. I meddelelsen henvises der til at give retshåndhævende myndigheder adgang til Eurodac, idet det anføres, at Eurodac, ud over fortsat at støtte Dublinforordningen, »også opfylder andre behov hos de retshåndhævende myndigheder«<sup>(25)</sup>.
20. Forslaget fra december 2008 om en reform af Eurodacforordningen<sup>(26)</sup> indeholdt ingen bestemmelser vedrørende adgang for retshåndhævende myndigheder. Disse bestemmelser kom med i et forslag, som

<sup>(20)</sup> Vedrørende behovet for at overveje alternative løsninger, se også Domstolens ovennævnte afgørelse i Schecke-sagen.

<sup>(21)</sup> Kommissionens meddelelse om en global metode til beskyttelse af personoplysninger i Den Europæiske Union, KOM(2010) 609, s. 12. Se også Udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse af 14. januar 2011 om Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget med titlen »En global metode til beskyttelse af personoplysninger i Den Europæiske Union« (EUT C 181 af 22.6.2011, s. 1), punkt 108-115.

<sup>(22)</sup> Meddelelsen, s. 14.

<sup>(23)</sup> Se den tilsynsførendes foreløbige bemærkninger til grænsepakken, s. 3.

<sup>(24)</sup> Se også udtalelse af 31. maj 2011 fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse vedrørende evalueringsrapporten fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om datalagringsdirektivet (direktiv 2006/24/EF), endnu ikke offentliggjort i EUT, samt den tilsynsførendes udtalelse af 25. marts 2011.

<sup>(25)</sup> Meddelelsen, s. 14.

<sup>(26)</sup> Forslag til forordning om oprettelse af »Eurodac« til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af forordning (EF) nr. (.../...) (om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet i en af medlemsstaterne af en tredjelandstatsborger eller en statsløs) (omarbejdet) KOM(2008) 825.

Kommissionen fremsatte i september 2009<sup>(27)</sup>. I oktober 2010 vedtog Kommissionen et ændret forslag<sup>(28)</sup>, som ikke længere indeholdt bestemmelser om adgang for retshåndhævende myndigheder, hvilket svarede til det oprindelige forslag.

21. Den tilsynsførende bifaldt i sin udtalelse af 15. december 2010 om Eurodac, at henvisningen til retshåndhævende myndigheders adgang til oplysninger var udeladt<sup>(29)</sup>, og erindrede om, at en sådan brug til et andet formål skal være baseret på, at der er tydelige tegn på en forbindelse mellem asylansøgere og terrorisme og/eller grov kriminalitet. Der skal tages hensyn til asylansøgers prekære situation i analysen af, om en sådan adgang er nødvendig og rimelig.
22. Reformen af Eurodacforordningen indgår i etableringen af et europæisk asylsystem, som ifølge Stockholmprogrammet skal være indført senest i 2012<sup>(30)</sup>. En af de grunde, som Kommissionen angav til at have udeladt retshåndhævende myndigheders adgang til oplysninger i forslaget fra oktober 2010, var, at det ville gøre det lettere at få vedtaget asylpakken i tide, hvis denne kontroversielle foranstaltning ikke var med<sup>(31)</sup>. Dette hænger også sammen med oprettelsen af agenturet til operationel forvaltning af store it-systemer inden for området frihed, sikkerhed og retfærdighed<sup>(32)</sup>.
23. På denne baggrund og i lyset af ovenstående bemærkninger er det den tilsynsførendes holdning, at der hidtil ikke er fremlagt nye, tilstrækkeligt klare og pålidelige beviser for nødvendigheden af at genindføre bestemmelsen om retshåndhævende myndigheders adgang til Eurodac. Først når der er foretaget en ny konsekvensanalyse, der tager hensyn til privatlivets fred, kan man eventuelt overveje at genindføre en sådan bestemmelse. At give retshåndhævende myndigheder adgang vil desuden kræve omfattende ændringer af Eurodacdatabasen for at kunne håndtere en sådan adgang på en sikker måde. De tekniske og finansielle konsekvenser heraf vil også skulle behandles i en ny konsekvensanalyse<sup>(33)</sup>.
24. Desuden kan genindførelsen af denne bestemmelse i forslaget få stor indvirkning på tidsplanen for vedtagelsen af asylpakken som helhed. Kommissionen nævner ikke nogen dato for, hvornår et eventuelt nyt forslag kan fremsættes, og den nævner heller ikke noget om, hvorvidt et sådant forslag vil blive ledsaget af en konsekvensanalyse.

<sup>(27)</sup> Ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af »Eurodac« til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af forordning (EF) nr. (.../...) (om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet i en af medlemsstaterne af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs) (omarbejdet) KOM(2009) 342. Den tilsynsførende har udsendt en udtalelse vedrørende dette forslag, se udtalelse af 7. oktober 2009 fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) om det ændrede forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af Eurodac til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af forordning (EF) nr. (.../...) (om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet i en af medlemsstaterne af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs) og om forslaget til Rådets afgørelse om medlemsstaternes retshåndhævende myndigheders og Europols adgang til at indgive anmodning om sammenligning med Eurodacoplysninger med henblik på retshåndhævelse (»den tilsynsførendes udtalelse af 7. oktober 2009«) (EUT C 92 af 10.4.2010, s. 1).

<sup>(28)</sup> Ændret forslag til forordning om oprettelse af »Eurodac« til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af forordning (EF) nr. (.../...) (om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet i en af medlemsstaterne af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs) (omarbejdet) KOM(2010) 555. Den tilsynsførende udsendte en udtalelse om dette forslag, se den tilsynsførendes ovennævnte udtalelse af 15. december 2010, særlig punkt 18-22, 28-33 og 51-57.

<sup>(29)</sup> Den tilsynsførendes udtalelse af 15. december 2010, særlig punkt 12-17.

<sup>(30)</sup> Det Europæiske Råd: Stockholmprogrammet — Et åbent og sikkert Europa i borgernes tjeneste og til deres beskyttelse, s. 5 (EUT C 115 af 4.5.2010, s. 1).

<sup>(31)</sup> KOM(2010) 555, s. 3.

<sup>(32)</sup> Ibid.

<sup>(33)</sup> Forslaget fra oktober 2010 var ikke ledsaget af en konsekvensanalyse. I stedet henviste Kommissionen til konsekvensanalysen af forslaget fra 2009, se Kommissionens arbejdsdokument — ledsagedokument til det ændrede forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af »Eurodac« til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af forordning (EF) nr. (.../...) (om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet i en af medlemsstaterne af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs) (omarbejdet) og om forslaget til Rådets afgørelse om medlemsstaternes retshåndhævende myndigheders og Europols adgang til at indgive anmodning om sammenligning med Eurodacoplysninger med henblik på retshåndhævelse — konsekvensanalyse, SEK(2009) 936. Se også KOM(2010) 555, op. cit., s. 3.

*Ind- og udrejsesystem*

25. Det meddeles også, at Kommissionen vil offentliggøre en meddelelse om intelligente grænser i september 2011 med forslag til initiativ til et ind- og udrejsesystem og et program for registrerede rejsende. Kommissionen erkender, at disse projekter vil forudsætte »betydelige investeringer« for at sikre »høje krav til beskyttelsen af personoplysninger«<sup>(34)</sup>.
26. Kommissionen begrundet sit forslag til ind- og udrejsesystem med, at man undgår, »at visumindehavere bliver i landet efter visummets udløb, hvilket i modsætning til den almindelige opfattelse er hovedkilden til ulovlig indvandring«<sup>(35)</sup>. Ud over dette argument forklarer Kommissionen ikke formålet med dette system.
27. Der kan bestemt være positive følger af at reducere antallet af visumindehavere, der bliver i landet efter visummets udløb. Den tilsynsførende forstår, at ind- og udrejsesystemet kan afholde statsborgere fra tredjelande fra at blive ud over visummets løbetid, hvis de ved, at de med stor sandsynlighed automatisk vil blive identificeret efter udløbet af deres visum. Flere spørgsmål er dog fortsat ubesvarede.
28. Indtil videre findes der ikke nogen konsekvent politik vedrørende dette fænomen i medlemsstaterne. Begrebet »at blive længere, end der er tilladelse til« er generelt ikke særlig veldefineret. En fælles definition af dette begreb vil være et nødvendigt første skridt mod en klar forståelse af spørgsmålet<sup>(36)</sup>.
29. Desuden er de foreliggende tal indtil videre skøn<sup>(37)</sup>. Problemets omfang skal afklares som en forudsætning for en grundet vurdering af nødvendighed.
30. Indberetninger efter artikel 96 i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen er en eksisterende foranstaltning til forebyggelse af, at bestemte personer kommer ind i Schengenområdet. Disse indberetninger kan bruges til at hindre »personer, som bliver længere, end der er tilladelse til«, i at komme tilbage<sup>(38)</sup>. I en nylig meddelelse opfordrede Kommissionen medlemsstaterne til at bruge denne mulighed mest muligt<sup>(39)</sup>. Det tyder på, at foranstaltningen ikke udnyttes fuldt ud på nuværende tidspunkt.
31. Ind- og udrejsesystemet kommer sandsynligvis også til at blive baseret på biometriske data. Den tilsynsførende anerkender de mulige fordele ved at bruge biometriske data, men føler sig også nødsaget til påpege deres svagheder. Enhver brug af biometriske data skal ledsages af strenge sikkerhedsbetingelser, og der skal tages hensyn til risikoen for at begå fejl<sup>(40)</sup>. I den sammenhæng tilskynder den tilsynsførende til, at der oprettes et sæt minimumskriterier for brug af biometriske data såsom deres pålidelighed, en målrettet konsekvensanalyse af biometriske data, nøjagtighed og en fallback-procedure<sup>(41)</sup>. Desuden er der en del af den omfattede befolkning, hvis fingeraftryk ikke kan læses af et sådant

<sup>(34)</sup> Meddelelsen, s. 10.

<sup>(35)</sup> Meddelelsen, s. 10.

<sup>(36)</sup> Det vil også skulle afklares, hvilke undtagelser, f.eks. af lægelige eller humanitære hensyn, der kan indrømmes.

<sup>(37)</sup> Se den tilsynsførendes udtalelse af 30. september 2010, op. cit., særlig punkt 52-56.

<sup>(38)</sup> Se den tilsynsførendes foreløbige bemærkninger til græsepakken af 3. marts 2008, op. cit., s. 4.

<sup>(39)</sup> Kommissionens meddelelse: Årsrapport om indvandring og asyl, KOM(2011) 291, s. 9.

<sup>(40)</sup> Se f.eks. den tilsynsførendes udtalelse af 16. oktober 2006 om det ændrede forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1030/2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere (EUT C 320 af 28.12.2006, s. 21). Se også Udtalelse nr. 3/2007 af Artikel 29-gruppen vedrørende Databeskyttelse om forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af de fælles konsulære instrukser til de diplomatiske og konsulære repræsentationer med hensyn til indførelse af biometriske identifikatorer, herunder bestemmelser om organisering af modtagelsen og behandlingen af visumansøgninger (KOM(2006) 269 endelig udg.), WP134 af 1. marts 2007.

<sup>(41)</sup> Se f.eks. udtalelse af 19. oktober 2005 fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse om forslaget til Rådets afgørelse om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II), om forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II) (...) (EUT C 91 af 19.4.2006, s. 38) og »Towards more comprehensive data protection in Europe including Biometrics – a European perspective«, 12. konference — Biometrics Institute Australia, Sydney, 26. maj 2011:

[http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2011/11-05-26\\_Biometrics\\_Institute\\_EN.pdf](http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2011/11-05-26_Biometrics_Institute_EN.pdf)

system<sup>(42)</sup>. Hvis ind- og udrejsesystemet skal omfatte biometriske data, skal der findes fallback-procedurer for disse rejsende<sup>(43)</sup>.

32. Den tilsynsførende gør også opmærksom på erfaringerne med US-VISIT (United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology), et tilsvarende system i USA. Under US-VISIT er de fleste tredjelandsborgere forpligtet til at afgive biometriske data ved indrejse i USA. Dette systems udrejsedel er stadig under udvikling. I 2009 blev der gennemført to pilottest af indsamling af biometriske data til denne del af systemet<sup>(44)</sup>. Homeland Security erkendte, at resultaterne af disse test var ansat for højt på grund af systembegrænsninger relateret til tilfælde, hvor ADIS-registreringer ikke afspejlede den rejsendes ajourførte status på grund af nylige ændringer eller forlængelser af status<sup>(45)</sup>. Disse test screenede også rejsende ud fra forskellige lister, men ingen af de hits, systemet gav, ville have hindret udrejse<sup>(46)</sup>. I alt har Homeland Security brugt omkring 1,3 mia. USD på at udvikle indrejsekomponenten til US-VISIT<sup>(47)</sup>. Dette rejser spørgsmålet om, hvorvidt et indrejsesystem omkostnings-effektivt kan mindske antallet af personer, der bliver i landet efter udløb af deres tilladelse.
33. Kort sagt er der hverken tilstrækkelig klarhed om formålet med et sådant system eller den måde, det udvikles og gennemføres på. Med hensyn til behovet for handling er der ingen klar definition af det centrale begreb »ophold efter udløb af tilladelse«, og følgelig findes der ingen pålidelig statistik over problemets omfang. Med hensyn til, hvad der fremover skal ske, bruges de eksisterende instrumenter til at hindre disse personer i at komme ind i EU igen sandsynligvis ikke i det omfang, de burde. Den biometriske komponent i ind- og udrejsesystemet rejser en række spørgsmål. Med hensyn til systemets gennemførlighed og pris tyder erfaringerne fra USA på, at et ind- og udrejsesystem bliver for dyrt at gennemføre. Disse punkter skaber tvivl om nødvendigheden og omkostningseffektiviteten af et ind- og udrejsesystem.

#### *Program for registrerede rejsende*

34. Kommissionen nævner også indførelse af et program for registrerede rejsende i meddelelsen. Det står ikke helt klart, hvad merværdien ved et sådant system ville være, f.eks. sammenlignet med at bruge visa med en lang gyldighedsperiode til flere indrejser. Målgruppen ville være den samme (hyppigt rejsende). Det forhold, at der stadig er en del »tøven«<sup>(48)</sup> med at udstede sådanne visa, er ikke i sig selv nok til at berettige forslag til nye foranstaltninger i stedet, hvis de nuværende, hvis de blev brugt i fuldt omfang, ville gøre det muligt at nå de samme mål. I lyset af ovenstående er den tilsynsførende ikke fuldt overbevist om, at systemet virkelig er nødvendigt.
35. I meddelelsen nævnes også rejsende »i god tro« (side 11), mest i relation til programmet for registrerede rejsende. Denne formulering kan læses, som om den skaber en klasse af rejsende »i ond tro«. Kun rejsende, som træffer supplerende foranstaltninger, der kommer med i programmet for registrerede

<sup>(42)</sup> Dette kan f.eks. skyldes sygdom, handicap, sår eller forbrændinger. Desuden ser det ud til, at fingeraftryk af personer, der arbejder i landbrug og byggeri, i et ikke ubetydeligt antal tilfælde kan være så beskadigede, at de ikke kan læses. Se også den tilsynsførendes udtalelse af 15. december 2010, særlig punkt 19.

<sup>(43)</sup> For tilsvarende bemærkninger i forbindelse med Eurodac, se den tilsynsførendes udtalelse af 15. december 2010, punkt 18-25.

<sup>(44)</sup> I en af de lufthavne, der var udvalgt til test, kostede 35 testdage 393 410 USD i lønudgifter og andre udgifter. Testens resultat var 90 tilfælde af mistanke om ophold efter udløb af visum. I en anden test udført samtidig var der 44 hits med mistanke om ophold efter udløb af visum. Pris: 77 501 USD. Disse tal omfatter ikke udviklingsomkostninger. En vurdering af disse test kan fås hos United States Government Accountability Office: US-VISIT Pilot Evaluations Offer Limited Understanding of Air Exit Options, August 2010, GAO-10-860, på følgende websted: <http://www.gao.gov/new.items/d10860.pdf> (»US GAO: US-VISIT Pilot Evaluations«).

<sup>(45)</sup> Gengivet i US GAO: US-VISIT Pilot Evaluations, s. 72.

<sup>(46)</sup> US GAO: US-VISIT Pilot Evaluations, s. 72.

<sup>(47)</sup> Se den tilsynsførendes foreløbige bemærkninger til grænsepakken af 3. marts 2008, op. cit., s. 4.

<sup>(48)</sup> Meddelelsen, s 11.

rejsende, og som fremlægger yderligere personoplysninger, vil blive betragtet som rejsende »i god tro«. Udgangspunktet er ikke længere, at rejsende generelt skal betragtes som personer, der rejser ind i EU i god tro, medmindre specifikke forhold skaber mistanke, men at det er op til de rejsende at bevise deres uskyld ved at afgive yderligere oplysninger om sig selv, også selv om der ikke findes dokumentation. Det betyder, at man ved kun at betegne nogle rejsende som rejsende »i god tro« formoder, at rejsende, som ikke ønsker at afgive yderligere personoplysninger, automatisk bliver betragtet som rejsende »i ond tro«, selv om et sådant afslag på at afgive yderligere oplysninger kan have helt legitime grunde, f.eks. at man ikke er hyppigt rejsende <sup>(49)</sup>.

#### *Frontex og samarbejde mellem agenturer*

36. Kommissionen opfordrer i meddelelsen til »tæt samarbejde mellem agenturer« mellem Europol, Frontex og nationale told- og politimyndigheder <sup>(50)</sup>. Dette samarbejde vil blive understøttet af forslag til bedste praksis, som vil blive fremsat i løbet af 2012. Kommissionen meddelelser også, at der vil blive fremsat et lovforslag i 2011 for at gøre det muligt for de myndigheder i medlemsstaterne, som udfører grænsekontrol, at »udveksle operationelle oplysninger og samarbejde med hinanden og med Frontex« <sup>(51)</sup>. Endelig ajourfører forslaget Frontex' retsregler for at »gøre agenturet mere effektivt med hensyn til dets operationelle kapacitet«, og det er nu til forhandling i Rådet og Europa-Parlamentet <sup>(52)</sup>.
37. For at sikre konsekvens og skabe merværdi for databeskyttelsen skal de respektive bestemmelser i retsgrundlaget for indgåelse af eventuelle samarbejdsaftaler og udveksling af personoplysninger mellem Frontex og de agenturer, det skal samarbejde med, være sammenhængende og sikre fuldstændigt samarbejde mellem organerne, for så vidt angår overholdelse af bestemmelser om databeskyttelse.
38. Den tilsynsførende gentager desuden de punkter, han beskrev i sin udtalelse om forslaget til reform af Frontexforordningen <sup>(53)</sup>, særlig behovet for et klart retsgrundlag for behandling af personoplysninger. Hvis Frontex får mandat til at udveksle personoplysninger, bør dette være ledsaget af strenge, klare bestemmelser om de registreredes rettigheder samt andre former for sikkerhedsforanstaltninger. Enhver bestemmelse, der giver Frontex tilladelse til at behandle og/eller udveksle data, skal være præcis og klart afgrænset.

#### *Eurosur*

39. Kommissionen offentliggør også et lovforslag, der fastlægger anvendelsesområde, formål samt tekniske og operationelle rammer for det europæiske grænseovervågningssystem Eurosur i december 2011 <sup>(54)</sup>. Forslaget forventes at sikre »større brug af moderne teknologi både ved lande- og søgrænser« <sup>(55)</sup> samt udveksling af operationelle oplysninger om hændelser <sup>(56)</sup>. Dette er også relateret til Frontex, da Kommissionen påtænker at fremsætte et andet forslag, der tillader medlemsstaternes myndigheder at foretage grænsekontrol for at udveksle operationelle oplysninger med hinanden og Frontex <sup>(57)</sup>.

<sup>(49)</sup> Se også den tilsynsførendes foreløbige bemærkninger til grænsepakken af 3. marts 2008.

<sup>(50)</sup> Meddelelsen, s. 10.

<sup>(51)</sup> Meddelelsen, s. 8.

<sup>(52)</sup> Meddelelsen, s. 8.

<sup>(53)</sup> Den tilsynsførendes udtalelse af 17. maj 2010 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004 om oprettelse af et europæisk agentur for forvaltning af det operative samarbejde ved EU-medlemsstaternes ydre grænser (Frontex), endnu ikke offentliggjort i EUT. Se også den tilsynsførendes udtalelse af 17. december 2010, punkt 48-51.

<sup>(54)</sup> Meddelelsen, s. 18.

<sup>(55)</sup> Meddelelsen, s. 7.

<sup>(56)</sup> Meddelelsen, s. 8.

<sup>(57)</sup> Meddelelsen, s. 8.



40. Det står ikke klart, om og i hvilket omfang dette ville omfatte behandling af personoplysninger <sup>(58)</sup>. Den tilsynsførende tilskynder Kommissionen til at afklare disse spørgsmål i de kommende forslag.

*Et europæisk system af grænsevagter*

41. Det anføres i meddelelsen, at man bør undersøge, om det er muligt at indføre et europæisk system af grænsevagter. Det fremgår ikke klart af teksten, hvordan et sådant system skal udformes. Ifølge teksten betyder det ikke »nødvendigvis« <sup>(59)</sup> etablering af en centraliseret europæisk administration, hvilket lader stå åbent, at dette kan ske. Hvis der ikke skal etableres en central administration, foreslår Kommissionen bl.a., at den »fælles kapacitet« og det »praktiske samarbejde« skal forbedres <sup>(60)</sup>.
42. Det står ikke klart, om dette sigter mod en bedre gennemførelse af eksisterende foranstaltninger, eller om det baner vej for nye, endnu ikke offentliggjorte forslag. Da et »praktisk samarbejde« sandsynligvis vil omfatte udveksling af personoplysninger, hvilket nødvendigvis vil skulle have et retsgrundlag, bør dette specificeres i kommende forslag, hvis idéen skal forfølges.

#### IV. KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

43. I overensstemmelse med fast retspraksis i EU-Domstolen og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol erindrer den tilsynsførende om kravet om nødvendighed og proportionalitet for alle (eksisterende og nye) forslag, der overtræder den grundlæggende ret til privatlivets fred og databeskyttelse. For hvert forslag skal dets nødvendighed påvises gennem en konsekvensanalyse af følgerne for privatlivets fred.
44. Princippet om henholdsvis indbygget databeskyttelse og formålsbegrænsning skal overholdes i forslag om udformning af nye, store it-systemer.
45. Den tilsynsførende opfordrer indtrængende til, at al brug af biometriske data skal ledsages af strenge sikkerhedsforanstaltninger og fallback-procedurer for personer, som ikke kan registreres. Mere generelt betyder det, at der bør fastlægges minimumsbetingelser for brug af biometriske data.
46. Desuden opfordrer den tilsynsførende indtrængende Kommissionen til at afklare anvendelsesområdet for og indholdet af de forslag, der er nævnt i denne udtalelse. Dette gælder for offentliggjorte lovforslag vedrørende ind- og udrejsesystemet, programmet om registrerede rejsende, Eurosur, Frontex og samarbejde mellem agenturer samt for meddelelsen om intelligente grænser og undersøgelsen af et europæisk system af grænsevagter.
47. Han opfordrer ligeledes Kommissionen til ikke igen at fremsætte forslaget om adgang for retshåndhævende myndigheder til Eurodac, medmindre en ny konsekvensanalyse tydeligt påviser forslagets nødvendighed, herunder tekniske og finansielle følger for systemet.
48. Den tilsynsførende vil følge denne udvikling på tæt hold og fremsætte yderligere bemærkninger, hvor dette er relevant. Han er til rådighed for yderligere høringer i ønsket om et godt samarbejde.

Udfærdiget i Bruxelles, den 7. juli 2011.

Peter HUSTINX

*Tilsynsførende for Databeskyttelse*

---

<sup>(58)</sup> Se også den tilsynsførendes udtalelse af 17. december 2010, punkt 46-47, hvor dette spørgsmål allerede er behandlet. Denne udtalelse handler også om det hidtil ubesvarede spørgsmål om arten af de planlagte forbindelser mellem Frontex og Eurosur.

<sup>(59)</sup> Meddelelsen, s. 7.

<sup>(60)</sup> Meddelelsen, s. 7.