

Yttrande från Europeiska datatillsynsmannen över kommissionens meddelande till Europaparlamentet, rådet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om migration

(2012/C 34/02)

EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN HAR AVGETT DETTA YTTRANDE

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 16,

med beaktande av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt artiklarna 7 och 8,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter ⁽¹⁾, och

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter, särskilt artikel 41 ⁽²⁾.

HÄRIGENOM FRAMFÖRS FÖLJANDE.

I. INLEDNING

1. Den 4 maj 2011 offentliggjorde kommissionen ett meddelande om migration ⁽³⁾ (nedan kallat *meddelandet*). Datatillsynsmannen avger detta yttrande på eget initiativ i enlighet med artikel 41 i förordning (EG) nr 45/2001.
2. Datatillsynsmannen rådfrågades inte innan meddelandet antogs. Detta är beklagligt eftersom synpunkter som hade lämnats i ett tidigare skede hade kunnat bidra till att lösa några av de problem som beskrivs i detta yttrande.

Meddelandets mål och omfattning

3. Syftet med meddelandet är att placera in nyligen framlagda och kommande politiska förslag i ett ramverk som beaktar alla aspekter på migration och att undvika ett "kortsiktigt förhållningssätt som inskränker sig till gränskontroller utan hänsyn till de långsiktiga frågorna" ⁽⁴⁾. Meddelandet är främst skrivet som en reaktion på den pågående händelseutvecklingen i Nordafrika, särskilt konflikten i Libyen.
4. Meddelandet behandlar humanitärt bistånd, gränsförvaltning, viseringar, asyl och det ekonomiska behovet av invandring och integration. Det hänvisas till ett antal lagstiftningsförslag, varav några är nya och andra redan har lagts fram. Flera förslag berör gränsförvaltning, som är en viktig del i meddelandet. Några av dem skulle innebära storskalig behandling av personuppgifter.
5. Detta meddelande är bara det första i en rad av meddelanden och förslag som ska läggas fram inom kort för att vidareutveckla särskilda aspekter som nämns i det föreliggande meddelandet. Europeiska rådet anger i sina slutsatser av den 23–24 juni 2011 ⁽⁵⁾ att "insatser kommer också att förstärkas genom att man snabbt går vidare med arbetet med 'smarta gränser', i syfte att se till att ny teknik

⁽¹⁾ EGT L 281, 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ EGT L 8, 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ KOM(2011) 248 slutlig.

⁽⁴⁾ Meddelandet, s. 3.

⁽⁵⁾ Slutsatser från Europeiska rådets möte den 23–24 juni 2011. EUCO 23/11.

utnyttjas för att möta de utmaningar som gränskontroller innebär. I synnerhet bör ett inrese-/utrese-system och ett program för registrering av resenärer införas. Europeiska rådet välkomnar den överenskommelse som nåtts om Byrån för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området med frihet, säkerhet och rättvisa”.

Syfte med datatillsynsmannens yttrande

6. Uppgiftsskyddsfrågor ligger inte i fokus för meddelandet, men det nämns ändå flera initiativ och förslag i fråga om gränsförvaltning, som systemet för registrering av in- och utresor och programmet för registrerade resenärer som kommer att få stor inverkan på den grundläggande rätten till uppgiftsskydd. Det framhålls i meddelandet att gränskontroll ger ett viktigt bidrag till kampen mot brottsligheten och det hänvisas till den strategi för den inre säkerheten som kommissionen lade fram 2010 ⁽⁶⁾.
7. Flera av de förslag och initiativ som nämns kommer att utformas närmare i framtiden och det föreliggande meddelandet ger därför möjlighet att kommentera dessa initiativ i ett tidigt skede. För de initiativ som redan har lagts fram, som förslaget till förordning om ändring av Frontexförordningen ⁽⁷⁾, är detta ett tillfälle att upprepa några av de viktigaste synpunkter som redan har framförts, i väntan på att rådet och Europaparlamentet ska fatta ett slutligt beslut.
8. Syftet med detta yttrande är inte att analysera samtliga politikområden som omfattas och förslag som tas upp i meddelandet utan att
 - lyfta fram flera principer och begrepp för uppgiftsskydd, som begränsning av syfte, nödvändighet, proportionalitet och inbyggda skyddsmekanismer för att skydda den personliga integriteten, som bör beaktas när det förhållningssätt som föreslås i meddelandet tillämpas i praktiken,
 - diskutera de specifika åtgärder som föreslås i meddelandet ur ett uppgiftsskyddsperspektiv och ge råd redan i detta skede om hur de grundläggande rättigheterna ska kunna skyddas tillfredsställande, i synnerhet skyddet av personuppgifter.
9. Yttrandet är uppdelat i två huvuddelar. Den första delen innehåller synpunkter på det generella förhållningssätt som föreslås i meddelandet och övergripande överväganden om meddelandet, t.ex. behovet av att bedöma och ta hänsyn till grundläggande rättigheter vid utformningen av it-system. Den andra delen innehåller synpunkter på särskilda förslag och initiativ ⁽⁸⁾.

II. ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Förhållningssätt som föreslås i meddelandet

10. Datatillsynsmannen välkomnar meddelandets målsättning att undvika ett "kortsiktigt förhållningssätt som inskränker sig till gränskontroller utan hänsyn till de långsiktiga frågorna" ⁽⁹⁾. Ett omfattande och effektivt förhållningssätt till migration kan inte enbart bestå av gränsbevakning utan måste också innefatta andra aspekter.

⁽⁶⁾ Kommissionens meddelande EU:s strategi för den inre säkerheten i praktiken: Fem steg mot ett säkrare Europa, KOM(2010) 673.

⁽⁷⁾ Förslag till förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 2007/2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (Frontex), KOM(2010) 61.

⁽⁸⁾ Detta yttrande utgår särskilt från och kompletterar datatillsynsmannens yttrande av den 17 december 2010 om meddelandet "EU:s strategi för den inre säkerheten i praktiken" (nedan kallat *datatillsynsmannens yttrande av den 17 december 2010*) (EUT C 101, 1.4.2011, s. 6), datatillsynsmannens yttrande av den 15 december 2010 om det ändrade förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättandet av Eurodac (nedan kallat *datatillsynsmannens yttrande av den 15 december 2010*), EUT C 101, 1.4.2011, s. 14, datatillsynsmannens yttrande av den 30 september 2010 om meddelandet "Översikt av informationshanteringen inom området med frihet, säkerhet och rättvisa" (nedan kallat *datatillsynsmannens yttrande av den 30 september 2010*) (EUT C 355, 29.12.2010, s. 16), samt datatillsynsmannens preliminära synpunkter av den 3 mars 2008 om gränspaketet (nedan kallade *datatillsynsmannens preliminära synpunkter av den 3 mars 2008*), som finns på datatillsynsmannens webbplats.

⁽⁹⁾ Meddelandet, s. 3.

11. Ett sådant omfattande förhållningssätt måste respektera migranternas och flyktingarnas grundläggande rättigheter, däribland deras rätt till uppgiftsskydd. Detta är desto viktigare eftersom dessa grupper ofta är sårbara.
12. I detta sammanhang nämns i meddelandet att unionens dubbla mål måste vara att bibehålla höga säkerhetsnivåer samtidigt som passagen av gränserna förenklas för "dem som bör släppas in, med full respekt för deras grundläggande rättigheter" ⁽¹⁰⁾. Denna formulering kan ge intrycket att de grundläggande rättigheterna för personer som – av olika skäl – inte bör släppas in inte behöver respekteras. Datatillsynsmannen menar att det är uppenbart att deras rättigheter inte nödvändigtvis omfattar rätten att bosätta sig inom EU:s territorium och att det i så fall kan behöva vidtas lämpliga åtgärder, men att de grundläggande rättigheterna alltid måste respekteras.
13. När det gäller gränsförvaltning förespråkas i meddelandet ett förhållningssätt som i hög grad bygger på teknikanvändning. Bland annat förordas ökad övervakning vid gränsen (se det planerade europeiska gränsövervakningssystemet Eurosur) ⁽¹¹⁾. Dessutom vill kommissionen undersöka möjligheten att inrätta nya stora it-system för att behandla uppgifter om resenärer (ett system för registrering av in- och utresor och ett program för registrerade resenärer) ⁽¹²⁾. Slutligen rekommenderas att befintliga system ska utvidgas till nya användare (t.ex. för Eurodac) ⁽¹³⁾. Detta tekniska fokus avspeglar en generell tendens på senare år.

Utvärdering av befintliga instrument innan nya föreslås, samt nödvändighetstestet

14. Datatillsynsmannen har vid ett flertal tillfällen betonat att befintliga instrument bör utvärderas innan nya föreslås ⁽¹⁴⁾. Här påminner datatillsynsmannen om rättspraxis hos Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna ⁽¹⁵⁾ och Europeiska unionens domstol ⁽¹⁶⁾ och påpekar att inskränkningar i rätten till personlig integritet måste vara "nödvändiga i ett demokratiskt samhälle" och följa proportionalitetsprincipen. Begreppet nödvändighet innebär att det ställs hårdare krav på bevisningen ⁽¹⁷⁾. Alla förslag måste i det här sammanhanget åtföljas av tydliga bevis på att de är både nödvändiga och proportionerliga.
15. Sådana bevis bör tillhandahållas genom en konsekvensbedömning för den personliga integriteten ⁽¹⁸⁾ som grundas på tillräckliga belägg ⁽¹⁹⁾. Det räcker inte med en selektiv användning av statistik och uppskattningar. Datatillsynsmannen är medveten om att det är svårt att samla in tillförlitlig information om företeelser som olaglig invandring, men i sådana konsekvensbedömningar skulle det också vara

⁽¹⁰⁾ Meddelandet, s. 7.

⁽¹¹⁾ Meddelandet, s. 7–8. Se även punkterna 42–44 i detta yttrande.

⁽¹²⁾ Meddelandet, s. 10.

⁽¹³⁾ Meddelandet, s. 14.

⁽¹⁴⁾ Se datatillsynsmannens yttrande av den 30 september 2010. Se även datatillsynsmannens preliminära synpunkter på gränspaketet. Datatillsynsmannen välkomnar det arbete som utförs av gruppen för kartläggning av informationsprojekt inom ramen för arbetet med den europeiska modellen för informationsutbyte. Arbetet på detta område bör dock utvidgas och bör i framtiden ske med ett vidare perspektiv.

⁽¹⁵⁾ Se t.ex. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, målet *S. and Marper mot Förenade kungariket*, nr 30562/04 och 30566/04, som offentliggjorts i *Recueil des arrêts et décisions*.

⁽¹⁶⁾ Se t.ex. domstolens dom i förenade målen C-92/09 och C-93/09, *Volker und Markus Schecke och Hartmut Eifert mot Land Hessen* [2010], ännu ej offentliggjord ("Schecke").

⁽¹⁷⁾ Flera domar sedan Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheternas dom i mål nr 5493/72, *Handyside mot Förenade kungariket*, serie A nr 24, § 48.

⁽¹⁸⁾ De kan antingen göras som en separat konsekvensbedömning för den personliga integriteten och uppgiftsskydd eller integreras i den övergripande konsekvensbedömningen. Enligt de gällande riktlinjerna för konsekvensbedömningar (Europeiska kommissionens riktlinjer för konsekvensbedömningar, SEK(2009) 92) föreskrivs ingen separat konsekvensbedömning om effekterna för grundläggande rättigheter, t.ex. uppgiftsskydd, utan dessa aspekter ska integreras i den övergripande konsekvensbedömningen. Under tiden har det enligt kommissionens meddelande "Strategi för Europeiska unionens konkreta tillämpning av stadgan om de grundläggande rättigheterna" (KOM(2010) 573) utarbetats ytterligare riktlinjer i form av ett arbetsdokument från kommissionen om operativa riktlinjer för att ta hänsyn till grundläggande rättigheter i kommissionens konsekvensbedömningar (SEK(2011) 567).

⁽¹⁹⁾ Se även datatillsynsmannens yttrande av den 25 mars 2011 om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om användning av PNR-uppgifter för att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet (nedan kallat *datatillsynsmannens yttrande av den 25 mars 2011*), ännu inte offentliggjort i EUT, särskilt punkt 25.

nödvändigt att överväga alternativa lösningar på problemen för att minimera inverkan på de grundläggande rättigheterna ⁽²⁰⁾. Att tekniska lösningar är genomförbara innebär inte i sig att de är nödvändiga och proportionerliga.

16. Om en bedömning leder till slutsatsen att det behövs nya stora it-lösningar bör de utformas med inbyggda skyddsmekanismer för att skydda den personliga integriteten. De registeransvariga måste kunna visa att det har vidtagits lämpliga åtgärder för att se till att utformningen av deras system uppfyller kraven på skydd av den personliga integriteten. På så sätt skulle det gå att begränsa nya åtgärders negativa inverkan på den personliga integriteten (eller förstärka den positiva inverkan). Kommissionen har ställt sig bakom detta förhållningssätt ⁽²¹⁾. Genom att bygga in skyddsmekanismer för den personliga integriteten i system som exempelvis det system för registrering av in- och utresor som nämns i meddelandet skulle det gå att begränsa insamlingen av personuppgifter till det minimum som är nödvändigt, begränsa lagringsperioderna och anpassa behandlingen så att den skyddar den personliga integriteten och medger insyn för dem som är registrerade.
17. Dessutom måste principen om begränsning av syfte följas. Funktionsglidning måste förhindras. I meddelandet föreslås t.ex. att initiativet om att låta brottsbekämpande myndigheter få tillgång till Eurodac ⁽²²⁾ ska tas upp på nytt, vilket verkar bekräfta trenden att brottsbekämpande myndigheter beviljas tillgång till EU:s stora system och väcker frågan om en utvidgning av systemets ursprungliga syfte. Att flera myndigheter ges tillgång till databaser är en fråga som kan få mycket stora konsekvenser: En databas som uppfattas som proportionerlig när den används för ett visst ändamål kan bli oproportionerlig om dess användning utvidgas till andra ändamål senare ⁽²³⁾.
18. Därför vill datatillsynsmannen att alla (nuvarande och nya) förslag som omfattar begränsningar av den grundläggande rätten till uppgiftsskydd ska åtföljas av tydliga bevis för att de är nödvändiga ⁽²⁴⁾. När stora it-system anses vara nödvändiga bör de dessutom utformas med hänsyn till principen om inbyggda skyddsmekanismer. De åtgärder som vidtas bör också ses över regelbundet för att kontrollera att de fortfarande är nödvändiga.

III. SÄRSKILDA SYNPUNKTER

Eurodac

19. I meddelandet hänvisas till brottsbekämpande myndigheters tillgång till Eurodac och det sägs att Eurodac, vid sidan av att fortsätta att fungera som stöd för en effektiv tillämpning av Dublinförordningen, också ska tillgodose "de brottsbekämpande myndigheternas övriga behov" ⁽²⁵⁾.
20. I förslaget från december 2008 om en reform av Eurodacförordningen ⁽²⁶⁾ ingick inga bestämmelser om tillgång för brottsbekämpande myndigheter. Dessa infördes i ett förslag från kommissionen i

⁽²⁰⁾ När det gäller behovet att överväga alternativa lösningar, se även EU-domstolens ovannämnda dom i Schecke-målet.

⁽²¹⁾ Kommissionens meddelande "Ett samlat grepp på skyddet av personuppgifter i Europeiska unionen", KOM(2010) 609, s. 12. Se också datatillsynsmannens yttrande av den 14 januari 2011 om kommissionens meddelande till Europaparlamentet, rådet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – "Ett samlat grepp på skyddet av personuppgifter i Europeiska unionen" (EUT C 181, 22.6.2011, s. 1), punkterna 108–115.

⁽²²⁾ Meddelandet, s. 14.

⁽²³⁾ Se datatillsynsmannens preliminära synpunkter på gränspaketet, s. 3.

⁽²⁴⁾ Se även datatillsynsmannens yttrande av den 31 maj 2011 om utvärderingsrapporten från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om datalagringsdirektivet (direktiv 2006/24/EG), ännu ej offentliggjort i EUT, samt datatillsynsmannens yttrande av den 25 mars 2011.

⁽²⁵⁾ Meddelandet, s. 14.

⁽²⁶⁾ Förslag till förordning om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EG) nr (.../...) (om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har gett in i någon medlemsstat) (omarbetad version), KOM(2008) 825.

september 2009 ⁽²⁷⁾. I oktober 2010 antog kommissionen ett ändrat förslag ⁽²⁸⁾ som i likhet med det ursprungliga förslaget inte längre innefattade några bestämmelser om tillgång för brottsbekämpande myndigheter.

21. I sitt yttrande av den 15 december 2010 om Eurodac välkomnade datatillsynsmannen att möjligheten att få tillgång till databasen i brottsbekämpningssyfte hade tagits bort ⁽²⁹⁾ och påminde om att en sådan användning för ett annat syfte måste grundas på att det visas genom bevisning i sak att det föreligger en koppling mellan asylsökande och terrorism och/eller grov brottslighet. Dessutom måste man ta hänsyn till asylsökandes utsatta ställning när nödvändigheten och proportionaliteten i en sådan tillgång bedöms.
22. Reformen av Eurodacförordningen ingår i upprättandet av ett europeiskt asylsystem som enligt Stockholmsprogrammet ska införas senast 2012 ⁽³⁰⁾. Enligt kommissionen är en av anledningarna till att de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till Eurodac lyftes ut ur förslaget från oktober 2010 att det skulle göra det lättare att anta asylpaketet i tid, om denna kontroversiella åtgärd inte ingick ⁽³¹⁾. Reformen hänger också ihop med inrättandet av Byrån för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området med frihet, säkerhet och rättvisa ⁽³²⁾.
23. Med hänsyn till detta och mot bakgrund av sina tidigare synpunkter anser datatillsynsmannen att det hittills inte har lagts fram tillräckligt tydliga och tillförlitliga belägg för att det är nödvändigt att återinföra brottsbekämpande myndigheters möjlighet att få tillgång till Eurodac. Ett sådant återförande skulle eventuellt kunna övervägas först efter en ny konsekvensbedömning där hänsyn tas till uppgiftsskyddsfrågor. För att ge brottsbekämpande myndigheter tillgång till Eurodac skulle det dessutom krävas betydande ändringar av databasen för att åtkomsten skulle bli säker. De tekniska och ekonomiska konsekvenserna måste också utredas i en ny konsekvensbedömning ⁽³³⁾.
24. Återinförandet av förslaget kan även få stor inverkan på tidplanen för asylpaketet i sin helhet. Kommissionen nämner inget datum för ett eventuellt nytt förslag och anger inte heller huruvida ett sådant förslag skulle åtföljas av en ny konsekvensbedömning.

⁽²⁷⁾ Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EG) nr (.../...) (om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har gett in i någon medlemsstat) (omarbetad version) KOM(2009) 342. Datatillsynsmannen yttrade sig över detta förslag, se Europeiska datatillsynsmannens yttrande av den 7 oktober 2009 om det ändrade förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EG) nr (.../...) (om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har gett in i någon medlemsstat) och om förslaget till rådets beslut om medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheters och Europols framställningar om jämförelser med Eurodacuppgifter i brottsbekämpande syfte (nedan kallat *datatillsynsmannens yttrande av den 7 oktober 2009*) (EUT C 92, 10.4.2010, s. 1).

⁽²⁸⁾ Ändrat förslag till förordning om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EG) nr (.../...) (om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har gett in i någon medlemsstat) (omarbetad version), KOM(2010) 555 (nedan kallad KOM(2010) 555). Datatillsynsmannen yttrade sig över detta förslag, se datatillsynsmannens yttrande av den 15 december 2010, särskilt punkterna 18–22, 28–33 och 51–57.

⁽²⁹⁾ Datatillsynsmannens yttrande av den 15 december 2010, särskilt punkterna 12–17.

⁽³⁰⁾ Europeiska rådet: Stockholmsprogrammet – ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd, s. 5 (EUT C 115, 4.5.2010, s. 1).

⁽³¹⁾ KOM(2010) 555, s. 3.

⁽³²⁾ Ibid.

⁽³³⁾ Kommissionens förslag från oktober 2010 åtföljdes inte av någon konsekvensbedömning. I stället hänvisade kommissionen till den konsekvensbedömning som gjordes för 2009 års förslag – se kommissionens arbetsdokument som åtföljer det ändrade förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EG) nr (.../...) (om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har gett in i någon medlemsstat) och om förslaget till rådets beslut om medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheters och Europols framställningar om jämförelser med Eurodacuppgifter i brottsbekämpande syfte – Konsekvensbedömning, SEK(2009) 936. Se även KOM(2010) 555, s. 3.

System för registrering av in- och utresor

25. I meddelandet tillkännages också att ett meddelande om smarta gränser ska offentliggöras i september 2011 med initiativ till ett system för registrering av in- och utresor och ett program för registrerade resenärer. Kommissionen erkänner att dessa projekt skulle kräva "avsevärda investeringar" för att säkerställa "ett skydd av personuppgifter av hög kvalitet" ⁽³⁴⁾.
26. När det gäller system för registrering av in- och utresor motiverar kommissionen detta initiativ med att hävda att "vistelse efter det att viseringen har löpt ut" är "den främsta källan till olaglig invandring i EU" ⁽³⁵⁾. Bortsett från detta innehåller meddelandet inte någon förklaring om syftet med systemet.
27. Att minska antalet personer som stannar kvar efter det att viseringen har löpt ut kan tveklöst få positiva effekter. Datatillsynsmannen förstår att ett system för registrering av in- och utresor kan avskräcka medborgare från tredjeländer från att stanna kvar längre än de har tillstånd till om de vet att de sannolikt kommer att identifieras automatiskt när deras visum har löpt ut. Det finns dock fortfarande flera obesvarade frågor.
28. Hittills finns ingen konsekvent politik i medlemsstaterna för att hantera problemet med vistelser efter det att viseringen har löpt ut. Begreppet "vistelse efter det att viseringen har löpt ut" är överlag inte väl definierat. En gemensam definition av begreppet skulle vara ett nödvändigt först steg mot att få en tydlig bild av frågan ⁽³⁶⁾.
29. Dessutom är alla siffror som har tagits fram hittills uppskattningar ⁽³⁷⁾. Problemets omfattning måste utredas innan det går att göra en motiverad bedömning av nödvändigheten.
30. Registreringar enligt artikel 96 i konventionen om tillämpningen av Schengenavtalet är en befintlig åtgärd för att förhindra vissa personer från att resa in i Schengenområdet. Det går att använda dessa registreringar för att hindra återinresa för personer som har stannat efter det att deras visering har löpt ut ⁽³⁸⁾. I ett meddelande nyligen uppmanade kommissionen medlemsstaterna att använda denna möjlighet i så stor utsträckning som möjligt ⁽³⁹⁾. Detta innebär att åtgärden i nuläget inte utnyttjas fullt ut.
31. Systemet för registrering av in- och utresor skulle sannolikt också baseras på biometriska uppgifter. Datatillsynsmannen inser att det kan finnas fördelar med att använda biometriska uppgifter, men måste också påpeka svagheter hos dem. All användning av biometriska uppgifter måste åtföljas av strikta skyddsmekanismer och bör ta hänsyn till risken för misstag ⁽⁴⁰⁾. I detta sammanhang förordar datatillsynsmannen att det inrättas minimikriterier för användningen av biometriska uppgifter, t.ex. i fråga om uppgifternas tillförlitlighet, riktade konsekvensbedömningar av användning av biometriska uppgifter, uppgifternas exakthet och säkerhetsförfaranden ⁽⁴¹⁾. Dessutom har en viss andel av de berörda

⁽³⁴⁾ Meddelandet, s. 10.

⁽³⁵⁾ Meddelandet, s. 10.

⁽³⁶⁾ Det måste också undersökas vilka undantag – t.ex. av medicinska eller humanitära skäl – som skulle gälla.

⁽³⁷⁾ Se datatillsynsmannens yttrande av den 30 september 2010, punkterna 52–56.

⁽³⁸⁾ Se datatillsynsmannens preliminära synpunkter av den 3 mars 2008, s. 4.

⁽³⁹⁾ Kommissionens meddelande: Årsrapport om invandring och asyl, KOM(2011) 291, s. 9.

⁽⁴⁰⁾ Se t.ex. datatillsynsmannens yttrande av den 16 oktober 2006 om det ändrade förslaget till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1030/2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland (EUT C 320, 28.12.2006, s. 21). Se även artikel 29-gruppen för skydd av personuppgifter, yttrande nr 3/2007 om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av de gemensamma konsulära anvisningarna angående viseringar till diplomatiska beskickningar och karriärkonsulat i samband med införandet av biometri samt bestämmelser om organiseringen av mottagandet och behandlingen av viseringsansökningar (KOM(2009) 269, slutlig), WP134 av den 1 mars 2007.

⁽⁴¹⁾ Se t.ex. datatillsynsmannens yttrande av den 19 oktober 2005 om förslaget till rådets beslut om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II), om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (...) (EUT C 91, 19.4.2006, s. 38), samt *Towards more comprehensive data protection in Europe including Biometrics — a European perspective*, tolfte konferensen – 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

personerna inte fingeravtryck som går att avläsa i ett sådant system⁽⁴²⁾. Om systemet för registrering av in- och utresor ska omfatta biometriska kännetecken måste det också innefatta säkerhetsförfaranden för dessa resenärer⁽⁴³⁾.

32. Datatillsynsmannen vill också lyfta fram erfarenheterna av US-VISIT (United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology) som är ett liknande system i USA. Enligt US-VISIT måste de flesta medborgare från tredjeländer lämna biometriska uppgifter vid sin inresa till amerikanskt territorium. Utresedelen av detta system är fortfarande under utveckling. Under 2009 utfördes två pilottester av insamling av biometriska uppgifter för den delen av systemet⁽⁴⁴⁾. Department of Homeland Security erkände att resultatet av dessa tester var "överdrivna på grund av begränsningar i systemet i ärenden där uppgifterna i ADIS inte avspeglade resenärens aktuella status på grund av nyligen gjorda förändringar eller förlängningar av statusen"⁽⁴⁵⁾. I testerna kontrollerades passagerarna också mot flera bevakningslistor, men "ingen av [...] träffarna skulle ha förhindrat avresan"⁽⁴⁶⁾. Sammanlagt har Department of Homeland Security satsat ca 1,3 miljarder USD för att utveckla inresedelen av US-VISIT⁽⁴⁷⁾. Detta väcker frågan om ett system för registrering av in- och utresor är en kostnadseffektiv åtgärd för att minska mängden vistelser efter det att viseringen har löpt ut.
33. Varken syftet med ett sådant system eller hur det skulle utformas och tillämpas är alltså tillräckligt uppenbart. När det gäller behovet av åtgärder finns det inte någon tydlig definition av det centrala begreppet "vistelse efter det att viseringen löpt ut", vilket innebär att det inte finns någon tillförlitlig statistik över problemets omfattning. När det gäller vilka åtgärder som ska vidtas används de befintliga instrumenten för att förhindra återinresa för personer som man vet har stannat kvar för länge sannolikt inte i den utsträckning som de borde. Dessutom medför den biometriska delen av in-/utresesystemet vissa problem. När det gäller genomförbarheten och kostnaden för detta system pekar erfarenheterna i USA på att ett system för registrering av in- och utresor blir dyrt att införa. Dessa överväganden innebär att det är tveksamt om ett system för registrering av in- och utresor är effektivt och nödvändigt.

Program för registrerade resenärer

34. I meddelandet nämns också införandet av ett program för registrerade resenärer. Det är inte helt klart vilket mervärde ett sådant system skulle medföra jämfört med att t.ex. använda viseringar för flera inresor med lång giltighetstid. Målgrupperna skulle vara desamma (personer som ofta passerar gränsen). Det faktum att det fortfarande finns "ovilja"⁽⁴⁸⁾ att utfärda sådana viseringar är inte i sig ett tillräckligt skäl för att föreslå nya åtgärder när de befintliga åtgärderna – om de utnyttjades till fullo – skulle göra det möjligt att nå samma mål. Därför är datatillsynsmannen inte helt övertygad om att systemet verkligen är nödvändigt.
35. I meddelandet hänvisas också till begreppet resenärer med "ärligt uppsåt" (s. 11), främst i samband med programmet för registrerade resenärer. Detta kan underförstått tolkas som att det skapas en grupp resenärer med "oärligt uppsåt". Endast resenärer som vidtar de extra åtgärderna, går med i programmet för registrerade resenärer och lämnar ytterligare personuppgifter skulle betraktas som resenärer med

⁽⁴²⁾ T.ex. på grund av sjukdom, funktionsnedsättningar, skador eller brännsår. Dessutom verkar fingeravtrycken hos personer som arbetar inom jordbruk eller byggnadssektorn i ett icke försumbart antal fall vara så pass skadade att de inte går att läsa av. Se datatillsynsmannens yttrande av den 15 december 2010, punkt 19.

⁽⁴³⁾ Liknande synpunkter på Eurodac finns i datatillsynsmannens yttrande av den 15 december 2010, punkterna 18–25.

⁽⁴⁴⁾ På en av de flygplatser som valdes ut för testerna uppgick arbetskostnaderna för 35 dagars testverksamhet till 393 410 USD, vilket utmynnade i 90 misstänkta fall av vistelse efter det att viseringen hade löpt ut. Vid ett annat test som utfördes samtidigt fick man 44 misstänkta träffar, till en kostnad av 77 501 USD. Dessa siffror omfattar inte utvecklingskostnaderna. Se nedan för en bedömning av dessa tester: United States Government Accountability Office: US-VISIT Pilot Evaluations Offer Limited Understanding of Air Exit Options, augusti 2010, GAO-10-860, på <http://www.gao.gov/new.items/d10860.pdf> (nedan kallad *US GAO: US-VISIT Pilot Evaluations*).

⁽⁴⁵⁾ Återgiven i US GAO: US-VISIT Pilot Evaluations, s. 72.

⁽⁴⁶⁾ US GAO: US-VISIT Pilot Evaluations, s. 72.

⁽⁴⁷⁾ Se datatillsynsmannens preliminära synpunkter av den 3 mars 2008, s. 4.

⁽⁴⁸⁾ Meddelandet, s. 11.

"ärligt uppsåt". Utgångspunkten skulle inte längre vara att resenärer i allmänhet ska anses resa in i unionen med goda avsikter så länge inte särskilda bevis väcker misstankar, utan att resenärerna måste rentvå sig genom att lämna ytterligare upplysningar om sig själva, även när det saknas bevis. Genom att deklarerat att endast vissa resenärer har "ärligt uppsåt" får de resenärer som inte vill lämna ytterligare upplysningar i praktiken en stämpel på sig om att de har "oärligt uppsåt", även om deras vägran att lämna ytterligare information kan ha fullt legitima skäl, t.ex. att de inte reser ofta⁽⁴⁹⁾.

Frontex och samarbete mellan myndigheter

36. I meddelandet manas till ett "[n]ära samarbete mellan myndigheter", mellan Europol, Frontex och nationella tull- och polismyndigheter, något som anses vara "av största vikt", särskilt mellan gränsbevakningsmyndigheter och tullmyndigheter⁽⁵⁰⁾. Detta samarbete ska stödjas genom förslag till bästa metoder som ska läggas fram under 2012. Kommissionen tillkännager också att ett lagstiftningsförslag ska läggas fram under 2011 för att göra det möjligt för medlemsstaternas myndigheter som utför gränsövervakning att "sprida operativ information och att samarbeta sinsemellan och med Frontex"⁽⁵¹⁾. Slutligen pågår förhandlingar i rådet och Europaparlamentet om förslaget om att uppdatera Frontex rättsliga ram så att byrån "operativt kan agera mer effektivt"⁽⁵²⁾.
37. För att säkerställa konsekvens och skapa mervärde i fråga om uppgiftsskydd bör de olika bestämmelserna i de rättsliga grunderna för att ingå samarbetsavtal och utbyta personuppgifter mellan Frontex och de myndigheter som byrån ska samarbeta med vara samstämmiga och enhetliga för att garantera fullständigt samarbete mellan organen i fråga om respekten för bestämmelserna om uppgiftsskydd.
38. Datatillsynsmannen upprepar också de påpekanden som gjordes i yttrandet över förslaget till reform av Frontexförordningen⁽⁵³⁾, nämligen att det krävs en tydlig rättslig grund för behandlingen av personuppgifter. Om Frontex ges mandat att utbyta personuppgifter bör den grunden omfatta kraftfulla och tydliga bestämmelser om registrerade personers rättigheter och andra skyddsmekanismer. Alla bestämmelser som ger Frontex tillstånd att behandla och/eller utbyta personuppgifter bör vara exakta och tydligt avgränsade.

Eurosur

39. Kommissionen tillkännager också ett lagstiftningsförslag som avgränsar mål, tillämpningsområde och den tekniska och operativa ramen för det europeiska gränsövervakningssystemet (Eurosur) i december 2011⁽⁵⁴⁾. Syftet med förslaget är att se till att man använder "mer modern teknik såväl vid land- som vid sjögränserna"⁽⁵⁵⁾ och även utväxlar operativ information om incidenter⁽⁵⁶⁾. Detta hör också ihop med Frontex, eftersom kommissionen tänker lägga fram ett ytterligare förslag för att ge de myndigheter i medlemsstaterna som utför gränsbevakningsverksamhet möjlighet att dela operativ information med varandra och med Frontex⁽⁵⁷⁾.

⁽⁴⁹⁾ Se även datatillsynsmannens preliminära synpunkter av den 3 mars 2008.

⁽⁵⁰⁾ Meddelandet, s. 10.

⁽⁵¹⁾ Meddelandet, s. 8.

⁽⁵²⁾ Meddelandet, s. 8.

⁽⁵³⁾ Datatillsynsmannens yttrande av den 17 maj 2010 över förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 2007/2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (Frontex), ännu ej offentliggjort i EUT. Se även datatillsynsmannens yttrande av den 17 december 2010, punkterna 48–51.

⁽⁵⁴⁾ Meddelandet, s. 18.

⁽⁵⁵⁾ Meddelandet, s. 7.

⁽⁵⁶⁾ Meddelandet, s. 8.

⁽⁵⁷⁾ Meddelandet, s. 8.

40. Det är inte uppenbart huruvida och i vilken omfattning detta skulle innefatta behandling av personuppgifter ⁽⁵⁸⁾. Datatillsynsmannen uppmanar kommissionen att förtydliga dessa frågor i sina kommande förslag.

Europeiskt system av gränsbevakningspersonal

41. I meddelandet nämns att det bör undersökas om det är möjligt att införa ett europeiskt system av gränsbevakningspersonal. Det framgår inte av texten hur ett sådant system skulle se ut. Enligt texten skulle detta inte "nödvändigtvis" ⁽⁵⁹⁾ ske i form av en central förvaltning, vilket ändå lämnar öppet för möjligheten att det kan bli en sådan. Om det inte inrättas någon central förvaltning föreslås i meddelandet att det bland annat kommer att krävas mer "delad kapacitet" och "praktiskt samarbete" ⁽⁶⁰⁾.
42. Det framgår inte tydligt om detta ska syfta till en bättre tillämpning av befintliga åtgärder eller om det är en fingervisning om nya, ännu inte tillkännagivna, förslag. Eftersom "praktiskt samarbete" sannolikt skulle omfatta utbyte av personuppgifter, vilket måste ha en rättslig grund, bör den grunden anges i kommande förslag, om projektet ska drivas vidare.

IV. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

43. I linje med etablerad rättspraxis hos Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna påminner datatillsynsmannen om kravet på att alla (nuvarande och kommande) förslag som innebär inskränkningar av de grundläggande rättigheterna till personlig integritet och uppgiftsskydd måste vara nödvändiga och proportionerliga. Varje förslag måste åtföljas av en konsekvensbedömning för den personliga integriteten där det visas att förslaget är nödvändigt.
44. Principen om inbyggda skyddsmekanismer och principen om begränsning av syfte måste följas både när förslag till nya stora it-system läggs fram och när systemen utformas.
45. Datatillsynsmannen kräver att all användning av biometriska uppgifter ska åtföljas av strikta skyddsmekanismer och säkerhetsförfaranden för dem som inte kan delta. Mer generellt bör det införas minimivillkor för användningen av biometriska uppgifter.
46. Dessutom uppmanar datatillsynsmannen kommissionen att förtydliga omfattningen av och innehållet i de förslag som nämns i yttrandet. Detta gäller de lagstiftningsförslag som ska läggas fram i fråga om systemet för registrering av in- och utresor, programmet för registrerade resenärer, Eurosur, Frontex och samarbete mellan myndigheter, samt meddelandet om smarta gränser och undersökningen av ett europeiskt system av gränsbevakningspersonal.
47. Datatillsynsmannen uppmanar också kommissionen att inte återinföra förslaget om att ge brottsbekämpande myndigheter tillgång till Eurodac så länge inte en ny konsekvensbedömning, inbegripet tekniska och finansiella konsekvenser, tydligt visar att systemet är nödvändigt.
48. Datatillsynsmannen kommer att följa utvecklingen noggrant och utfärda nya yttranden vid behov. Datatillsynsmannen finns tillgänglig för ytterligare samråd, i god samarbetsanda.

Utfärdat i Bryssel den 7 juli 2011.

Peter HUSTINX
Europeiska datatillsynsmannen

⁽⁵⁸⁾ Se även datatillsynsmannens yttrande av den 17 december 2010, punkterna 46–47, där denna fråga redan har behandlats. I det yttrandet behandlas också den hittills olösta frågan om hur de tänkta förbindelserna mellan Frontex och Eurosur ska se ut.

⁽⁵⁹⁾ Meddelandet, s. 7.

⁽⁶⁰⁾ Meddelandet, s. 7.