

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE

Resumé af udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse om forslaget til et EU-system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS)

(Udtalelsen findes i sin helhed på engelsk, fransk og tysk på den tilsynsførendes websted www.edps.europa.eu)

(2017/C 162/06)

EU's grænseforvaltningspolitik har været præget af en betydelig udvikling i de seneste år på grund af udfordringerne som følge af tilstrømningen af flygtninge og migranter såvel som de øgede sikkerhedsproblemer efter angrebene i Paris, Bruxelles og Nice. Den nuværende situation og behovet for at garantere sikkerheden inden for medlemsstaternes område har foranlediget Kommissionen til at iværksætte flere lovgivningsinitiativer, som har til formål at forbedre kontrollen med personer, der rejser ind i Schengenområdet.

Et af disse initiativer er forslaget til forordning om oprettelse af et EU-system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (»ETIAS«), som blev fremsat af Kommissionen den 16. november 2016.

Ifølge forslaget vil systemet kræve, at rejsende, der er fritaget for visumpligten, underkastes en risikovurdering med hensyn til sikkerhed, irregulær migration og risici for folkesundheden forud for deres ankomst til Schengengrænserne. Denne vurdering vil blive foretaget ved hjælp af et krydstjek af de oplysninger, som ansøgeren har indgivet via ETIAS, sammenholdt med andre EU-informationssystemer, en dedikeret ETIAS-overvågningsliste og screeningsregler. Denne proces vil resultere i, at der udstedes — eller gives afslag på at udstede — en automatiseret tilladelse til indrejse i EU.

Med ETIAS-forslaget synes EU-lovgiveren at følge den stigende tendens til at behandle sikkerhed og migrationsforvaltning under ét uden at tage hensyn til de væsentlige forskelle mellem disse to politikområder. Oprettelsen af ETIAS vil få en betydelig indvirkning på retten til beskyttelse af personoplysninger, da forskellige former for data, der i første omgang indsamles til meget forskellige formål, vil blive tilgængelige for en bredere vifte af offentlige myndigheder (dvs. immigrationsmyndigheder, grænsevagter, retshåndhævende myndigheder osv.). Den tilsynsførende mener derfor, at det er nødvendigt at foretage en vurdering af den indvirkning, som forslaget vil have på retten til privatlivets fred og retten til databeskyttelse, som er fastsat i EU's charter om grundlæggende rettigheder, og gøre status over alle foranstaltninger på EU-plan for migrations- og sikkerhedsformål.

Endvidere giver ETIAS-forslaget anledning til bekymring vedrørende processen med at fastslå, hvilke mulige risici ansøgeren udgør. I denne henseende bør man være særlig opmærksom på definitionen af disse risici som sådanne. I betragtning af, at konsekvensen for en enkeltperson kunne være afslag på indrejse, bør lovgivningen klart definere, hvad de vurderede risici er. Den tilsynsførende sætter også spørgsmålstegn ved eksistensen af ETIAS-screeningsreglerne. Den tilsynsførende forstår, at det er lovgiverens mål at skabe et redskab, der muliggør en automatisk udskilning af tredjelandsstatsborgere, der er fritaget for visumpligt, og som mistænkes for at udgøre sådanne risici. Som enhver anden form for elektronisk dataanalyse, der anvendes i forbindelse med enkeltpersoner, rejser profilering dog alvorlige, tekniske, juridiske og etiske spørgsmål. Den tilsynsførende opfordrer derfor til, at der fremlægges overbevisende dokumentation til støtte for, at det er nødvendigt at anvende profileringsværktøjer i forbindelse med ETIAS.

Den tilsynsførende sætter endvidere spørgsmålstegn ved relevansen af at indsamle og behandle sundhedsdata, som det fremgår af forslaget. Han anmoder om en bedre begrundelse for den valgte datalagringsperiode og for nødvendigheden af at give nationale retshåndhævende myndigheder og Europol adgang.

Endelig fremlægger han anbefalinger vedrørende f.eks. rolle- og ansvarsfordelingen mellem de forskellige involverede enheder og ETIAS' opbygning og informationssikkerhed.

I. INDLEDNING

1. Europa-Kommissionens initiativ om oprettelse af et EU-system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (herafter »ETIAS«) stammer fra en meddelelse fra 2008 med titlen »Forberedelse af de kommende faser af grænseforvaltningen i EU«⁽¹⁾. I denne meddelelse foreslog Kommissionen nye redskaber til den fremtidige forvaltning af de europæiske grænser — navnlig ind- og udrejsesystemet (»EES«) og programmet for registrerede rejsende (»RTP«) — og så for første gang nærmere på indførelsen af ETIAS, på daværende tidspunkt kaldet et elektronisk system for rejsetilladelser (»ESTA«) på EU-plan. Den tilsynsførende udsendte samme år foreløbige bemærkninger⁽²⁾ til denne meddelelse.
2. I februar 2011 udsendte Kommissionen en politisk undersøgelse⁽³⁾, der analyserede fire forskellige muligheder for indførelsen af et ESTA på EU-plan. Konklusionen i undersøgelsen var, at betingelserne på daværende tidspunkt ikke var opfyldt til at opbygge et ESTA på EU-plan. I en meddelelse⁽⁴⁾ fra 2012 vedrørende intelligente grænser var Kommissionen af den opfattelse, at det indtil videre ikke burde overvejes at oprette et ESTA på EU-plan, men meddelte sin hensigt om at fortsætte arbejdet med ind- og udrejsesystemet og programmet for registrerede rejsende.
3. I meddelelsen⁽⁵⁾ »Stærkere og mere intelligente informationssystemer for grænser og sikkerhed« af 6. april 2016 bebudede Kommissionen, at den vil se nærmere på, om det er nødvendigt, teknisk gennemførligt og proportionelt at indføre et fremtidigt EU-system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse. I samme år foretog Kommissionen en feasibilityundersøgelse, der som benchmark anvendte tre andre eksisterende rejsetilladelsessystemer i verden: ESTA i USA, eTA i Canada og eVisitor i Australien.
4. Den 16. november fremlagde Kommissionen den endelige rapport om feasibilityundersøgelsen⁽⁶⁾ (herafter »feasibilityundersøgelsen fra 2016«) samt forslaget om ETIAS (herafter »forslaget«).
5. Den tilsynsførende bifalder, at Kommissionens tjenestegrene holdt uformelle samråd med ham forud for forslagens vedtagelse. Han beklager imidlertid, at det på grund af den meget stramme frist og betydningen og kompleksiteten af forslaget ikke var muligt at fremkomme med et nyttigt bidrag på daværende tidspunkt.

V. KONKLUSION

113. Den tilsynsførende ser med tilfredshed på den vægt, der lægges på databeskyttelse i hele forslaget om oprettelse af ETIAS.
114. I fuld respekt for lovgiverens rolle med hensyn til at vurdere nødvendigheden og proportionaliteten af de foreslåede foranstaltninger minder den tilsynsførende om, at disse to høje lovkrav, der er fastsat i chartret, kan undersøges af EU-Domstolen, og at den tilsynsførende har til opgave at beskytte dem. Han understreger, at manglen på en konsekvensanalyse (vedrørende databeskyttelse) ikke gør det muligt at vurdere nødvendigheden og proportionaliteten af ETIAS, som det er foreslået på nuværende tidspunkt.
115. Da der med forslaget oprettes et yderligere system, hvor en stor mængde personoplysninger om tredjelandstatsborgere behandles med henblik på migrations- og sikkerhedsformål, råder den tilsynsførende lovgiveren til at gøre status over alle foranstaltninger på EU-plan, der vedrører databehandling med henblik på migrations- og sikkerhedsformål, og foretage en tilbunds gående analyse med hensyn til målene og resultaterne heraf.
116. I denne forbindelse anbefaler den tilsynsførende, at der i forslaget medtages en definition af risici for irregulær migration og sikkerheden for at overholde princippet om formålsbegrænsning.

⁽¹⁾ Meddelelse af 13. februar 2008 fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget »Forberedelse af de kommende faser af grænseforvaltningen i EU«, KOM(2008) 69 endelig.

⁽²⁾ Den tilsynsførendes foreløbige bemærkninger af 3. marts 2008, findes på: https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/Consultation/Comments/2008/08-03-03_Comments_border_package_EN.pdf

⁽³⁾ »Policy study on an EU Electronic System for travel Authorization (EU ESTA)« fra februar 2011, findes på: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/pdf/esta_annexes_en.pdf

⁽⁴⁾ Meddelelse af 25. oktober 2011 fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet »Intelligente grænser — valgmuligheder og vejen videre frem«, KOM(2011) 680 endelig.

⁽⁵⁾ Meddelelse af 6. april 2016 fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet »Stærkere og mere intelligente informationssystemer for grænser og sikkerhed«, COM(2016) 205 final.

⁽⁶⁾ »Feasibility Study for a European Travel Information and Authorisation System (ETIAS) — Final Report« af 16. november 2016 findes på: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/legislative-documents/docs/20161116/etias_feasibility_study_en.pdf

117. Endvidere er den tilsynsførende bekymret med hensyn til, om anvendelsen af ETIAS-screeningsreglerne vil være fuldt ud i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i chartret. Han anbefaler, at de foreslåede ETIAS-screeningsregler underkastes en forudgående omfattende vurdering af deres indvirkning på de grundlæggende rettigheder. Han er også i tvivl om, hvorvidt der foreligger overbevisende dokumentation til støtte for, at det er nødvendigt at anvende profileringsværktøjer i forbindelse med ETIAS, og — da det ikke er tilfældet — opfordrer lovgiveren til at genoverveje brugen af profilering.
118. Den tilsynsførende sætter spørgsmålstegn ved relevansen og effektiviteten af at indsamle og behandle sundhedsdata, som det fremgår af forslaget, på grund af deres manglende pålidelighed. Han er også i tvivl om nødvendigheden af at behandle sådanne data på grund af den begrænsede forbindelse mellem sundhedsrisici og rejsende, der er fritaget for visumplikten.
119. Med hensyn til retshåndhavende myndigheders og Europols adgang til ETIAS-oplysninger understreger den tilsynsførende, at der på nuværende tidspunkt mangler overbevisende dokumentation til støtte for, at en sådan adgang er nødvendig. Den tilsynsførende minder om, at nye ordningers nødvendighed og proportionalitet skal vurderes både globalt, idet der tages højde for de allerede eksisterende store it-systemer i EU, og specifikt, nemlig i det specifikke tilfælde med de berørte tredjelandstatsborgere, som lovligt besøger og rejser ind i EU.
120. Ud over de væsentligste bekymringer, der er identificeret ovenfor, vedrører den tilsynsførendes anbefalinger i denne udtalelse følgende aspekter af forslaget:
- nødvendigheden og proportionaliteten af det indsamlede datamateriale
 - de valgte datalagringsperioder
 - ETIAS' interoperabilitet med andre it-systemer
 - de registreredes rettigheder og de tilvejebragte retsmidler
 - den uafhængige prøvelse af betingelserne for retshåndhavende myndigheders adgang
 - rolle- og ansvarsfordelingen mellem Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning og eu-LISA
 - kontrol foretaget af den centrale ETIAS-enhed
 - ETIAS' opbygning og informationssikkerhed
 - statistiske oplysninger genereret af systemet
 - den tilsynsførendes rolle.
121. Den tilsynsførende er fortsat tilgængelig med henblik på at give yderligere råd om forslaget, også vedrørende enhver delegeret retsakt eller gennemførelsesretsakt, der vedtages i medfør af den foreslåede forordning, som kunne have følger for behandlingen af personoplysninger.

Bruxelles, den 6. marts 2017.

Giovanni BUTTARELLI

Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse
