

## EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN

### Sammanfattning av Europeiska datatillsynsmannens yttrande om förslaget till ett EU-system för reseuppgifter och resetillstånd (Etias)

(Den fullständiga texten till detta yttrande finns på engelska, franska och tyska på Europeiska datatillsynsmannens webbplats [www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu))

(2017/C 162/06)

EU:s politik för gränsförvaltning har utvecklats betydligt under de senaste åren på grund av utmaningarna med inflödet av flyktingar och migranter samt de ökade säkerhetsproblemen efter attackerna i Paris, Bryssel och Nice. Den föreliggande situationen och behovet av att garantera säkerheten på medlemsstaternas territorier har föranlett kommissionen att sjösätta flera lagstiftningsinitiativ i syfte att förbättra kontrollen över de personer som reser in i Schengen-området.

Ett av dessa initiativ är förslaget till förordning om inrättande av ett EU-system för reseuppgifter och resetillstånd (Etias), som lades fram av kommissionen den 16 november 2016.

Enligt detta förslag skulle systemet kräva att personer som inte behöver visering genomgår en riskbedömning med avseende på säkerhet, irreguljär migration och risker för folkhälsan innan de anländer till Schengen-områdets gränser. Denna bedömning skulle utföras genom en dubbelkontroll av de av sökandens uppgifter som lämnats in via Etias gentemot EU:s övriga informationssystem, en särskild bevakningslista för Etias och sökregler. Denna process leder till ett beviljande – eller ett avslag – av ett automatiserat tillstånd för inresa till EU.

I och med Etias-förslaget verkar EU:s lagstiftare följa den ökande trenden att slå ihop hanteringen av säkerhets- och migrationsförvaltningsändamål utan att ta hänsyn till de betydande skillnader som finns mellan dessa två politikområden. Införandet av Etias skulle ha en betydande inverkan på rätten till personuppgiftsskydd, eftersom olika typer av uppgifter som från början har samlats in av mycket olika skäl kommer att göras tillgängliga för ett större antal offentliga myndigheter (dvs. immigrationsmyndigheter, gränskontrollmyndigheter, brottsbekämpande myndigheter osv.). Av detta skäl anser Europeiska datatillsynsmannen att det finns behov av att genomföra en bedömning av den inverkan förslaget kommer att ha på den rätt till privatlivet som ingår i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, en bedömning som omfattar en utvärdering av alla befintliga åtgärder på EU-nivå för migrations- och säkerhetsändamål.

Dessutom ger Etias-förslaget upphov till farhågor rörande processen med att fastställa de eventuella risker som utgörs av sökanden. I detta avseende bör man ägna särskild uppmärksamhet åt själva definitionen av dessa risker. Mot bakgrund av att följden för den enskilde kan vara ett inreseförbud bör lagen tydligt fastställa vilka de bedömda riskerna är. Datatillsynsmannen ifrågasätter även förekomsten av Etias sökregler. Datatillsynsmannen är på det klara med att lagstiftarens syfte är att skapa ett verktyg som möjliggör automatisk urskiljning av tredjelandsmedborgare som inte behöver visering och som också misstänks utgöra sådana risker. Icke desto mindre ger profilering, liksom alla andra former av datoriserad uppgiftsanalys som tillämpas på enskilda individer, upphov till allvarliga tekniska, rättsliga och etiska frågor. Av denna anledning efterlyser datatillsynsmannen övertygande bevis som stöder behovet av att använda profileringsverktyg inom ramen för Etias.

Dessutom ifrågasätter datatillsynsmannen tillämpligheten med den insamling och behandling av hälsouppgifter som planeras i förslaget. Datatillsynsmannen ber om en bättre motivering av den valda lagringsperioden för uppgifterna och av behovet av att ge nationella brottsbekämpande myndigheter och Europol tillgång till uppgifterna.

Slutligen tillhandahåller datatillsynsmannen rekommendationer, t.ex. rörande uppdelningen av roller och ansvarsområden mellan de olika enheter som deltar samt rörande Etias struktur och informationssäkerhet.

## I. INLEDNING

1. Europeiska kommissionens initiativ för inrättande av ett EU-system för reseuppgifter och resetillstånd (nedan kallat *Eτίας*) har sitt ursprung i ett meddelande från 2008 med titeln "Att förbereda nästa steg i utvecklingen av Europeiska unionens gränsförvaltning" <sup>(1)</sup>. I detta meddelande föreslog kommissionen nya verktyg för den framtida förvaltningen av de europeiska gränserna – främst systemet för in- och utresa och programmet för registrerade resenärer – och övervägde för första gången införandet av *Eτίας*, som vid den tiden kallades EU:s elektroniska system för resetillstånd (*Esta*). Europeiska datatillsynsmannen utfärdade samma år ett preliminärt yttrande <sup>(2)</sup> om detta meddelande.
2. I februari 2011 utfärdade kommissionen en politisk studie <sup>(3)</sup> där fyra olika alternativ analyserades för införandet av EU:s elektroniska system för resetillstånd. Studiens slutsats var att villkoren för att motivera skapandet av EU:s elektroniska system för resetillstånd vid den tiden inte uppfylldes. I ett meddelande <sup>(4)</sup> från 2012 rörande smarta gränser ansåg kommissionen att införandet av EU:s elektroniska system för resetillstånd temporärt borde överges men tillkännagav att man avsåg att fortsätta arbetet med systemet för in- och utresa och programmet för registrerade resenärer.
3. I meddelandet <sup>(5)</sup> "Starkare och smartare informationssystem för gränser och säkerhet" av den 6 april 2016 tillkännagav kommissionen att den kommer att bedöma behovet, den tekniska genomförbarheten och proportionaliteten av att införa ett framtida europeiskt system för reseuppgifter och resetillstånd. Samma år utförde kommissionen en genomförbarhetsstudie i vilken tre andra befintliga system för resetillstånd i världen användes som riktmärken: *ESTA* i USA, *eTA* i Kanada och *eVisitor* i Australien.
4. Den 16 november offentliggjorde kommissionen slutrapporten för genomförbarhetsstudien <sup>(6)</sup> (nedan kallad *2016 års genomförbarhetsstudie*) såväl som förslaget för *Eτίας* (nedan kallat *förslaget*).
5. Datatillsynsmannen välkomnar att kommissionens avdelningar har hållit informella samråd med honom innan förslaget antogs. Han beklagar dock att det på grund av den mycket snäva tidsfristen och förslagets vikt och komplexitet inte var möjligt att tillhandahålla ett meningsfullt bidrag vid tiden i fråga.

## V. SLUTSATS

113. Europeiska datatillsynsmannen välkomnar den uppmärksamhet som ägnas dataskyddet genom hela förslaget för införandet av *Eτίας*.
114. Med full respekt för lagstiftarens roll när det gäller att bedöma nödvändigheten och proportionaliteten av de föreslagna åtgärderna påminner datatillsynsmannen om att dessa två rättsliga högnivåkrav som förankras i stadgan kan granskas av EU-domstolen och att datatillsynsmannen har till uppgift att slå vakt om dem. Han understryker att bristen på en konsekvensbedömning (rörande dataskydd) gör det omöjligt att bedöma nödvändigheten av och proportionaliteten hos *Eτίας* i den form som för närvarande föreslås.
115. Eftersom förslaget inför ett ytterligare system som innebär behandling av en betydande mängd personuppgifter rörande tredjelandsmedborgare för immigrations- och säkerhetsändamål råder datatillsynsmannen lagstiftaren att genomföra en kartläggning av alla åtgärder på EU-nivå som medför databehandling för migrations- och säkerhetsändamål och att genomföra en djupanalys med avseende på åtgärdernas mål och verkningsfullhet.
116. I detta sammanhang rekommenderar datatillsynsmannen att man ska införa en definition av irreguljära migrations- och säkerhetsrisker i förslaget för att uppfylla principen om ändamålsbegränsning.

<sup>(1)</sup> Meddelande av den 13 februari 2008 från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Att förbereda nästa steg i utvecklingen av Europeiska unionens gränsförvaltning, KOM(2008) 69 slutlig.

<sup>(2)</sup> Europeiska datatillsynsmannens preliminära yttrande av den 3 mars 2008 finns på [https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/Consultation/Comments/2008/08-03-03\\_Comments\\_border\\_package\\_EN.pdf](https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/Consultation/Comments/2008/08-03-03_Comments_border_package_EN.pdf).

<sup>(3)</sup> Den politiska studien om EU:s elektroniska system för resetillstånd (*Esta*) från februari 2011 finns på [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/pdf/esta\\_annexes\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/pdf/esta_annexes_en.pdf).

<sup>(4)</sup> Meddelande av den 25 oktober 2011 från kommissionen till Europaparlamentet och rådet: Smart gränsförvaltning – valmöjligheter och framtida handlingsalternativ, KOM(2011) 680 slutlig.

<sup>(5)</sup> Meddelande av den 6 april 2016 från kommissionen till Europaparlamentet och rådet: Starkare och smartare informationssystem för gränser och säkerhet, COM(2016) 205 final.

<sup>(6)</sup> Slutrapporten för genomförbarhetsstudien av den 16 november 2016 om ett EU-system för reseuppgifter och resetillstånd (*Eτίας*) finns på [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/legislative-documents/docs/20161116/etias\\_feasability\\_study\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/legislative-documents/docs/20161116/etias_feasability_study_en.pdf).

117. Dessutom är datatillsynsmannen bekymrad över huruvida användningen av Etias sökregler ligger i linje med de grundläggande rättigheter som fastställs i stadgan. Han rekommenderar att de föreslagna Etias-sökreglerna ska underkastas en omfattande förhandsbedömning av deras inverkan på de grundläggande rättigheterna. Han undrar också om det finns övertygande bevis till stöd för behovet av att använda profileringsverktyg inom ramen för Etias och, om så inte är fallet, uppmanar han lagstiftaren att ompröva användningen av profilering.
118. Datatillsynsmannen ifrågasätter tillämpligheten och effektiviteten i insamlingen och behandlingen av hälsouppgifter på det sätt som planeras i förslaget, på grund av deras brist på tillförlitlighet. Med tanke på det begränsade sambandet mellan hälsorisker och resenärer som inte behöver visering undrar han även om det finns ett behov av att behandla dessa uppgifter.
119. Vad gäller brottsbekämpning och Europol's åtkomst till Etias data understryker datatillsynsmannen att det i dag saknas övertygande bevis till stöd för behovet av en sådan åtkomst. Datatillsynsmannen påpekar att frågan om huruvida det är nödvändigt och proportionerligt med nya system ska bedömas både övergripande, med beaktande av de stora redan befintliga it-systemen i EU, och specifikt, med beaktande av förhållandet med berörda tredjelandsmedborgare som lagligen besöker och reser in i EU.
120. Förutom de huvudsakliga problem som fastställts ovan rör Europeiska datatillsynsmannens rekommendationer även följande aspekter av förslaget:
- Den insamlade datamängdens nödvändighet och proportionalitet.
  - De valda lagringsperioderna för uppgifterna.
  - Etias interoperabilitet med andra it-system.
  - Uppgiftslämnarnas rättigheter och tillhandahållna korrigerande åtgärder.
  - Den oberoende granskningen av villkoren för de brottsbekämpande myndigheternas åtkomst.
  - Uppdelningen av roller och ansvarsområden mellan den europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån och eu-LISA.
  - Den uppgiftskontroll som utförs av Etias centralenhet.
  - Etias struktur och informationssäkerhet.
  - De statistiska uppgifter som genereras av systemet.
  - Europeiska datatillsynsmannens roll.
121. Europeiska datatillsynsmannen är fortsatt tillgänglig för att ge ytterligare råd rörande förslaget, även vad gäller eventuella delegerade akter eller genomförandeakter som antas i enlighet med den föreslagna förordningen och som kan ha en inverkan på behandlingen av personuppgifter.

Bryssel den 6 mars 2017.

Giovanni BUTTARELLI  
*Europeisk datatillsynsman*

---