

**Resumé af udtalelsen fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) om forslaget til forordning om oprettelse af et ind- og udrejsesystem (EES) og forslaget til forordning om indførelse af et program for registrerede rejsende (RTP)**

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

(2014/C 32/12)

## I. Indledning

### I.1. Høring af den tilsynsførende

1. Den 28. februar 2013 vedtog Kommissionen følgende forslag (i det følgende benævnt »forslagene«):
  - forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et ind- og udrejsesystem til registrering af ind- og udrejseoplysninger om tredjelandsstatsborgere, der passerer Den Europæiske Unions medlemsstaters ydre grænser (i det følgende benævnt »EES-forslaget«) <sup>(1)</sup>
  - forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af et program for registrerede rejsende (i det følgende benævnt »RTP-forslaget«) <sup>(2)</sup>
  - forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 562/2006 for så vidt angår brugen af ind- og udrejsesystemet og programmet for registrerede rejsende (i det følgende benævnt »ændringsforslaget«) <sup>(3)</sup>.
2. Forslagene blev sendt til høring hos den tilsynsførende samme dag. Inden forslagene blev vedtaget, havde den tilsynsførende mulighed for at fremsætte uformelle bemærkninger til Kommissionen.
3. Den tilsynsførende glæder sig over, at der er medtaget en henvisning til, at han er blevet hørt, i præamblen til såvel EES-forslaget som RTP-forslaget.

### I.2. Baggrund

4. I Kommissionens meddelelse »Forberedelse af de kommende faser af grænseforvaltningen i EU« blev der foreslået nye værktøjer for den fremtidige forvaltning af de europæiske grænser, herunder et ind- og udrejsesystem (i det følgende benævnt »EES«) med henblik på elektronisk registrering af tredjelandsstatsborgeres ind- og udrejsedatoer og et program for registrerede rejsende med henblik på lempelse af reglerne for grænsepassage for rejsende i god tro (i det følgende benævnt »RTP«). Det blev også overvejet at indføre et elektronisk system for rejsetilladelser (ESTA) for tredjelandsstatsborgere, der ikke er visumpligtige.
5. Disse forslag blev godkendt af Det Europæiske Råd i december 2009 i Stockholmprogrammet <sup>(4)</sup>. I sin meddelelse om intelligente grænser fra 2011 fandt Kommissionen <sup>(5)</sup> dog, at det på nuværende tidspunkt ikke bør overvejes at oprette et ESTA, »da den eventuelle øgede sikkerhed, dette ville give for medlemsstaterne, hverken ville begrunde indsamlingen af personoplysninger i et sådant omfang eller de økonomiske omkostninger og virkningen for de internationale forbindelser« <sup>(6)</sup>. Den oplyste også, at den havde til hensigt at fremsætte forslag til et EES-system og et RTP-program i første halvdel af 2012.
6. Som følge heraf anmodede Det Europæiske Råd i juni 2011 om, at arbejdet med »intelligente grænser« hurtigt fremskyndes, og at der indføres et EES-system og et RTP-program <sup>(7)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2013) 95 final.

<sup>(2)</sup> COM(2013) 97 final.

<sup>(3)</sup> COM(2013) 96 final.

<sup>(4)</sup> »Et åbent og sikkert Europa i borgernes tjeneste og til deres beskyttelse« (EUT C 115 af 4.5.2010, s. 1).

<sup>(5)</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale udvalg og Regionsudvalget om »Intelligente grænser — valgmuligheder og vejen videre frem« (KOM(2011) 680 endelig).

<sup>(6)</sup> Kommissionens meddelelse om intelligente grænser, citeret ovenfor, s. 7.

<sup>(7)</sup> EUCO 23/11.

7. I et brev til kommissær Malmström af 12. juni 2012 kommenterede Artikel 29-gruppen den meddelelse fra Kommissionen om intelligente grænser, der gik forud for forslagene <sup>(1)</sup>. For nylig, den 6. juni 2013, vedtog gruppen en udtalelse, hvori nødvendigheden af pakken vedrørende intelligente grænser blev draget i tvivl <sup>(2)</sup>.

8. Den foreliggende udtalelse bygger på disse holdninger samt på en tidligere udtalelse fra den tilsynsførende <sup>(3)</sup> om Kommissionens meddelelse fra 2011 om migration <sup>(4)</sup> og på den tilsynsførendes foreløbige bemærkninger <sup>(5)</sup> om tre meddelelser om grænseforvaltning (2008) <sup>(6)</sup>. I udtalelsen indgår også input fra den tilsynsførendes rundbordsdrøftelse om pakken vedrørende intelligente grænser og databeskyttelsesmæssige konsekvenser <sup>(7)</sup>.

### I.3. Formålet med forslagene

9. Formålet med EES-forslaget fremgår af artikel 4. Ind- og udrejsesystemet har til formål at forbedre forvaltningen af de ydre grænser og bekæmpelsen af ulovlig indvandring, gennemførelsen af den integrerede grænseforvaltningspolitik og samarbejdet og konsultationerne mellem grænse- og indvandringsmyndighederne. Det omfatter et system, der vil:

- a) styrke kontrollen ved overgangsstederne ved de ydre grænser og bekæmpe ulovlig indvandring
- b) beregne og kontrollere varigheden af det tilladte ophold for tredjelandsstatsborgere, der har fået indrejse med henblik på et kortvarigt ophold
- c) bistå med identifikationen af alle personer, der ikke eller ikke længere opfylder betingelserne for indrejse i eller ophold på medlemsstaternes område
- d) sætte medlemsstaternes nationale myndigheder i stand til at identificere personer, hvis tilladelse til ophold er udløbet, og træffe hensigtsmæssige forholdsregler
- e) samle statistiske oplysninger om tredjelandsstatsborgeres ind- og udrejser med henblik på en analyse heraf.

10. Systemet skal også bidrage til at kontrollere varigheden af tredjelandsstatsborgeres lovlige ophold ved at give hurtige og præcise oplysninger til grænsevagter og rejsende. Det vil erstatte det nuværende system med manuel stemping af pas, der betragtes som langsomt og upålideligt, og forbedre grænsekontrollens effektivitet <sup>(8)</sup>.

11. Ved at lagre biometriske oplysninger skal det også bidrage til at identificere personer, der ikke opfylder betingelserne for indrejse til eller ophold i EU, navnlig i mangel af identifikationsdokumenter. Derudover vil EES give et præcist billede af rejsestrømmene og antallet af personer, der bliver længere, end de har tilladelse til, hvilket muliggør en veldokumenteret politikudformning f.eks. med hensyn til visumpligt. De statistiske oplysninger, der er nævnt i artikel 4, anvendes til sidstnævnte formål.

<sup>(1)</sup> Artikel 29-gruppen, der er nedsat ved direktiv 95/46/EF, består af en repræsentant for hver national tilsynsmyndighed, den tilsynsførende og en repræsentant for Europa-Kommissionen. Den er rådgivende og uafhængig. Gruppens brev af 12. juni 2012 til Cecilia Malmström om intelligente grænser findes på: [http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/other-document/files/2012/20120612\\_letter\\_to\\_malmstrom\\_smart-borders\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/other-document/files/2012/20120612_letter_to_malmstrom_smart-borders_en.pdf)

<sup>(2)</sup> Artikel 29-gruppens udtalelse 05/2013 om intelligente grænser. [http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp206\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp206_en.pdf)

<sup>(3)</sup> Udtalelse fra den tilsynsførende af 7. juli 2011, der findes på: [http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2011/11-07-07\\_Migration\\_DA.pdf](http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2011/11-07-07_Migration_DA.pdf)

<sup>(4)</sup> Meddelelse af 4. maj 2011 fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale udvalg og Regionsudvalget om migration (KOM(2011) 248/3 endelig).

<sup>(5)</sup> Udtalelse fra den tilsynsførende af 3. marts 2008, der findes på: [http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2008/08-03-03\\_Comments\\_border\\_package\\_EN.pdf](http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2008/08-03-03_Comments_border_package_EN.pdf)

<sup>(6)</sup> Meddelelser fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om »Forberedelse af de kommende faser af grænseforvaltningen i EU« (KOM(2008) 69 endelig), »Undersøgelse af oprettelsen af et europæisk grænseovervågningssystem (EUROSUR)« (KOM(2008) 68 endelig) og »Rapport om evalueringen og den fremtidige udbygning af FRONTEX-agenturet« (KOM(2008) 67 endelig).

<sup>(7)</sup> Den tilsynsførendes rundbordsdrøftelse om pakken vedrørende intelligente grænser og databeskyttelsesmæssige konsekvenser den 10. april 2013 i EDPS-bygningen, Rue Montoyer 30, Bruxelles. Se resumé på: [http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/PressNews/Events/2013/13-04-10\\_Summary\\_smart\\_borders\\_final\\_EN.pdf](http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/PressNews/Events/2013/13-04-10_Summary_smart_borders_final_EN.pdf)

<sup>(8)</sup> Se begrundelsen til EES-forslaget.

12. EES vil danne grundlag for RTP, idet det sigter mod at lette grænsepassage for hyppige tredjelandsrejsende, som har været igennem et forudgående sikkerhedstjek. Registrerede rejsende vil få en grænsebizz med en unik identifikator, der skal køres igennem en automatiseret kontrolpost ved ankomst og afrejse ved grænsen. Dataene i grænsebizzen, fingeraftrykkene og, hvis det er relevant, visummærkatens nummer vil blive sammenlignet med de data, der er lagret i det centrale register og andre databaser. Hvis alle former for kontrol afvikles uden problemer, kan den rejsende passere den automatiserede kontrolpost. Ellers vil en grænsevagt bistå den rejsende.

13. Endelig har ændringsforslaget til formål at tilpasse forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (i det følgende benævnt »Schengen-grænsekodeksen«) til de nye EES- og RTP-forslag.

#### 1.4. Denne udtalelses indhold og struktur

14. Projektet med at udvikle et elektronisk system til at kontrollere indrejse til og udrejse fra EU's område er ikke nyt, og flere af ovennævnte meddelelser fra Kommissionen har banet vej for de forslag, der nu analyseres. Det er derfor i lyset af denne udvikling, at pakken vedrørende intelligente grænser skal vurderes. Der skal navnlig tages hensyn til nedenstående elementer.

15. I Stockholmprogrammet har Kommissionen valgt en strategi, der går ud på at vurdere behovet for at udvikle en europæisk model for informationsudveksling baseret på evalueringen af de nuværende instrumenter. Denne model skal bl.a. bygge på en stærk databeskyttelsesordning, en målrettet dataindsamling og en rationalisering af de forskellige værktøjer, herunder vedtagelse af en driftsplan for store it-systemer. I Stockholmprogrammet erindres der om behovet for at sikre overensstemmelse mellem gennemførelsen og forvaltningen af de forskellige informationsværktøjer og strategien for beskyttelse af personoplysninger og driftsplanen for oprettelse af store it-systemer <sup>(1)</sup>.

16. En samlet analyse er så meget mere påkrævet i betragtning af eksistensen og videreudviklingen og gennemførelsen af store it-systemer såsom Eurodac <sup>(2)</sup>, VIS <sup>(3)</sup> og SIS II <sup>(4)</sup>. En ordning med intelligente grænser er et supplerende værktøj til indsamling af store mængder personoplysninger i et grænsekontrolperspektiv. Denne samlede strategi blev for nylig bekræftet af RIA-Rådet, der understregede nødvendigheden af at drage lære af erfaringerne med SIS, navnlig med henvisning til de stigende omkostninger <sup>(5)</sup>. Den tilsynsførende har også bemærket, at »tekniske betragtninger ikke kan ligge til grund for en europæisk informationsmodel« på grund af de næsten ubegrænsede muligheder, som de nye teknologier tilbyder. Der bør kun behandles oplysninger på grundlag af konkrete sikkerhedsbehov <sup>(6)</sup>.

17. Analysen af EES-forslaget og RTP-forslaget ud fra et privatlivs- og databeskyttelsesperspektiv skal finde sted i lyset af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder <sup>(7)</sup> (i det følgende benævnt »chartret«), navnlig artikel 7 og 8. Artikel 7, der svarer til artikel 8 i Den Europæiske Menneskeretskonvention <sup>(8)</sup>, sikrer en generel ret for enhver til respekt for vedkommendes privatliv og familieliv og

<sup>(1)</sup> Stockholmprogrammet – Et åbent og sikkert Europa i borgernes tjeneste og til deres beskyttelse, (EUT C 115 af 4.5.2010, s. 1)

<sup>(2)</sup> Se Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 603/2013 af 26. juni 2013 om oprettelse af »Eurodac« til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af forordning (EU) nr. 604/2013 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 medlemsstaternes retshåndhavende myndigheders og Europols adgang til at indgive anmodning om sammenligning med Eurodacoplysninger med henblik på retshåndhævelse og om ændring af forordning (EU) nr. 1077/2011 om oprettelse af et europæisk agentur for den operationelle forvaltning af store it-systemer inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed (EUT L 180 af 29.6.2013, s. 1).

<sup>(3)</sup> Se Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008 af 9. juli 2008 om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold (VIS-forordningen) (EUT L 218 af 13.8.2008, s. 60).

<sup>(4)</sup> Se Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1987/2006 af 20. december 2006 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II) (EUT L 381 af 28.12.2006, s. 4).

<sup>(5)</sup> Se rådsdok. nr. 8018/13, note fra formandskabet til Det Strategiske Udvalg for Indvandring, Grænser og Asyl/Det Blandede Udvalg (EU-Island/Liechtenstein/Norge/Schweiz) af 28. marts 2013 om pakken vedrørende intelligente grænser. <http://www.statewatch.org/news/2013/apr/eu-council-smart-borders-8018-13.pdf>

<sup>(6)</sup> Udtalelse af 10. juli 2009 fra Den Europæiske Tilsynsførende (EDPS) om meddelelsen fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i borgernes tjeneste (EUT C 276 af 17.11.2009, s. 8).

<sup>(7)</sup> EUT C 83 af 30.3.2010, s. 389.

<sup>(8)</sup> Europarådet, ETS nr. 5 af 4.11.1950.

beskytter enhver mod indblanding fra offentlig myndighed, mens artikel 8 i chartret sikrer enhver, at vedkommendes personoplysninger kun kan behandles på visse nærmere betingelser. De to tilgange er forskellige og komplementære. Pakken vedrørende intelligente grænser vil blive vurderet ud fra disse to synsvinkler.

18. Denne udtalelse har et stærkt fokus på EES-forslaget — der er det mest relevante ud fra et privatlivs- og databeskyttelsesperspektiv — og er struktureret som følger:

- Afsnit II indeholder en generel vurdering af ind- og udrejssystemet med fokus på overholdelsen af både artikel 7 og 8 i chartret.
- Afsnit III indeholder bemærkninger om mere specifikke bestemmelser i ESS-forslaget vedrørende behandling af biometriske oplysninger og adgang for retshåndhævelsesmyndigheder.
- Afsnit IV indeholder bemærkninger om andre spørgsmål, som er blevet rejst i EES-forslaget.
- Afsnit V fokuserer på RTP.
- Afsnit VI henviser til behovet for yderligere datasikkerhedsgarantier.
- Afsnit VII indeholder konklusionerne.

## VII. Konklusioner

102. Formålet med pakken vedrørende intelligente grænser er at skabe et nyt stort it-system, som skal supplere de eksisterende grænsekontrolemekanismer. Lovligheden af dette system skal vurderes ud fra principperne i chartret, navnlig artikel 7 om retten for enhver til respekt for sit privatliv og familieliv og artikel 8 om beskyttelse af personoplysninger, med det formål at vurdere, om den nye ordning ikke blot griber ind i de grundlæggende rettigheder, men også i databeskyttelsesgarantierne i forslagene.

103. Set i dette perspektiv bekræfter den tilsynsførende, at det foreslåede EES-system indebærer en indgriben i retten til privatlivets fred og familielivet. Han hilser garantierne i forslagene velkommen og anerkender de bestræbelser, som Kommissionen har udfoldet i den retning, men konkluderer, at nødvendighed fortsat er det centrale spørgsmål: Systemets omkostningseffektivitet står på spil, ikke blot finansielt, men også i relation til de grundlæggende rettigheder, set i sammenhæng med de eksisterende ordninger og grænsepolitikker som helhed.

104. Den tilsynsførende har følgende anbefalinger med hensyn til EES:

- Systemets nødvendighed og proportionalitet kan først bekræftes i overensstemmelse med artikel 7 i chartret, efter at der er etableret en klar europæisk politik for håndteringen af personer, der bliver længere, end de har tilladelse til, og efter at systemet er blevet vurderet i en bredere sammenhæng, hvori de eksisterende store it-systemer indgår.
- Databeskyttelsesprincipperne bør i overensstemmelse med artikel 8 forbedres som følger:
  - Formålet bør begrænses, og systemets udformning bør ikke foregribe den fremtidige vurdering af en eventuel adgang for retshåndhævelsesmyndigheder til EES-oplysninger.
  - De registreredes rettigheder bør styrkes, navnlig for så vidt angår retten til registerindsigt og domstolsprøvelse under hensyn til behovet for særlige garantier for automatiske afgørelser, der træffes i forbindelse med beregningen af opholdets varighed.
  - Tilsynet bør suppleres med et klart billede af tildelingen af beføjelser på nationalt plan for at sikre, at de registrerede udøver deres rettigheder hos de rette myndigheder.
  - Anvendelsen af biometriske oplysninger bør være betinget af en målrettet konsekvensanalyse, og, såfremt det anses for nødvendigt, behandlingen af sådanne oplysninger bør være underlagt særlige garantier vedrørende registreringsproceduren, præcisionsniveauet og nødvendigheden af en tilbagemeldingsprocedure. Endvidere nærer den tilsynsførende store betænkeligheder ved indsamlingen af 10 fingeraftryk i stedet for to eller fire, der under alle omstændigheder ville være tilstrækkeligt i kontroløjemed.

— Det bør underbygges, hvorfor det er nødvendigt at overføre EES-oplysninger til tredjelande med henblik på tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere.

105. RTP-forslaget rejser ikke de samme væsentlige spørgsmål med hensyn til indgriben i grundlæggende rettigheder som EES-forslaget, men den tilsynsførende henleder fortsat lovgiverens opmærksomhed på følgende aspekter:

- Det anerkendes, at systemet er frivilligt, men samtykke bør kun betragtes som en gyldig juridisk grund til behandling af oplysninger, hvis det gives uden tvang, hvilket vil sige, at RTP ikke bør blive det eneste gyldige alternativ til lange køer og administrativt besvær.
- Risici for forskelsbehandling bør forebygges: Det store antal rejsende, der ikke rejser hyppigt nok til at blive registreret, eller hvis fingeraftryk er ulæselige, bør ikke reelt henhøre under kategorien rejsende med »højere risiko«.
- Den kontrolproces, der fører til registrering, bør bygge på selektiv adgang til klart identificerede databaser.

106. Med hensyn til sikkerhedsaspekterne finder den tilsynsførende, at der for EES og RTP bør udvikles en beredskabsplan og en praksis for forvaltning af informationssikkerhedsrisici med henblik på at vurdere og prioritere risici. Endvidere bør der være et stærkt samarbejde mellem agenturet og medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den 18. juli 2013.

Peter HUSTINX

*Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse*

---