

Sammanfattning av Europeiska datatillsynsmannens yttrande över den nya rättsliga grunden för Schengens informationssystem

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

(2017/C 200/08)

Schengens informationssystem ("SIS") utgör ett av de största och mest långlivade storskaliga informationssystemen till stöd för kontroll av de yttre gränserna och samarbete inom brottsbekämpning i Schengenstaterna. Efter att den andra generationen av detta system varit i drift i tre år genomförde kommissionen en övergripande utvärdering. Som en följd därav lades lagstiftningspaketet om upphävande av den befintliga rättsliga grunden för SIS fram den 21 december 2016. Dessa rättsliga förändringar utgör även en del av den bredare processen med att förbättra förvaltningen av EU:s yttre gränser och inre säkerhet som ett svar på de utmaningar som terroristhotet och den betydande tillströmningen av migranter ger upphov till.

Europeiska datatillsynsmannen noterar de pågående reflexionerna om driftskompatibiliteten hos EU:s storskaliga informationssystem, inbegripet SIS, som har inrättats för att hantera de specifika behoven vid en given tidpunkt. Detta har gett upphov till en komplex rättslig ram på området migration, gränsförvaltning och polissamarbete. I detta sammanhang skulle Europeiska datatillsynsmannen vilja uppmantra lagstiftaren till att, utöver de befintliga förslagen, vidare överväga en mer konsekvent, sammanhängande och övergripande rättslig ram för EU:s storskaliga informationssystem för gränsförvaltning och säkerhet, i full överensstämmelse med dataskyddsprinciperna.

Lagstiftningspaketet består av tre utkast till förordningar om: polissamarbete och straffrättsligt samarbete, gränskontroller och återvändande. Huvudsyftet med förslaget är att tillhandahålla bättre stöd till EU:s strategier för återvändande och terrorismbekämpning, harmonisera de nationella förfarandena för användning av SIS och förbättra systemets säkerhet.

Europeiska datatillsynsmannen välkomnar, mot bakgrund av sin uppgift som tillsynsmyndighet för det centrala SIS-systemet, den uppmärksamhet som ägnas åt dataskydd i förslagen och överensstämmelsen med andra rättsakter med anknytning till dataskydd.

Europeiska datatillsynsmannen anser att införandet av nya kategorier av data, inbegripet nya biometriska kännetecken, väcker frågan huruvida de föreslagna ändringarna är nödvändiga och proportionerliga. Av denna anledning bör förslagen kompletteras med en konsekvensbedömning avseende rätten till personlig integritet och den rätt till dataskydd som ingår i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Dessutom ger det ökande antalet myndigheter som har tillträde till systemet upphov till farhågor vad gäller det slutliga ansvaret och den slutliga ansvarsskyldigheten för olika aktörers behandling av personuppgifter. I vissa fall bör tillträdesrättigheterna till olika slags varningar inom SIS specificeras bättre i förslagen. I detta avseende bör särskild uppmärksamhet ägnas åt fördelningen av roller, ansvar och tillträdesrättigheter bland olika användare som har tillträde till systemet.

Slutligen efterlyser Europeiska datatillsynsmannen en bättre motivering till förlängningen av datalagringsperioden vad gäller varningar för personer, och föreslår ett antal ytterligare rekommendationer för att förbättra förslagen än mer.

1. INLEDNING OCH BAKGRUND

1. Schengens informationssystem (nedan kallat SIS) inrättades 1995 genom artikel 92 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet⁽¹⁾. Den andra generationen av Schengens informationssystem (nedan kallat SIS II) trädde i kraft den 9 april 2013 på grundval av följande rättsliga instrument:

— Förordning (EG) nr 1987/2006⁽²⁾ med anknytning till användning av SIS II vid kontroll av tredjelandsmedborgare som inte uppfyller kraven för inresa och vistelse i Schengenområdet.

⁽¹⁾ Konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna – 19 juni 1990 (EGT L 239, 22.9.2000, s. 19).

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1987/2006 av den 20 december 2006 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) (EUT L 381, 28.12.2006, s. 4).

- Rådets beslut 2007/533/RIF⁽¹⁾ med anknytning till användning av SIS II för polissamarbete och straffrättsligt samarbete.
 - Förordning (EG) nr 1986/2006⁽²⁾ om tillträde till SIS II för de enheter i medlemsstaterna som ansvarar för att utfärda registreringsbevis för fordon⁽³⁾.
2. Under 2016 genomförde kommissionen en utvärdering av SIS efter att andra generationen av SIS varit i drift i tre år⁽⁴⁾. Som ett resultat därav fastställdes behovet av att förbättra systemets effektivitet och verkningfullhet. I detta sammanhang utfärdade kommissionen den 21 december 2016 följande tre förslag till förordningar som ett första lagstiftningspaket avseende Schengens informationssystem:
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området in- och utresekontroller och om ändring av förordning (EU) nr 515/2014 samt upphävande av förordning (EG) nr 1987/2006 (nedan kallat *SIS-förslaget om gränskontroller*)⁽⁵⁾.
 - Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, om ändring av förordning (EU) nr 515/2014 och om upphävande av förordning (EG) nr 1986/2006, rådets beslut 2007/533/RIF och kommissionens beslut 2010/261/EU (nedan kallat *SIS-förslaget om polissamarbete och straffrättsligt samarbete*)⁽⁶⁾.
 - Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (nedan kallat *SIS-förslaget om återvändande*)⁽⁷⁾.
3. Det bör i detta sammanhang nämnas att kommissionen avser att under de kommande månaderna utfärda en andra uppsättning lagförslag om SIS för att förbättra driftskompatibiliteten med andra storskaliga it-system inom EU på grundval av resultaten från expertgruppen för informationssystem och driftskompatibilitet⁽⁸⁾.
4. Europeiska datatillsynsmannen konstaterar att SIS liksom andra befintliga (och föreslagna nya) storskaliga informationssystem inom EU ingår i en vidare reflexion som kommissionen inlett över hur förvaltningen och användningen av data, både för gränskontroll och säkerhetsändamål, ska kunna göras mer effektiv och verkningfull. Europeiska datatillsynsmannen inser att målet för en sådan reflexion är att maximera vinsterna med de befintliga informationssystemen och att utveckla nya och kompletterande åtgärder för att avhjälpa brister. Ett av de sätt som kommissionen identifierat för att uppnå dessa mål består i att utveckla driftskompatibilitet mellan EU:s informationssystem, inbegripet SIS⁽⁹⁾.
5. Europeiska datatillsynsmannen konstaterar att mångfalden av storskaliga informationssystem inom EU är ett resultat av specifika behov som hanterats på grundval av föränderliga institutionella, strategiska och rättsliga sammanhang. Detta har gett upphov till komplexitet bland de rättsliga ramarna och styrningsmodellerna.
6. I detta sammanhang uppmanar Europeiska datatillsynsmannen lagstiftaren att, utöver de befintliga förslagen, överväga en mer konsekvent, sammanhängande och övergripande rättslig ram där EU:s databaser för gränskontroll och brottsbekämpning på ett bättre sätt inbegriper en modern uppsättning centrala dataskyddsprinciper såsom: ändamålsbegränsning, användning av modernast tillgängliga säkerhet, proportionerliga datalagringsperioder, datakvalitet, inbyggt dataskydd, spårbarhet, effektiv övervakning och avskräckande påföljder vid missbruk.

(1) Rådets beslut 2007/533/RIF av den 12 juni 2007 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) (EUT L 205, 7.8.2007, s. 63).

(2) EUT L 381, 28.12.2006, s. 1.

(3) Dessa rättsakter kompletteras av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 515/2014 av den 16 april 2014 om inrättande, som en del av fonden för inre säkerhet, av ett instrument för ekonomiskt stöd för yttre gränser och visering och om upphävande av beslut nr 574/2007/EG (EUT L 150, 20.5.2014, s. 143), genom vilken finansiellt stöd för inrättande av SIS II fastställdes.

(4) Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om utvärderingen av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) i enlighet med artiklarna 24.5, 43.3 och 50.5 i förordning (EG) nr 1987/2006 och artiklarna 59.3 och 66.5 i beslut 2007/533/RIF (COM(2016) 880 final).

(5) COM(2016) 882 final.

(6) COM(2016) 883 final.

(7) COM(2016) 881 final.

(8) Kommissionens beslut 2016/C 257/03 av den 17 juni 2016, ytterligare information finns tillgänglig på webbplatsen: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3435>

(9) Meddelande av den 6 april 2016 "Starkare och smartare informationssystem för gränser och säkerhet", COM(2016) 205.

7. Vad gäller det befintliga förslaget välkomnar Europeiska datatillsynsmannen att han informellt blev rådfrågad av kommissionens avdelningar innan antagandet av lagstiftningspaketet avseende SIS II. Han beklagar dock att det på grund av den snäva tidsfristen och förslagets komplexitet och längd inte gick att tillhandahålla ett bidrag vid tidpunkten i fråga.

5. SLUTSATS

52. Som en allmän iakttagelse noterar Europeiska datatillsynsmannen komplexiteten hos den befintliga situationen i fråga om EU:s informationssystem och skulle vilja uppmuntra lagstiftaren till att, utöver de befintliga förslagen, överväga en mer konsekvent, sammanhängande och övergripande rättslig ram för EU:s storskaliga informationssystem för gränskontroll och brottsbekämpningsändamål, i full överensstämmelse med dataskyddsprinciperna.
53. Europeiska datatillsynsmannen välkomnar den uppmärksamhet som genomgående ägnas åt dataskydd i förslagen om SIS. Likväl ser han utrymme för förbättringar avseende följande frågor:
54. Europeiska datatillsynsmannen skulle vilja understryka att det i avsaknad av en konsekvensbedömning (om dataskydd) är omöjligt att fullt ut bedöma nödvändigheten av och proportionaliteten hos de föreslagna ändringarna av den rättsliga grunden för SIS II. I synnerhet rekommenderar Europeiska datatillsynsmannen, mot bakgrund av de risker som införandet av nya kategorier av data, framför allt nya biometriska kännetecken, i systemet innebär, att man gör en bedömning av behovet av att samla in sådana data i SIS och av proportionaliteten hos insamlingen av denna.
55. Vad gäller tillträdet till SIS för de europeiska gräns- och kustbevakningsgrupperna, grupper som utför uppgifter med anknytning till återvändande och medlemmar i stödgrupperna för migrationshantering, betonar Europeiska datatillsynsmannen att det stora antalet olika aktörer som medverkar i behandlingen av data inte får ge upphov till otydlighet i fråga om ansvarsskyldigheten mellan Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrå och medlemsstaterna. Därför förordar han att det i förslagen ska anges specifikt att det slutliga ansvaret och den slutliga ansvarsskyldigheten för behandling av personuppgifter ska ligga hos den berörda medlemsstatens myndigheter, som kommer att betraktas som "personuppgiftsansvariga" i enlighet med EU:s dataskyddslagstiftning.
56. Dessutom bör de europeiska gräns- och kustbevakningsgrupperna, grupper som utför uppgifter med anknytning till återvändande och medlemmar i stödgrupperna för migrationshantering inte få tillträde till alla varningskategorier inom SIS, utan bara till sådana som är relevanta för en given grupps uppdrag. Samtidigt bör det tydligt anges i förslagen att tillträdet till SIS måste begränsas enbart till företrädare för behöriga organ.
57. Europeiska datatillsynsmannen skulle även vilja uppmärksamma lagstiftaren på behovet av att fullt ut motivera proportionaliteten hos förlängningen av datalagringsperioden avseende varningar för personer från tre år i den befintliga rättsliga grunden till fem år i det föreslagna lagstiftningspaketet.
58. Utöver de huvudsakliga problem som fastställts ovan rör Europeiska datatillsynsmannens rekommendationer i detta yttrande även följande aspekter av förslagen:
- Rapportering av säkerhetsincidenter.
 - Informationskampanjen.
 - Systemets uppbyggnad.
 - Användning av systemen för automatisk registrerings skyltsavläsning.
 - De statistiska uppgifter som genereras av systemet.
59. Europeiska datatillsynsmannen är fortsatt tillgänglig för att ge ytterligare råd avseende förslagen, 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 3 maj 2017.

Giovanni BUTTARELLI
Europeisk datatillsynsman