EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

30.9.2008

ARBEJDSDOKUMENT

om meddelelse fra Kommissionen KOM(2008)0069 - Forberedelse af de kommende faser af grænseforvaltningen i EU

Del II: Den komparative metode og de centrale udfordringer

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Jeanine Hennis-Plasschaert

1. Programmer i tredjelande: den amerikanske model

Det kan ikke nægtes, at der findes klare ligheder mellem foranstaltningerne i meddelelsen og programmet United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology (US-VISIT). Målene med US-VISIT er at øge de amerikanske borgeres og besøgendes sikkerhed, at lette lovlige rejser og lovlig handel, at sikre det amerikanske immigrationssystems integritet og at beskytte besøgendes privatliv. US-VISIT-programmets mål skal nås på følgende måde:

- indsamling, bevarelse og udveksling af information om visse udenlandske statsborgere, som rejser ind i og ud af USA
- identifikation af udenlandske statsborgere, som 1) har overskredet varigheden af eller tilsidesat betingelserne for deres besøg, 2) kan få, forlænge eller tilpasse deres immigrationsstatus eller 3) bør pågribes eller tilbageholdes af de retshåndhævende myndigheder
- påvisning af forfalskede rejsedokumenter, kontrol af den besøgendes identitet og afgørelse af, om den besøgende kan gives indrejse, ved hjælp af biometriske oplysninger (digitaliserede fingeraftryk og digitaliseret foto)
- fremme af udvekslingen af information og koordineringen inden for immigrations- og grænseforvaltningmyndighederne.

I forlængelse af de formelle erklæringer, som de amerikanske myndigheder har fremsat (såsom at andre lande indfører US-VISIT modellen for at forbedre deres grænseforvaltningssystemer[...] vi samarbejder med disse lande om udveksling af bedste praksis og går i retning af en enkelt metode, der skaber sikre rejser på globalt plan […] og efterhånden som de teknologiske metoder til indsamling og anvendelse af biometri udvikler sig, kan biometrien bygge på etablerede færdigheder), vil ordføreren gerne anmode Kommissionen om at gøre detaljeret rede for de igangværende forhandlinger med de amerikanske myndigheder. Ordføreren erkender naturligvis, at åbne samfund og markeder er meget afhængige af sikre og pålidelige strukturer, og sætter derfor ikke spørgsmålstegn ved behovet for en løbende og uafbrudt dialog med tredjelande, men hun mener, at en sådan dialog til enhver tid skal være transparent. I denne forbindelse ønsker ordføreren at understrege behovet for en øget politisk debat mellem de europæiske og de amerikanske lovgivere.

Ordføreren mener, at det er af afgørende betydning, at der tages hensyn til de erfaringer, man har indhøstet i USA. I denne henseende er de relevante beretninger fra det amerikanske Government Accountability Office (GAO) særlig interessante. Det fremgår af en nyere GAO-beretning, at DHS efter at have investeret omkring 1,3 mia. dollars over en periode på fire år, i hovedsagen har leveret halvdelen af US-VISIT, hvilket betyder, at biometrisk baserede indrejsemuligheder fungerer på næsten 300 indrejsesteder (lufthavne, havne og grænseovergange på landjorden), men tilsvarende udrejsemuligheder findes ikke. I samme periode har de operationelle indrejsemuligheder angiveligt givet resultater, idet der blev truffet negative foranstaltninger over for 1.500 mennesker, såsom indrejseforbud[1]. Som Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse har påpeget i sine bemærkninger til de foranstaltninger, der præsenteres i meddelelsen, tyder dette på, "at omkostningseffektiviteten

[1] GAO, vidnesbyrd for Subcommittee on Border, Maritime and Global Counterterrorism, Committee on Homeland Security, Repræsentanternes Hus, juni 2007, "Prospects For Biometric US-VISIT Exit Capability Remain Unclear", GAO-07-1044T".

ved et sådant system ikke er garanteret, og at en nøje overvejelse af erfaringerne fra udlandet også vil kunne gavne de økonomiske aspekter"[2].

2. Databeskyttelse

De tre såkaldte nye byggestene vil uden tvivl involvere omfattende behandling af personoplysninger, med en betydelig overtrædelse af privatlivets fred til følge[3] og kan bestå i at tildele den enkelte "point" på grundlag af en forebyggende risikovurdering eller profilanalyse[4]. Det er derfor ret bemærkelsesværdigt, at Kommissionen ikke har hørt Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse og Artikel 29-arbejdsgruppen forud for vedtagelsen af meddelelsen. Kommissionen bør anmodes om at gøre dette i forbindelse med alle foranstaltninger, som denne meddelelse giver anledning til. Det samme gælder alle andre fremtidige forslag, der medfører behandling af store mængder data og/eller indsamling, høring og en eventuel deling eller samling af disse data. I denne forbindelse skal det også vurderes, hvilke teknologier der er de mindst invasive, og som kan minimere behandlingen af personoplysninger og frembyde bedre sikkerhed i overensstemmelse med metoden "indbygget databeskyttelse"[5].

3. Udveksling af oplysninger med tredjelande

Hvis EU beslutter at udveksle oplysninger med USA, skal man nå til enighed om særlige ordninger for hvert enkelt instrument (såsom opbevaringsperiode, personer, der gives adgang, særlige beskyttelsesforanstaltninger vedrørende følsomme oplysninger, klagemuligheder). Det må stå klart, at de *principper* for databeskyttelse, der i øjeblikket "forhandles" om i kontaktgruppen på højt plan mellem EU og USA, ikke vil have nogen formel status og derfor ingen retskraft. Som kommissær Barrot har fastslået, vil principperne således aldrig være tilstrækkeligt detaljerede til at kunne løse specifikke sager, da vi indsamler information til specifikke politiske formål.

Lige nu er ordføreren bekymret over US-ESTA (elektronisk system for rejsetilladelser). De amerikanske myndigheder har gjort det helt klart, at oplysninger, der indsamles i henhold til amerikansk lovgivning om personer, der søger indrejse i USA, ikke kan gøres til genstand for forhandlinger, og ordføreren mener, at EU bør kontrollere USA's brug af oplysninger i lige så stort omfang, som EU og dets medlemsstater gør (eller endnu bedre: burde gøre) i EU. Hun understreger derfor, at det er af største betydning, at der anvendes en sammenhængende og stærk fremgangsmåde, hvor EU taler med en stemme i stedet for med 27 stemmer.

I denne forbindelse er de spørgsmål om beskyttelse af personoplysninger inden for rammerne af US-ESTA, som Kommissionen rejste i sit brev af 4. august 2008 (til hr. Chertoff, USA's minister for intern sikkerhed), fuldstændig legitime. Efter at have læst USA's svar af 15. september 2008, frygter ordføreren imidlertid, at vi måske ikke vil få tilfredsstillende svar i tide. Ordføreren er ligeledes bekymret over, at Kommissionen (tilsyneladende) ikke er i stand til at give et tilfredsstillende svar på de spørgsmål, som de amerikanske myndigheder har rejst

[2] Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelses indledende bemærkninger til KOM(2008)0069 af 3. marts 2008, s. 4.
[3] Ibid , s. 1.
[4] Fælles bemærkninger fra Artikel 29-arbejdsgruppen og arbejdsgruppen om politi og retssystem om meddelelse KOM(2008)0069 af 29. april 2008, WP 149, s. 4.
[5] Ibid, s. 5.

(f.eks. hvordan oplysninger, der indsamles ved hjælp af hotelregistreringsformularer for at følge udenlandske rejsende, anvendes af de europæiske politistyrker). Ordføreren vil desuden gerne have et detaljeret og konkret svar på hr. Chertoffs erklæring i brevet af 15. september om, at de europæiske systemer har ikke den samme grad af transparens som System of Record Notices and Privacy Impact Assessments, en omstændighed, der begrænser de amerikanske myndigheders og borgeres mulighed for at kende deres rettigheder og få at vide, hvordan deres oplysninger behandles i Europa.

4. Biometri

Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO) benytter 3 former for biometriske identifikatorer: ansigtsgenkendelse, fingeraftryksgenkendelse og irisgenkendelse.

Ordføreren er klar over, at biometriske oplysninger i teorien rent faktisk er personlige identifikatorer, fordi de karakteristika, der måles, anses for at være specifikke for hver enkelt person, og fordi de til forskel fra traditionel identifikation anses for at være mere pålidelige, da de ikke kan glemmes og er vanskeligere at miste, stjæle eller gætte. Samtidig vil hun gerne påpege, at biometriske oplysninger aldrig er absolutte og/eller i alle tilfælde nøjagtige, og at der er fordele og ulemper ved alle typer biometriske identifikatorer. Eksempelvis forsøger en undersøgelse gennemført i 2005 af Kommissionens fælles forskningscenter om "Biometrics at the Frontiers: Assessing the Impact on Society" (biometri ved grænserne: vurdering af betydningen for samfundet) at give et klart overblik over de forskellige typer biometriske identifikatorer og at analysere de spørgsmål, som en storstilet gennemførelse af biometri rejser[6].

Ordføreren vil også gerne – som Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse allerede har understreget – minde om, at en række personer ikke vil kunne optages, fordi de ikke har nogen læsbare fingeraftryk eller ingen fingeraftryk overhovedet[7]. Hun mener derfor, at der til enhver tid skal forefindes alternative procedurer, da de repræsenterer vigtige beskyttelsesforanstaltninger i forbindelse med indførelse af biometriske identifikatorer, eftersom disse hverken er tilgængelige for alle eller fuldstændig nøjagtige[8].

Ordføreren vil også gerne vide, om Kommissionen agter at bevare andre biometriske teknologier som en fremtidig mulighed (iris) og dermed arbejde med multimodale biometriske data f.eks. for at øge nøjagtigheden og effektiviteten af matches. Derudover vil hun gerne vide, om der findes eller er ved at blive udarbejdet en standardprotokol for anvendelse og udveksling af biometriske oplysninger, samt grænsefladekontrolaftaler, hvori der redegøres for, hvordan protokollen vil blive anvendt.

5. Konklusioner

Målet om en reelt integreret grænseforvaltning er legitimt. Det er vigtigt løbende at udvikle og styrke EU's fælles politik om grænseforvaltning. Det kan dog ikke nægtes, at der i forbindelse med grænse- og immigrationsforvaltning hober sig vidtrækkende forslag op med en

6 ftp://ftp.jrc.es/pub/EURdoc/eur21585en.pdf.
7 I denne henseende skal det bemærkes, at US-VISIT-programmet har indført to undtagelser fra indsamlingen af biometriske identifikatorer: fra børn under 14 år og fra personer over 79 år.
8 Ibid, s. 5.

forbløffende fart. Det faktum, at der mangler en omfattende masterplan, hvori fastlægges den overordnede struktur for EU's grænsestrategi samt detaljer for, hvordan alle tilhørende programmer og ordninger (der allerede er på plads i løbet af forberedelsen eller i den politiske udvikling) skal fungere kollektivt, og hvordan forholdet mellem forbundne programmer kan optimeres, gør det yderst besværligt at få et klart overblik.

Ordføreren understreger behovet for en evaluering og vurdering af eksisterende ordninger, og først og fremmest de ordninger, der er under udarbejdelse. Hun understreger endvidere, at EU's evne til at nå sine strategiske mål og resultater i vid udstrækning afhænger af dets succes med at håndtere den indbyrdes afhængighed mellem ensartede programmer. Det er derfor afgørende at definere, forvalte og koordinere EU's grænse-, kontrol- og immigrationsprogrammer på en måde, der indebærer samarbejdspraksis, for effektivt at optimere den organisatoriske effektivitet og for at nå de organisatoriske mål og resultater. Hvis der ikke findes et sådant samarbejde er risikoen for en potentiel overlapning høj. Dobbeltarbejde og manglende konsekvens på tværs af programmerne vil have en negativ indvirkning på den organisatoriske effektivitet og på de organisatoriske resultater.

Før der foretages investeringer er det af største vigtighed, at der findes en klart defineret operationel sammenhæng, hvor alle foranstaltninger og fremkommende initiativer tilpasses. Derudover bør det stå krystalklart, hvilke faciliteter eller ændringer af faciliteter der er nødvendige for at sikre, at teknologi og processer arbejder sammen i harmoni. Alle investeringer skal være økonomisk begrundet i de fordele, de medfører, og skal resultere i en merværdi. I øjeblikket ser det ud til, at EU fortsat mangler en klar og fuldt defineret strategi, og det er derfor uvist, om det vil ende med at resultere i omkostningseffektive og prismæssigt overkommelige resultater.

Ordføreren erkender, at balancen mellem at sikre fri bevægelighed over grænserne for et voksende antal mennesker og at garantere større sikkerhed for Europas borgere er vanskelig, og nægter ikke, at brugen af oplysninger frembyder klare fordele. Samtidig understreger hun den omstændighed, at offentlig tillid til regeringsforanstaltninger kun kan opretholdes, hvis der indføres tilstrækkelige databeskyttelsesforanstaltninger og klagemuligheder, og lægger derfor vægt på et tæt samarbejde med europæiske og nationale databeskyttelsesmyndigheder. Der bør til enhver tid forefindes passende mekanismer til overvågning af databeskyttelse.