EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

2008/2020(INI)

12.2.2009

UDKAST TIL BETÆNKNING

med forslag til Europa-Parlamentets henstilling til Rådet om problemer i forbindelse med profilanalyser, især på grundlag af etnisk tilhørsforhold og race og i forbindelse med bekæmpelse af terrorisme, retshåndhævelse, indvandring, told og grænsekontrol
(2008/2020(INI))

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Sarah Ludford

PR_INI_art114

INDHOLD

Side

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS HENSTILLING TIL RÅDET.....3

FORSLAG TIL HENSTILLING TIL RÅDET (B6-0483/2007).....12

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS HENSTILLING TIL RÅDET

om problemer i forbindelse med profilanalyser, især på grundlag af etnisk tilhørsforhold og race og i forbindelse med bekæmpelse af terrorisme, retshåndhævelse, indvandring, told og grænsekontrol
(2008/2020(INI))

Europa-Parlamentet,

– der henviser til forslag til henstilling til Rådet af Sarah Ludford for ALDE-Gruppen om problemer i forbindelse med profilanalyser, især på grundlag af etnisk tilhørsforhold og race og i forbindelse med bekæmpelse af terrorisme, retshåndhævelse, indvandring, told og grænsekontrol (B6-0483/2007),

– der henviser til internationale, europæiske og nationale menneskerettighedsinstrumenter: navnlig Den Internationale Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder (ICCPR), Den Europæiske Konvention til Beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder (ECHR), traktaten om Den Europæiske Union, traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (EF-traktaten), Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (chartret) og medlemsstaternes nationale forfatninger og til rettigheder og garantier, som de tillægger enkeltpersoner, når det gælder privatlivets fred, databeskyttelse, ikke-forskelsbehandling og fri bevægelighed,

– der henviser til europæiske databeskyttelsesforanstaltninger fra Europarådet: artikel 8 i ECHR, Europarådets konvention 108 om beskyttelse af enkeltpersoner med hensyn til automatisk behandling af persondata, henstillinger fra Europarådets ministerkomité til medlemsstaterne R(87)15 om anvendelse af persondata inden for politiet[1], R(97)18 om beskyttelse af persondata indsamlet og behandlet til statistiske formål[2] og R(2001)10 om den europæiske kodeks om politietik[3],

– der henviser til EU-bestemmelser om databeskyttelse: artikel 7 og 8 i chartret, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger[4] og Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA af 27. november 2008 om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager[5],

– der henviser til foranstaltninger mod racediskrimination: Den Internationale Konvention om Afskaffelse af alle Former for Racediskrimination (ICERD), artikel 14 i og protokol 12 til ECHR, artikel 13 i EF-traktaten og Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse,

– der henviser til EU-instrumenter inden for sikkerhed og bekæmpelse af terrorisme,

[1] Vedtaget af ministerkomiteen den 17. september 1987 på det 410. møde mellem ministrenes stedfortrædere.
[2] Vedtaget af ministerkomiteen den 30. september 1997 på det 602. møde mellem ministrenes stedfortrædere.
[3] Vedtaget af ministerkomiteen den 19. september 2001 på det 765. møde mellem ministrenes stedfortrædere.
[4] EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31.
[5] EUT L 350 af 30.12.2008, s. 60.

herunder politisamarbejde og retligt samarbejde og udveksling af oplysninger og efterretninger, som f.eks. Rådets afgørelse 2005/671/RIA af 20. september 2005 om udveksling af oplysninger og samarbejde vedrørende terrorhandlinger[1], Rådets rammeafgørelse 2006/960/RIA af 18. december 2006 om forenkling af udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder[2], Rådets afgørelse 2008/615/RIA af 23. juni 2008 om intensivering af det grænseoverskridende samarbejde, navnlig om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet[3], og afgørelse 2008/616/RIA af 23. juni 2008 om gennemførelse af afgørelse 2008/615/RIA[4],

– der henviser til eksisterende og planlagte EU-databaser som f.eks. Schengeninformationssystemet, Eurodac og visuminformationssystemet og til indsamling af biometriske data, bl.a. til brug i opholdstilladelser og pas, hvilket også vil åbne mulighed for, at der oprettes databaser,

– der henviser til forslaget om indførelse af "e-grænser" som nævnt i Kommissionens meddelelse om "Forberedelse af de kommende faser af grænseforvaltningen i EU", hvor der foreslås integreret grænseforvaltning omfattende indførelse af automatisk grænsekontrol, herunder et program med registrerede rejsende og et ind- og udrejsesystem[5],

– der henviser til aftale mellem Den Europæiske Union og Amerikas Forenede Stater om luftfartsselskabers behandling og overførsel af passagerliste (PNR)-oplysninger til United States Department of Homeland Security (DHS) (PNR-aftale 2007)[6] og til forslaget til Rådets rammeafgørelse om anvendelse af passagerlister (PNR-oplysninger) med henblik på retshåndhævelse[7] og udtalelserne om dette forslag fra Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (Agenturet for Grundlæggende Rettigheder), Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse og Artikel 29-Arbejdsgruppen og Arbejdsgruppen om Politi og Retsvæsen,

– der henviser til relevant national retspraksis som f.eks. afgørelsen fra den tyske forfatningsdomstol om *polizeiliche präventive Rasterfahndung*[8] og kendelsen fra det britiske overhus om det tjekkiske romasamfund[9] og til Den Europæiske Menneskeretsdomstols retspraksis, navnlig *Timishev mod Rusland*[10], *Nachova m. fl. mod Bulgarien*[11], *D.H. m. fl. mod Den Tjekkiske Republik*[12] og *S. og Marper mod Det Forenede Kongerige*[13] og De Europæiske Fællesskabers Domstols retspraksis, navnlig i *Huber mod*

[1] EUT L 253 af 29.9.2005, s. 22.
[2] EUT L 386 af 29.12.2006, s. 89.
[3] EUT L 210 af 6.8.2008, s. 1.
[4] EUT L 210 af 6.8.2008, s. 12.
[5] KOM (2008)0069.
[6] EUT L 204 af 4.8.2007, s. 18.
[7] KOM (2007)0654.
[8] Afgørelse truffet af den tyske forfatningsdomstol, BVerfG, 1 BvR 518/02 af 4.4.2006, præmis nr. (1-184).
[9] House of Lords, 9 December 2004, R v. Immigration Office at Prague Airport and another (Respondents) ex parte European Roma Rights Centre and other (Appellants) [2004], UKHL 55, punkt 101.
[10] *Timishev mod Rusland*, 13. december 2005, nr. 55762/00 og 55974/00, ECHR 2005-XII.
[11] *Nachova m. fl. mod Bulgarien* [GC], 26. februar 2004, nr. 43577/98 og 43579/98, ECHR 2005-VII.
[12] *D.H. m. fl. mod Den Tjekkiske Republik*, 13. november 2007, nr. 57325/00.
[13] *S. og Marper mod Det Forenede Kongerige*, 4. december 2008, nr. 30562/04 og 30566/04.

Tyskland[1]*,*

– der henviser til rapporten fra FN's særlige ordfører om fremme og beskyttelse af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder i forbindelse med bekæmpelsen af terrorisme, Martin Scheinin[2], dokumentet om "Beskyttelse af retten til privatlivets fred i kampen mod terrorisme" af Europarådets kommitterede for menneskerettigheder, Thomas Hammarberg[3], almindelig politisk henstilling nr. 8 om bekæmpelse af racisme i kampen mod terrorisme[4] og nr. 11 om bekæmpelse af racisme og racediskrimination i politiarbejde[5] fra Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance (ECRI) under Europarådet og til rapporten om etniske profilanalyser fra Den Europæiske Unions Netværk af Uafhængige Eksperter om Grundlæggende Rettigheder[6],

– der henviser til forretningsordenens artikel 114, stk. 3, og artikel 94,

– der henviser til betænkning fra Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender og udtalelse fra Udenrigsudvalget (A6-0000/2009),

Profilanalyser og dataminering

A. der påpeger, at praksissen med profilanalyser, der ofte gennemføres ved hjælp af automatiseret "minering" af computerdata, bør undersøges, da den på kontroversiel vis bryder med den almindelige regel om, at retshåndhævelsesbeslutninger bør hvile på et individs personlige adfærd; profilanalyse er en efterforskningsmetode, hvor man anvender oplysninger fra forskellige kilder om personer, hvilket kan omfatte deres etnicitet, race, nationalitet eller religion, som grundlag for at forsøge at identificere og eventuelt træffe sanktioner over for de personer blandt dem, om hvilke der er mistanke om, at de er kriminelle eller terrorister, og metoden kan defineres således:

"systematisk sammenkædning af sæt af fysiske, adfærdsmæssige eller psykologiske karakteristika med bestemte lovovertrædelser og deres brug som grundlag for retshåndhævelsesbeslutninger"[7]

eller på følgende måde, hvor forholdet mellem dataminering og profilanalyse præciseres:

"en teknik, hvor man ud fra tidligere erfaringer tillægger en bestemt persongruppe en række karakteristika, og datamateriale gennemgås derpå for at finde frem til personer, der nøje svarer til disse karakteristika"[8],

B. der henviser til, at profilanalyse, der har et specifikt racemæssigt eller etnisk grundlag og

[1] Sag C-524/06, [2008] Samling af Domstolens afgørelser I-0000.
[2] FN-dokument A/HRC/4/26, 29. januar 2007.
[3] CommDH/Issue Paper (2008)3, Strasbourg, 17. november 2008.
[4] CRI (2004) 26, vedtaget den 17. marts 2004.
[5] CRI (2007) 39, vedtaget den 29. juni 2007.
[6] CFR-CDF, udtalelse 4.2006, tilgængelig på følgende adresse: http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/doc/avis/2006_4_en.pdf.
[7] Udtalelse fra Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder om forslaget til Rådets rammeafgørelse om anvendelse af passagerlister (PNR-oplysninger) med henblik på retshåndhævelse, punkt 35.
[8] House of Lords Report: Clarke R, Profiling: A Hidden Challenge to the Regulation of Data Surveillance, 1993, punkt 33, fodnote 41.

dermed giver anledning til alvorlige bekymringer om konflikt med normer om ikke-forskelsbehandling, kan defineres som

"den praksis systematisk at bruge "race" eller etnisk tilhørsforhold, religion eller national herkomst enten som den eneste faktor eller som en af flere faktorer i beslutninger om retshåndhævelse, uanset om de berørte personer identificeres med eller uden brug af elektronisk databehandling"[1]

eller

"Politiets brug af f.eks. race, farve, sprog, religion, nationalitet eller national eller etnisk tilhørsforhold i forbindelse med kontrol, overvågning og efterforskning uden nogen objektiv eller fornuftig begrundelse"[2],

C. der understreger, at profilanalyse, hvad enten denne sker via dataminering eller politiets eller andre organers praksis, i stigende grad anvendes som et redskab med henblik på retshåndhævelse og grænsekontrol, og at der i utilstrækkelig grad tages hensyn til en vurdering af dens effektivitet og til udvikling og anvendelse af retlige garantier for at sikre, at retten til privatlivets fred respekteres, og forskelsbehandling forebygges,

D. der påpeger, at profiler kan være:

i) *deskriptive*, når de er baseret på vidneudsagn og andre oplysninger om gerningsmænd eller særlige kendetegn ved forbrydelser, der er begået, og dermed støtter pågribelsen af bestemte mistænkte personer eller afsløringen af aktuelle kriminelle aktiviteter, der følger samme mønster, eller

ii) *prædiktive*, når de skaber sammenhænge mellem observerbare variabler fra tidligere begivenheder og aktuelle data og efterretninger for at drage slutninger, der antages at identificere de personer, der kan være involveret i fremtidige eller hidtil uafslørede kriminelle aktiviteter[3],

Retlige forpligtelser

E. der understreger, at retshåndhævelse altid skal ske under overholdelse af grundlæggende rettigheder, herunder retten til privatlivets fred og retten til et familieliv, beskyttelse af persondata og ikke-forskelsbehandling; mener, at skønt et tæt internationalt samarbejde er absolut nødvendigt i kampen mod terrorisme og alvorlig kriminalitet, skal alle former for et sådant samarbejde overholde folkeretten og europæiske normer og værdier om ligebehandling og ordentlig retlig beskyttelse, ikke mindst således at EU ikke undergraver sin troværdighed som forkæmper for internationale menneskerettigheder,

F. der påpeger, at både deskriptiv og prædiktiv profilanalyse kan være legitime efterforskningsredskaber, når de hviler på specifikke, pålidelige og rettidige oplysninger,

[1] De Schutter, Oliver and Ringelheim, Julie (2008), "Ethnic Profiling: A Rising Challenge for European Human Rights Law," *Modern Law Review*, 71(3):358-384.
[2] Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance (ECRI) generel henstilling nr. 11, ovenfor, stk. 1.
[3] Rapport fra FN's særlige ordfører om fremme og beskyttelse af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder i forbindelse med bekæmpelsen af terrorisme, punkt 33.

der afspejler "faktorer, om hvilke det er statistisk bevist, at de hænger sammen med en vis kriminel adfærd"[1], og når de foranstaltninger, der træffes på grundlag af sådanne profiler, opfylder de retlige krav om nødvendighed og proportionalitet,

G. der henviser til den rettesnor, der er indeholdt i den europæiske kodeks om politietik, og som går ud på, at *"politiets efterforskning som et minimum skal hvile på en rimelig mistanke om en faktisk eller mulig lovovertrædelse eller forbrydelse"*; der påpeger, at det hævdes, at der er sandsynlighed for en krænkelse af menneskerettighederne[2], som truer enkeltpersoner og samfundet som helhed, hvis der ikke findes en sådan rimelig mistanke, når profilanalyserne baseres på stereotyper eller fordomme,

H. der påpeger, at "prædiktiv profilanalyse", hvor der anvendes brede profiler udviklet ved krydshenvisninger mellem databaser, og som afspejler utestede generaliseringer eller adfærdsmønster, der skønnes sandsynligvis at indikere, at der i fremtiden vil blive begået en kriminel handling eller terrorhandling, der hidtil ikke er afsløret, giver anledning til alvorlige bekymringer vedrørende privatlivets fred og kan udgøre en indblanding i retten til respekt for privatlivets fred i henhold til artikel 8 i ECHR og artikel 7 i chartret[3],

I. der gør opmærksom på, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis gør det klart, at fravigelser af artikel 8, stk. 2, i ECHR kun er tilladt, hvis de er i overensstemmelse med loven og nødvendige i et demokratisk samfund[4], hvilket blev stadfæstet i dens seneste dom i *S. og Marper mod Det Forenede Kongerige,* ovenfor, da domstolen fastslog, at *"Generelle og vilkårlige (...) beføjelser til at opbevare fingeraftryk, celleprøver og DNA-profiler af personer, der er mistænkt, men ikke dømt for lovovertrædelser",* udgør en krænkelse af artikel 8 i ECHR,

J. der understreger, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i sagen *S. og Marper mod Det Forenede Kongerige*, ovenfor, fastslog, at det indebar en "fare for stigmatisering", at personer, der ikke er dømt for nogen lovovertrædelse, behandles på samme måde som dømte lovovertrædere i Det Forenede Kongeriges DNA-database, og at dette også må give anledning til spørgsmål om lovligheden af profilanalyser, der bygger på behandling af persondata vedrørende personer, som domstolene ikke har fundet skyldige[5],

K. der påpeger, at programmet med eftersøgning af kriminelle ved hjælp af computer, i hvilket de tyske politimyndigheder indsamlede persondata fra offentlige og private databaser om mænd mellem 18 og 40, der var eller tidligere havde været studerende, og som man formodede var af muslimsk tro, i et (mislykket) forsøg på at identificere

---

[1] Ibid.
[2] Idem, punkt 33. Se også rapporten om "Etnisk profilanalyse" fra Den Europæiske Unions Netværk af Uafhængige Eksperter om Grundlæggende Rettigheder, ovenfor, s. 9-13.
[3] Udtalelse fra Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder om forslaget til Rådets rammeafgørelse om anvendelse af passagerlister (PNR-oplysninger) med henblik på retshåndhævelse, punkt 4.
[4] For en kort oversigt over relevant retspraksis se E. Brouwer, Towards a European PNR System?, en undersøgelse, der er gennemført for Europa-Parlamentets Generaldirektorat for Interne Politikker, Direktoratet for Borgernes Rettigheder og Konstitutionelle Anliggender, dokument PE 410.649, januar 2009, punkt 5, s.16-17.
[5] Dom afsagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i sagen S. og Marper mod Det Forenede Kongerige, ovenfor, punkt 125.

terrormistænkte, blev kendt forfatningsstridigt af den tyske forfatningsdomstol i dens ovennævnte afgørelse, i hvilken domstolen fastslog, at dataminering er et ulovligt indgreb i persondata og privatlivets fred, som ikke kan retfærdiggøres som et svar på en almindelig trusselssituation af den slags, der har eksisteret permanent med hensyn til terrorangreb siden den 9. september, men kræver påvisning af en "konkret fare" som f.eks. forberedelse eller udførelse af terrorangreb,

Effektivitet

L. der påpeger, at der er sået tvivl om nytten af dataminering og profilanalyser i forskellige amerikanske undersøgelser, blandt hvilke

i) det i en undersøgelse udført for Cato Institute hedder:

"selv om dataminering har mange værdifulde anvendelser, er denne metode ikke velegnet, når det gælder problemet med afsløring af terrorister. Det ville være uheldigt, hvis dataminering til afsløring af terrorisme vandt frem inden for den nationale sikkerhed, retsvæsnet og teknologikredse, fordi en fortsat anvendelse af dataminering til dette formål ville være et spild af skatteydernes penge, indebære en unødvendig krænkelse af privatlivets fred og borgerlige frihedsrettigheder, og mænd og kvinder, der beskæftiger sig med spørgsmål vedrørende den nationale sikkerhed, ville spilde værdifuld tid og energi herpå[1]

ii) det amerikanske nationale forskningsråd i en undersøgelse om teknologier til dataminering og overvågning af adfærdsmæssige karakteristika for ministeriet for national sikkerhed nåede frem til følgende konklusion:

"automatiseret identifikation af terrorister ved hjælp af dataminering ... er hverken en gennemførlig målsætning eller et ønskværdigt mål for den teknologiske udvikling"[2],

M. der gør opmærksom på, at effektiviteten af dataminering svækkes af problemet med at "finde en nål i en høstak", hvor analytikerne skal gennemgå en meget stor mængde tilgængelige data, og at omfanget af "digitale spor", som lovlydige borgere efterlader sig, er endnu større end for kriminelle og terrorister, der gør sig betydelige anstrengelser for at skjule deres identitet, samt at der er et betydeligt antal "forkerte positive", hvor ikke alene helt uskyldige personer kommer under mistanke, hvilket eventuelt afstedkommer et indgreb i privatlivets fred for disse personer, men de personer, som med føje er mistænkt, forbliver uidentificerede,

N. der understreger, at det modsatte problem udgøres af risikoen for, at forbrydere, der ikke svarer til profilen, ikke afsløres; der henviser til, at et eksempel herpå er hovedmanden bag bombeattentaterne i London den 7. juli 2005, som "efterretningstjenesterne var blevet opmærksomme på i en gruppe af mænd, der var mistænkt vor at være indblandet i et komplot om gennemførelse af terrorbombninger ... men ... som man ikke fortsatte efterforskningen af, fordi han ikke opfyldte tilstrækkelig mange af kriterierne i den profil

[1] Cato Institute Policy Analysis No 584, 11 December 2006, 'Effective Terrorism and the limited role of predictive data-mining' by Jeff Jonas and Jim Harper.
[2] Protecting Individual Privacy in the Struggle Against Terrorists: A Framework for Program Assessment.Free executive summary available at http://www.nap.edu/catalog/12452.html, page 4.

for terrormistænkte, der fandtes før juli 2005"[1],

O. der betoner, at profilanalyser, der ødelægger de gode forhold i samfundet og indebærer, at visse samfundsgrupper afskrækkes fra at samarbejde med de retshåndhævende myndigheder, ville virke mod hensigten, idet de ville vanskeliggøre indsamling af efterretninger og effektive foranstaltninger mod kriminalitet og terrorisme[2],

P. der påpeger, at effektiv indsamling af oplysninger om specifikke mistænkte og efterforskning af særlige spor er den bedste måde at afsløre og modvirke terrorisme på, og som et supplement hertil kan stikprøvekontroller, som alle kan udsættes for, og som terrorister ikke kan undslippe, være mere effektive end profilanalyser i indsatsen for at bekæmpe terrorisme[3],

Etnisk profilanalyse

Q. der understreger, at anvendelse af faktorer som etnicitet, nationalitet eller religion i kriminalefterforskninger ikke er udelukket, så længe en sådan anvendelse er i overensstemmelse med reglerne om ikke-forskelsbehandling, bl.a. artikel 14 i ECHR, men at en sådan anvendelse skal gennemgås nøje og afprøves ud fra kriterier om effektivitet, nødvendighed og proportionalitet, hvis den skal betragtes som en legitim afvigende behandling, der ikke udgør forskelsbehandling,

R. der konstaterer, at profilanalyser baseret på stereotype formodninger kan fremkalde følelser af fjendtlighed og fremmedhad i offentligheden over for personer med en vis etnisk, national eller religiøs baggrund[4],

S. der påpeger, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i sin retspraksis har fastslået, at hvis race *udelukkende* danner grundlaget for retshåndhævelsesskridt, er der tale om forbudt forskelsbehandling[5]; der dog minder om, at det i praksis ikke altid er klart, om race eller etnisk oprindelse udelukkende dannede grundlaget for eller var den afgørende grund til sådanne skridt, og det er ofte kun, når mønstre i praksis på retshåndhævelsesområdet analyseres, at det klart fremgår, om disse faktorer har haft en fremtrædende betydning,

T. der understreger, at selv om der ikke findes nogen international eller europæisk norm, der udtrykkeligt forbyder "etnisk profilanalyse", bekræfter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis denne slutning, og både CERD (Komité vedrørende Afskaffelse af Racediskrimination) og ECRI (Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance) har gjort det klart, at en sådan praksis udgør en overtrædelse af forbuddet med forskelsbehandling[6],

---

[1] "Detectives draw up new brief in hunt for radicals," The Times, 28. december 2005.
[2] Rapport fra FN's særlige ordfører om fremme og beskyttelse af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder i forbindelse med bekæmpelsen af terrorisme, punkt 62.
[3] Idem, punkt 31.
[4] Idem, punkt 40.
[5] F.eks. dom afsagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i sagen *Timishev mod Rusland,* ovenfor.
[6] Udtalelse fra Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder om forslaget til Rådets rammeafgørelse om anvendelse af passagerlister (PNR-oplysninger) med henblik på retshåndhævelse, punkt 39.

U. der henviser til, at i det handlingsprogram, der blev vedtaget på verdenskonferencen mod racisme i 2000, opfordres staterne til at udforme, gennemføre og håndhæve effektive foranstaltninger til afskaffelse af "racemæssig profilanalyse"[1], at Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance i sin ovennævnte henstilling nr. 8 om bekæmpelse af racisme i kampen mod terrorisme opfordrede regeringerne til at sikre, at der ikke sker nogen forskelsbehandling som følge af lovgivning og administrative bestemmelser eller gennemførelsen heraf på retshåndhævelsesområdet, samt at EU's netværk af uafhængige eksperter om grundlæggende rettigheder mener, at profiler af terrorister på grundlag af karakteristika som f.eks. nationalitet, alder eller fødested "udgør en væsentlig risiko for forskelsbehandling"[2],

V. der konstaterer, at der er behov for en omfattende evaluering af efterforskningspraksis og databehandlingssystemer i EU og medlemsstater, der anvender profilanalyser eller skaber grundlag for en sådan anvendelse, for at sikre, at disse metoder er i fuld overensstemmelse med lovfæstede forpligtelser på nationalt, europæisk og internationalt plan, og at uberettigede diskriminatoriske virkninger eller indgreb i privatlivets fred undgås,

W. der påpeger, at følgende retningslinjer bør finde anvendelse på sådanne aktiviteter, og at der kræves en kombination af disse beskyttelsesforanstaltninger for at sikre fuld og effektiv beskyttelse,

1. retter følgende henstillinger til Rådet:

   a) Al behandling af persondata med henblik på retshåndhævelse og bekæmpelse af terrorisme skal hvile på offentliggjorte lovbestemmelser, der er klare, specifikke og bindende og underlagt nøje og effektiv kontrol fra uafhængige databeskyttelsesmyndigheders side.

   b) Indsamling af data og anvendelse af profilanalyser i forbindelse med personer, der ikke er mistænkt for en bestemt forbrydelse eller trussel, skal være genstand for en særlig streng nødvendigheds- og proportionalitetstest.

   c) Der bør sondres klart mellem faktuelle data og efterretningsdata og data om forskellige grupper af registrerede.

   d) Der bør kun gives adgang til politiets og efterretningstjenesternes arkiver fra sag til sag og til nærmere bestemte formål, og denne adgang skal være underlagt domstolskontrol i medlemsstaterne.

   e) Der skal være tidsgrænser for lagring af personoplysninger.

   f) Indsamling af oplysninger om personer udelukkende på grundlag af, at de har en bestemt racemæssig eller etnisk oprindelse, religiøs overbevisning, seksuel orientering eller adfærd, politiske opfattelser eller er medlemmer af bestemte bevægelser eller organisationer, som ikke er forbudt ved lov, bør forbydes.

[1] Rapport fra verdenskonferencen mod racisme, racediskrimination, fremmedhad og intolerance (A/CONF.189/12), handlingsprogram, punkt 72.
[2] EU's netværk af uafhængige eksperter om grundlæggende rettigheder, "The balance between freedom and security in the response by the European Union and its member States to the Terrorist Threats" (2003), s. 21.

g) Det bør kun tillades i undtagelsestilfælde og under anvendelse af strenge sikkerhedsforanstaltninger, at private eller offentlige organer anvender computere, når der skal træffes beslutninger om personer, uden at mennesker vurderer sagen.

h) Der skal være strenge lovfæstede garantier, der sikrer en passende og effektiv retslig og parlamentarisk kontrol med politiets og efterretningstjenesternes virksomhed, herunder deres aktiviteter til bekæmpelse af terrorisme.

i) I betragtning af de eventuelle konsekvenser for enkeltpersoner skal der være en effektiv klageadgang med klar information til den registrerede om gældende procedurer ledsaget af retten til adgang hertil og til berigtigelse.

j) Eksisterende EU-lovgivning bør gennemgås ud fra, hvor store muligheder den åbner for profilanalyser, og der bør om nødvendigt overvejes en reform af lovgivningen for at forebygge overtrædelser af de grundlæggende rettigheder; Agenturet for Grundlæggende Rettigheder bør have til opgave at gennemføre en sådan undersøgelse sammen med Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse.

2. pålægger sin formand at sende denne henstilling til Rådet og til orientering til Kommissionen samt til medlemsstaternes regeringer og parlamenter.

19.12.2007

FORSLAG TIL HENSTILLING TIL RÅDET (B6-0483/2007)

jf. forretningsordenens artikel 114, stk. 1

af Sarah Ludford

for ALDE-Gruppen

om problemer i forbindelse med profilanalyser, især på grundlag af etnisk tilhørsforhold og race og i forbindelse med bekæmpelse af terrorisme, retshåndhævelse, indvandring, told og grænsekontrol

Europa-Parlamentet,

- der henviser til internationale, europæiske og nationale menneskerettighedsinstrumenter som f.eks. den europæiske menneskerettighedskonvention og chartret om grundlæggende rettigheder; der ligeledes henviser til den enkeltes rettigheder og garantier på områderne privatlivets fred, databeskyttelse og ikke-forskelsbehandling samt til den tilhørende retspraksis,

- der henviser til europæiske instrumenter på området bekæmpelse af terrorisme, herunder politisamarbejde og retligt samarbejde og udveksling af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaterne, f.eks. Rådets afgørelse 2005/671/RIA om udveksling af oplysninger og samarbejde vedrørende terrorhandlinger, Rådets rammeafgørelse 2006/960/RIA om forenkling af udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder, især hvad angår alvorlige forbrydelser, herunder terrorhandlinger, og Rådets afgørelse om styrkelse af det grænseoverskridende samarbejde, især bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet (omdannelse af Prüm-traktaten til EU-lovgivning),

- der henviser til PNR-aftalen (passagerliste (PNR)-oplysninger) mellem EU og USA og Kommissionens PNR-forslag (KOM(2007)0654),

- der henviser til databeskyttelsesgarantier, især direktiv 95/46/EF om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og forslag til Rådets rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde,

- der henviser til EU's politikker til bekæmpelse af forskelsbehandling og især direktiv 2000/43/EF om ligebehandling uanset race eller etnisk oprindelse og direktiv 2000/78/EF om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv,

- der henviser til forretningsordenens artikel 114, stk. 1,

A. der er klar over, at effektiviteten af samarbejdet mellem de retshåndhævende myndigheder, for så vidt angår bekæmpelse af forbrydelser og terrorisme, i høj grad

afhænger af, i hvor vid udstrækning de er i stand til i tide at indhente og udveksle oplysninger,

B. der henviser til, at oplysninger om etnisk tilhørsforhold, religion og national oprindelse er følsomme personoplysninger, der under streng beskyttelse i EU-lovgivningen, men at disse oplysninger undertiden betragtes som relevante for kriminelle undersøgelser og forebyggelse af terrorisme, og at ngo-undersøgelser antyder, at profilanalyser bliver mere og mere gængs praksis i forbindelse med retshåndhævelse og politiarbejde, idet der især fokuseres på specifikke etniske, racemæssige eller religiøse grupper samt medlemmer af protestbevægelser og rejsende,

C. der er sig bevidst, at arbejdet med at indhente oplysninger fra forskellige miljøer, hvilket er af afgørende betydning for bekæmpelsen af forbrydelser og terrorisme, alvorlig grad kan blive undergravet af manglende tillid til retshåndhævelse og især frygten for en diskriminerende virkning,

D. der derfor er bekymret for, at Kommissionens forslag om et PNR-system i EU med indsamling af personoplysninger om passagerer, der rejser ind i EU, kan komme til at danne grundlag for profilanalyser, bl.a. på grundlag af race eller etnisk tilhørsforhold, da det er planlagt at undersøge PNR-oplysningerne på baggrund af en kombination af særlige træk og adfærdsmønstre med henblik på en risikovurdering, og fordi det fastslås, at når en passager falder inden for en bestemt risikovurdering, kan vedkommende betragtes som højrisikopassager,

E. der er bekymret over, at en række medlemsstater og Kommissionen har fremlagt planer om indsamling og opbevaring af oplysninger om rejsende, hvilket også kan føre til oprettelse af profiler baseret på personoplysninger, herunder følsomme oplysninger,

F. der henviser til, at netværket af uafhængige eksperter i grundlæggende rettigheder i sin udtalelse 4/2006 anbefaler, at profilanalyser på grundlag af etnisk tilhørsforhold og race under alle omstændigheder skal betragtes som ulovlige,

G. der henviser til, at det i love og politikker om sikkerhed og retshåndhævelse er at afgørende betydning, at menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder som f.eks. retten til et privatliv og forbud mod forskelsbehandling overholdes,

H. der beklager, at den bekymring, som Parlamentet gentagne gange har givet udtryk for i forbindelse med profilanalyser på grundlag af race, etnisk tilhørsforhold og adfærd i sammenhæng med databeskyttelse, retshåndhævelsessamarbejde, udveksling af oplysninger og efterretninger, luftfarts- og transportsikkerhed, indvandring og grænseforvaltning samt antidiskriminerende foranstaltninger, hidtil ikke er blevet fulgt op i tilstrækkelig grad med henblik på at nå frem til en aftale om lovlig praksis og få identificeret eventuelle huller,

1. fremsætter følgende henstillinger til Rådet:

   a) retshåndhævelse skal altid ske med behørig respekt for databeskyttelse, grundlæggende rettigheder og princippet om ikke-forskelsbehandling

b) den nuværende retshåndhævelses- og sikkerhedspraksis, som medfører profilanalyser på grundlag af race, etnisk tilhørsforhold og adfærd samt risikovurdering, bør undersøges, analyseres og gøres til genstand for politiske drøftelser med en vurdering af begrundelsen og fordelene i forhold til den skade, som denne praksis medfører

c) de eksisterende love bør undersøges, for så vidt angår de muligheder, de giver for profilanalyser, og der bør overvejes en reform af lovgivningen, hvis det er nødvendigt for at undgå diskriminerende virkninger

d) der er behov for en klar definition af lovlig kontra ulovlig brug af følsomme personoplysninger på sikkerhedsområdet, og der bør opfordres til øget samarbejde mellem de relevante sikkerhedsagenturer med hensyn til at forstå og behandle profilanalyser og arbejde sammen med de relevante miljøer med henblik herpå;

2. pålægger sin formand at sende denne henstilling til Rådet og, til orientering, til Kommissionen, medlemsstaternes regeringer og de nationale parlamenter.