EUROPEES PARLEMENT

2004 *2009*

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

2008/2020(INI)

12.2.2009

ONTWERPVERSLAG

met een ontwerpaanbeveling van het Europees Parlement aan de Raad betreffende het vraagstuk van het opstellen van profielen, met name op basis van etnische afstamming en ras, in het kader van de bestrijding van terrorisme, rechtshandhaving, immigratie, douane- en grenscontrole
(2008/2020(INI))

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Sarah Ludford

PR_INI_art114

INHOUD

Blz.

ONTWERPAANBEVELING VAN HET EUROPEES PARLEMENT AAN DE RAAD 3

ONTWERPAANBEVELING AAN DE RAAD (B6-0483/2007).....13

ONTWERPAANBEVELING VAN HET EUROPEES PARLEMENT AAN DE RAAD

betreffende het vraagstuk van het opstellen van profielen, met name op basis van etnische afstamming en ras, in het kader van de bestrijding van terrorisme, rechtshandhaving, immigratie, douane- en grenscontrole
(2008/2020(INI))

Het Europees Parlement,

– gezien de ontwerpaanbeveling aan de Raad, ingediend door Sarah Ludford namens de ALDE-Fractie, betreffende het vraagstuk van het opstellen van profielen, met name op basis van etnische afstamming en ras, in het kader van de bestrijding van terrorisme, rechtshandhaving, immigratie, douane- en grenscontrole (B6-0483/2007),

– gezien de internationale, Europese en nationale instrumenten inzake de mensenrechten, met name het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (ICCPR), het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-Verdrag), het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het Handvest) en de grondwetten van de lidstaten, alsmede de hierin aan het individu verleende rechten en waarborgen op het gebied van de persoonlijke levenssfeer, gegevensbescherming, niet-discriminatie en vrij verkeer,

– gezien de maatregelen inzake gegevensbescherming van de Raad van Europa, te weten artikel 8 van het EVRM, Verdrag nr. 108 van de Raad van Europa inzake de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, de aanbevelingen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa aan de lidstaten, te weten R(87)15 tot regeling van het gebruik van persoonsgegevens op politieel gebied[1], R(97)18 inzake de bescherming van voor statistische doeleinden verzamelde en verwerkte persoonsgegevens[2], en R(2001)10 inzake de Europese code voor politie-ethiek[3],

– gezien de voorschriften inzake gegevensbescherming van de EU, te weten artikel 7 en 8 van het Handvest, Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens[4] en Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad van 27 november 2008 over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politiële en justitiële samenwerking in strafzaken[5],

[1] Goedgekeurd door het Comité van Ministers op 17 september 1987 tijdens de 410de bijeenkomst van de afgevaardigden van de ministers.
[2] Goedgekeurd door het Comité van Ministers op 30 september 1997 tijdens de 602de bijeenkomst van de afgevaardigden van de ministers.
[3] Goedgekeurd door het Comité van Ministers op 19 september 2001 tijdens de 765ste bijeenkomst van de afgevaardigden van de ministers.
[4] PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31.
[5] PB L 350 van 30.12.2008, blz. 60.

– gezien de maatregelen tegen rassendiscriminatie, te weten het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, artikel 14 van en Protocol 12 bij het EVRM, artikel 13 van het EG-Verdrag en Richtlijn 2000/43/EG van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming,

– gezien de instrumenten van de EU op het gebied van de veiligheid en de bestrijding van het terrorisme, met inbegrip van de politiële en justitiële samenwerking en de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen lidstaten, zoals Besluit 2005/671/JBZ van de Raad van 20 september 2005 betreffende informatie-uitwisseling en samenwerking in verband met strafbare feiten van terroristische aard[1], Kaderbesluit 2006/960/JBZ van de Raad van 18 december 2006 betreffende de vereenvoudiging van de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen de rechtshandhavingsautoriteiten van de lidstaten van de Europese Unie[2], Besluit 2008/615/JBZ van de Raad van 23 juni 2008 inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit[3] en Besluit 2008/616/JBZ van 23 juni 2008 betreffende de uitvoering hiervan[4],

– gezien de bestaande en geplande databanken van de EU, zoals het Schengeninformatiesysteem, Eurodac en het visuminformatiesysteem, en gezien maatregelen inzake het verzamelen van biometrische gegevens, zoals de maatregelen inzake verblijfsvergunningen en paspoorten, die ook het opzetten van databanken toestaan,

– gezien het voorstel om "e-grenzen" in het leven te roepen, zoals vermeld in het voorstel van de Commissie "De voorbereiding van de volgende stappen in het grensbeheer in de Europese Unie", waarin geïntegreerd grensbeheer wordt voorgesteld middels de invoering van automatische grenscontroles, met inbegrip van een programma voor geregistreerde reizigers en een inreis-/uitreissysteem[5],

– gezien de overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika inzake de verwerking en overdracht van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) door luchtvaartmaatschappijen aan het ministerie van Binnenlandse Veiligheid van de Verenigde Staten (PNR-overeenkomst 2007)[6], alsmede het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor wetshandhavingsdoeleinden[7] en de adviezen over dat voorstel van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming, de Groep artikel 29 en de Groep politie en justitie,

– gezien de desbetreffende nationale jurisprudentie, zoals het arrest van het Duitse Grondwettelijke Gerechtshof over *polizeiliche präventive Rasterfahndung* (preventieve

[1] PB L 253 van 29.9.2005, blz. 22.
[2] PB L 386 van 29.12.2006, blz. 89.
[3] PB L 210 van 6.8.2008, blz. 1.
[4] PB L 210 van 6.8.2008. blz. 12.
[5] COM (2008)0069.
[6] PB L 204 van 4.8.2007, blz. 18.
[7] COM(2007)0654.

registervergelijking door de politie)[1], het oordeel van het Britse Hogerhuis over de Tsjechische Roma[2] en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens, met name in de zaken *Timishev tegen Rusland*[3], *Nachova e.a. tegen Bulgarije*[4], *D.H. e.a. tegen de Tsjechische Republiek*[5] en *S. en Marper tegen het Verenigd Koninkrijk*[6], alsmede de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, met name in *Huber tegen Duitsland*[7],

– gezien het rapport van Marin Scheinin, speciaal rapporteur van de VN over de bevordering van de naleving en de bescherming van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden in de strijd tegen het terrorisme[8], het document "Protecting the Right to Privacy in the Fight against Terrorism" van Thomas Hammarberg, commissaris voor de mensenrechten van de Raad van Europa[9], de algemene beleidsaanbevelingen nr. 8 inzake het bestrijden van racisme in de strijd tegen terrorisme[10] en nr. 11 over het bestrijden van racisme en rassendiscriminatie in het politiewerk[11] van de Europese Commissie tegen racisme en intolerantie van de Raad van Europa en het rapport over "Ethnic Profiling" van het EU-Netwerk van onafhankelijke deskundigen inzake de grondrechten[12],

– gelet op artikel 114, lid 3, en artikel 94 van zijn Reglement,

– gezien het verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken en het advies van de Commissie buitenlandse zaken (A6-0000/2009),

Het opstellen van profielen en datamining

A. overwegende dat het opstellen van profielen, dat vaak gebeurt via geautomatiseerde "mining" van gegevens in computers, onder de loep moet worden genomen, aangezien het aanvechtbaar afwijkt van de algemene regel dat besluiten inzake de rechtshandhaving gebaseerd moeten zijn op het persoonlijk gedrag van het individu; overwegende dat het opstellen van profielen een onderzoekstechniek is waarbij uit diverse bronnen informatie over personen wordt gewonnen waartoe onder andere hun etnische afstamming, ras, nationaliteit en godsdienst kan behoren, op basis waarvan wordt getracht die personen te identificeren en wellicht te straffen, die van misdaden of terroristische activiteiten verdacht worden, een techniek die kan worden gedefinieerd als:

"het systematisch leggen van verbanden tussen reeksen lichamelijke, psychologische of

[1] Arrest van het Duitse Grondwettelijke Gerechtshof, BVerfG, 1 BvR 518/02 van 4 april 2006, paragraaf (1-184).
[2] Hogerhuis, 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, paragraaf 101.
[3] *Timishev tegen Rusland,* 13 december 2005, nr 55762/00 en 55974/00, EHRM 2005-XII.
[4] *Nachova e.a. tegen Bulgarije* [GC], 26 februari 2004, nr. 43577/98 en 43579/98, EHRM 2005-VII.
[5] *D.H. e.a. tegen de Tsjechische Republiek*, 13 november 2007, nr. 57325/00.
[6] *S. en Marper tegen het Verenigd Koninkrijk*, 4 december 2008, nr. 30562/04 en 30566/04.
[7] Zaak C-524/06, [2008] Jurispr. I-0000.
[8] VN-document A/HRC/4/26, 29 januari 2007.
[9] CommDH/Issue Paper (2008)3, Straatsburg, 17 november 2008.
[10] CRI (2004) 26, goedgekeurd op 17 maart 2004.
[11] CRI (2007) 39, goedgekeurd op 29 juni 2007.
[12] CFR-CDF, advies 4.2006, te vinden op http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/doc/avis/2006_4_en.pdf.

gedragskenmerken en bepaalde misdrijven, alsmede het gebruik hiervan als uitgangspunt voor het nemen van besluiten inzake de rechtshandhaving"[1]*,*

of ter verduidelijking van het verband tussen datamining en het opstelling van profielen:

"een techniek waarmee een reeks kenmerken van een bepaalde categorie personen wordt afgeleid uit ervaringen, en vervolgens databanken worden afgezocht op individuen die nauw bij deze reeks kenmerken aansluiten"[2]*,*

B. overwegende dat het opstellen van profielen, dat berust op een specifieke raciale of etnische basis en derhalve ernstige zorg doet rijzen over de strijdigheid met regels inzake niet-discriminatie, kan worden gedefinieerd als:

"de systematische aanwending van "ras" of etnische afstamming, godsdienst of nationale herkomst, hetzij als enige factor, hetzij als één van meerdere factoren in besluiten inzake de rechtshandhaving, of de betrokken individuen nu al dan niet aan de hand van automatische middelen worden geïdentificeerd"[3];

of

"het doelloze en niet redelijk gerechtvaardigde teruggrijpen door de politie op uitgangspunten zoals ras, huidskleur, taal, godsdienst, nationaliteit of nationale of etnische afstamming bij de controle, het toezicht en het onderzoek van activiteiten"[4]*,*

C. overwegende dat steeds meer gebruik wordt gemaakt van het opstellen van profielen, hetzij via datamining of praktijken van de politie en andere instanties, en overwegende dat niet genoeg aandacht wordt besteed aan de evaluatie van de doelmatigheid ervan en aan de ontwikkeling en toepassing van wettige waarborgen om te zorgen voor de naleving van het recht op privacy en het voorkomen van discriminatie,

D. overwegende dat het opstellen van profielen:

i) *beschrijvend* kan zijn, wanneer de profielen gebaseerd zijn op getuigenverklaringen en andere informatie over daders of kenmerken van de begane misdaden, en aldus de arrestatie van specifieke verdachten of de opsporing van criminele activiteiten die hetzelfde patroon te zien geven, kan worden ondersteund,

ii) *voorspellend* kan zijn waarbij een verband kan worden gelegd tussen de waarneembare variabelen van voorbije gebeurtenissen enerzijds en actuele gegevens en inlichtingen anderzijds om conclusies te trekken waarmee men degenen denkt te kunnen identificeren, die bij een toekomstige of nog niet ontdekte misdaad betrokken

---

[1] Advies van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten over een voorstel voor een kaderbesluit van de Raad over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor wetshandhavingsdoeleinden, paragraaf 35.
[2] Rapport van het Hogerhuis: Clarke R, "Profiling: A Hidden Challenge to the Regulation of Data Surveillance", 1993, paragraaf 33, voetnoot 41.
[3] De Schutter, Oliver en Ringelheim, Julie (2008), "Ethnic Profiling: A Rising Challenge for European Human Rights Law," *Modern Law Review*, 71(3):358-384.
[4] Europese Commissie tegen racisme en intolerantie (ECRI), bovengenoemde algemene beleidsaanbeveling nr. 11, paragraaf 1.

kunnen zijn[1],

Wettelijke verplichtingen

E. overwegende dat bij de rechtshandhaving altijd de grondrechten moeten worden gerespecteerd, met inbegrip van de rechten op een privé- en gezinsleven, de bescherming van persoonsgegevens en niet-discriminatie; overwegende dat, hoewel nauwe internationale samenwerking onontbeerlijk is voor de strijd tegen terrorisme en zware misdaad, deze samenwerking moet stroken met de internationale wetgeving alsmede met de Europese normen en waarden inzake gelijke behandeling en behoorlijke rechtsbescherming, niet in het minst opdat de Europese Unie haar geloofwaardigheid als verdedigster van de internationale mensenrechten niet ondermijnt,

F. overwegende dat zowel de beschrijvende als de voorspellende methode voor het opstellen van profielen legitieme onderzoeksmiddelen kunnen zijn, wanneer zij zijn gebaseerd op specifieke, betrouwbare en tijdig beschikbare informatie waarin *"factoren waarvan statistisch is aangetoond dat zij stroken met een bepaald crimineel gedrag"*[2], tot uiting komen, en wanneer op basis van dergelijke profielen genomen maatregelen voldoen aan de wettelijke toets van noodzaak en evenredigheid,

G. overwegende dat in de Europese Code voor politie-ethiek als leidraad staat dat *"politieonderzoek ten minste gebaseerd dient te zijn op een redelijk vermoeden van een feitelijk of mogelijk vergrijp of misdrijf"*, en overwegende dat wordt gesteld dat zich de waarschijnlijkheid van een inbreuk op de mensenrechten[3] die een bedreiging vormt voor de individuen en de samenleving als zodanig voordoet door het ontbreken van een dergelijke redelijk vermoeden, wanneer het opstellen van profielen op stereotiepen en vooroordelen gebaseerd is,

H. overwegende dat het opstellen van "voorspellende profielen" middels aanwending van brede profielen waarbij verbanden tussen databanken worden gelegd en wordt uitgegaan van ongeverifieerde veralgemeningen of gedragspatronen die worden geacht te wijzen op het begaan van een toekomstige, nog niet-ontdekte misdaad of terroristische handeling, ernstige bezorgdheid doet ontstaan ten aanzien van de privacy en een inbreuk kan vormen op de rechten ten aanzien van het privéleven uit hoofde van artikel 8 van het EVRM en artikel 7 van het Handvest[4],

I. overwegende dat uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens blijkt dat afwijkingen uit hoofde van artikel 8, lid 2, van het EVRM slechts zijn toegestaan als zij bij de wet voorzien zijn en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn[5],

---

[1] Rapport van de Speciaal rapporteur van de VN over de bevordering van de naleving en de bescherming van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden in de strijd tegen het terrorisme, paragraaf 33.
[2] Ibid.
[3] Idem. Paragraaf 33. Zie tevens het bovengenoemde rapport over "Ethnic Profling" van het Netwerk van de Europese Unie van onafhankelijke deskundigen inzake de grondrechten, blz. 9-13.
[4] Advies van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten over het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor wetshandhavingsdoeleinden, paragraaf 4.
[5] Voor een kort overzicht van de desbetreffende jurisprudentie zie E. Brouwer, "Towards a European PNR System?", een onderzoek van het Directoraat rechten van de burger en constitutionele zaken, document PE

zoals nog eens werd bevestigd in het recente arrest van het Europees Hof voor de rechten van de mens in de zaak *S. en Marper tegen het Verenigd Koninkrijk* waarin onder andere wordt geconcludeerd dat *"de algemene en niet-selectieve aard van de bevoegdheden tot het opslaan van vingerafdrukken, celmonsters en DNA-profielen van personen die van misdaden worden verdacht maar er niet voor zijn veroordeeld"*, in strijd is met artikel 8 van het EVRM,

J. overwegende dat de conclusie van het Europees Hof voor de rechten van de mens in bovengenoemde zaak *S. en Marper tegen het Verenigd Koninkrijk* dat er een "risico van stigmatisering" bestaat doordat in de Britse DNA-databank personen die niet voor een misdrijf zijn veroordeeld, op dezelfde wijze worden behandeld als veroordeelde criminelen, eveneens aanleiding moet zijn tot vragen over het legale karakter van het opstellen van profielen op basis van de verwerking van persoonsgegevens van personen die door de rechtbanken niet schuldig zijn bevonden[1],

K. overwegende dat het *Rasterfahndung*-programma (programma voor registervergelijking) in het kader waarvan de Duitse politieautoriteiten persoonsgegevens uit openbare en particuliere databanken verzamelden van mannen tussen de 18 en 40 jaar, die studenten zijn of waren en van wie werd aangenomen dat zij moslim zijn, in een (vruchteloze) poging om verdachten i.v.m. terrorisme op te sporen, door het Duitse Grondwettelijke Hof in strijd met de grondwet werd geacht in zijn bovengenoemde arrest waarin het tot de conclusie kwam dat datamining een illegale inbreuk is in de persoonsgegevens en de persoonlijke levenssfeer die niet kan worden gerechtvaardigd als een reactie op een algehele dreiging die sinds de terroristische aanvallen van 11 september voortduurt, en dat daarentegen moet kunnen worden aangetoond dat er een "concreet gevaar" bestaat, zoals het voorbereiden of begaan van terroristische aanvallen,

Doeltreffendheid

L. overwegende dat er in diverse Amerikaanse studies twijfel is gerezen over het nut van datamining en het opstellen van profielen, waaronder:

(i) een studie in opdracht van het Cato Institute waarin het volgende wordt opgemerkt:

"Hoewel datamining op vele waardevolle manieren kan worden gebruikt, is het niet echt afgestemd op het vraagstuk van het opsporen van terrorisme. Het zou betreurenswaardig zijn als datamining bij het opsporen van terrorisme opgeld zou doen in kringen van de nationale veiligheid, de rechtshandhaving en de technologie, omdat dit gebruik van datamining zou leiden tot de verspilling van belastinggelden, onnodige inbreuken op de persoonlijke levenssfeer en de openbare vrijheden en het verkwisten van waardevolle tijd en energie van mannen en vrouwen die werkzaam zijn in dienst van de nationale veiligheid"[2]*,*

(ii) een studie van de Amerikaanse National Research Council in opdracht van het

---

410.649, januari 2009, paragraaf 5, blz. 16-17.

[1] Arrest van het Europees Hof voor de rechten van de mens in bovengenoemde zaak S. en Marper tegen het Verenigd Koninkrijk, paragraaf 125.

[2] Beleidsanalyse nr. 584 van het Cato Institute, 11 december 2006, *"Effective Terrorism and the Limited Role of Predictive Data-mining"* van Jeff Jonas en Jim Harper.

Ministerie van Binnenlandse Veiligheid over technieken voor datamining en het bewaken van gedrag waarin men tot de volgende conclusie komt:

"de geautomatiseerde identificatie van terroristen via datamining ... is noch realiseerbaar als doel noch wenselijk vanuit het oogpunt van het streven om technologie te ontwikkelen",[1]

M. overwegende dat de doeltreffendheid van datamining wordt uitgehold door het "naald-in-een-hooiberg"-probleem waarmee analisten worden geconfronteerd, die de grote hoeveelheid beschikbare data moeten filteren; overwegende dat de omvang van "digitale sporen" die door ordelievende burgers worden achtergelaten, zelfs groter is dan die van misdadigers en terroristen, die aanzienlijke inspanningen doen om hun identiteit te verbergen; overwegende dat er hoge percentages "fout-positieve resultaten" zijn waardoor niet alleen volkomen onschuldige personen worden verdacht hetgeen resulteert in een potentiële inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, maar tegelijkertijd echte verdachten onopgespoord blijven;

N. overwegende dat het tegenovergestelde probleem erin bestaat dat daders die niet in het profiel passen, niet worden geïdentificeerd, zoals de leider van de bomaanslagen van 7 juli 2005 in Londen die "de inlichtingendiensten was opgevallen als een medeplichtige van andere mannen die werden verdacht van betrokkenheid bij een terroristisch complot om bommen te leggen, maar dat hij niet werd gevolgd omdat hij niet genoeg scoorde op het profiel van terreurverdachte dat vóór juli 2005 was opgesteld"[2],

O. overwegende dat het opstellen van profielen waarmee de goede gemeenschapsbetrekkingen worden verstoord en bepaalde gemeenschappen worden ontmoedigd om met rechtshandhavingsinstanties samen te werken, contraproductief zou zijn, omdat aldus het verzamelen van inlichtingen en het doeltreffend optreden tegen misdaad en terrorisme zouden worden belemmerd[3],

P. overwegende dat het efficiënte verzamelen van informatie over bepaalde verdachten en het natrekken van bepaalde aanwijzingen de beste benadering vormen om terrorisme op te sporen en te voorkomen, en overwegende dat, ter aanvulling hierop, steekproeven en willekeurige controles die iedereen gelijkelijk treffen en onmogelijk door terroristen kunnen worden ontlopen, doelmatiger kunnen zijn dan het opstellen van profielen bij preventieve inspanningen ter bestrijding van het terrorisme[4],

Het opstellen van etnische profielen

Q. overwegende dat het gebruik maken van etnische kenmerken, nationale herkomst of godsdienst als factoren bij onderzoek met het oog op de rechtshandhaving niet uitgesloten is, mits een dergelijk gebruik strookt met de normen inzake niet-discriminatie, met inbegrip van artikel 14 van het EVRM, en het de test doorstaat van doeltreffendheid,

---

[1] "Protecting Individual Privacy in the Struggle Against Terrorists: A Framework for Program Assessment". Gratis samenvatting verkrijgbaar onder http://www.nap.edu/catalog/12452.html, blz. 4.
[2] "Detectives Draw up New Brief in Hunt for Radicals", *The Times,* 28 december 2005.
[3] Rapport van de Speciaal rapporteur van de VN over de bevordering en bescherming van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden in de strijd tegen het terrorisme, paragraaf 62.
[4] Idem, paragraaf 61.

noodzaak en evenredigheid waaruit blijkt dat het gaat om een legitiem verschil in behandeling en niet om discriminatie,

R. overwegende dat het opstellen van profielen op basis van stereotiepe veronderstellingen vijandige en xenofobe gevoelens bij de bevolking kan aanwakkeren jegens personen van een bepaalde etnische, nationale of religieuze achtergrond[1],

S. overwegende dat in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens wordt gesteld, dat wanneer ras de *enige* basis voor maatregelen inzake rechtshandhaving is, dit neerkomt op verboden discriminatie[2]; overwegende dat in de praktijk echter niet altijd duidelijk is of ras of etnische afkomst de enige of doorslaggevende basis voor dergelijke maatregelen is en dat vaak pas na een analyse van de patronen van de rechtshandhaving duidelijk blijkt dat aan deze factoren een doorslaggevend gewicht wordt toegekend,

T. overwegende dat, hoewel er geen internationale of Europese regel bestaat die het opstellen van etnische profielen uitdrukkelijk verbiedt, de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens op deze conclusie lijkt te duiden en dat zowel het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie en de Europese Commissie tegen racisme en intolerantie duidelijk hebben gemaakt dat dergelijke praktijken een schending inhouden van het verbod op discriminatie[3],

U. overwegende dat in het actieprogramma, dat werd goedgekeurd tijdens de Wereldconferentie tegen racisme in 2000, de staten ertoe werden opgeroepen "doeltreffende maatregelen uit te werken, uit te voeren en op te leggen om een einde te maken aan het opstellen van rassenprofielen"[4]; overwegende dat de Europese Commissie tegen racisme en intolerantie in haar bovengenoemde aanbeveling nr. 8 over het bestrijden van racisme in de strijd tegen terrorisme de regeringen heeft verzocht ervoor te zorgen dat wetgeving en regelgeving en de tenuitvoerlegging hiervan op het stuk van rechtshandhaving niet leiden tot discriminatie; overwegende dat het EU-Netwerk van onafhankelijke deskundigen inzake de grondrechten van oordeel is dat terroristenprofielen op basis van kenmerken zoals nationaliteit, leeftijd of geboorteplaats "een ernstig risico van discriminatie in zich bergen"[5],

V. overwegende dat een allesomvattende evaluatie nodig is van de onderzoekspraktijken en gegevensverwerkingssystemen in de EU en de lidstaten die de basis voor de technieken voor het opstellen van profielen gebruiken of leveren, ten einde te waarborgen dat de nationale, Europese en internationale wettelijke verplichtingen terzake volledig worden nagekomen en om ongerechtvaardigde gevolgen te voorkomen die leiden tot discriminatie

---

[1] Idem, paragraaf 40.
[2] Zie bovengenoemd arrest van het Europees Hof voor de rechten van de mens in de zaak *Timishev tegen Rusland.*
[3] Advies van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten over een voorstel voor een kaderbesluit van de Raad over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor wetshandhavingsdoeleinden, paragraaf 39.
[4] Rapport van de Wereldconferentie tegen racisme, "Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance" (A/CONF. 189/12), actieprogramma, paragraaf 72.
[5] EU-Netwerk van onafhankelijke deskundigen inzake de grondrechten, "The Balance between Freedom and Security in the Response by the European Union and its Member States to the Terrorist Threats" (2003), blz. 21.

en inbreuk op de persoonlijke levenssfeer,

W. overwegende dat op dergelijke operaties de volgende richtsnoeren moeten worden toegepast en overwegende dat een combinatie van al deze beschermingsmaatregelen nodig is om voor een volledige en doeltreffende bescherming te zorgen;

1. beveelt de Raad het volgende aan:

   a) de gehele verwerking van persoonsgegevens met het oog op de rechtshandhaving en de bestrijding van het terrorisme moet gebaseerd zijn op openbaar gemaakte wetsregels die duidelijk, specifiek en bindend zijn, en zijn onderworpen aan een nauw en doeltreffend toezicht door onafhankelijke autoriteiten voor de gegevensbescherming,

   b) het verzamelen van gegevens en het aanwenden van technieken voor het opstellen van profielen van personen die niet van een bepaalde misdaad of dreiging worden verdacht, moeten zeer streng worden getest op "noodzaak" en "evenredigheid",

   c) er moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen feitelijke gegevens en gegevens van inlichtingendiensten enerzijds en gegevens over verschillende categorieën personen waarop deze gegevens betrekking hebben anderzijds,

   d) de inzage in dossiers van de politie en veiligheidsdiensten mag slechts van geval tot geval worden toegestaan voor specifieke doeleinden en onder rechterlijk toezicht in de lidstaten,

   e) het bewaren van persoonsgebonden informatie moet aan tijdslimieten gebonden zijn,

   f) het verzamelen van gegevens over individuen enkel en alleen op basis van het feit dat zij tot een bepaald ras of een bepaalde etnie behoren, een bepaalde religieuze overtuiging, seksuele geaardheid of gedrag en bepaalde politieke meningen hebben of lid zijn van bepaalde bewegingen of organisaties die niet door de wet verboden zijn, moet worden verboden,

   g) het vertrouwen door particuliere of openbare instanties op de computer voor het nemen van beslissingen over individuen, zonder dat een evaluatie door mensenhand plaatsvindt, mag slechts bij uitzondering en met strenge waarborgen worden toegestaan,

   h) bij wet moeten strikte waarborgen worden ingevoerd met het oog op een passend en doeltreffend toezicht door de rechterlijke en parlementaire macht op de activiteiten van de politie en de veiligheidsdiensten, met inbegrip van activiteiten ter bestrijding van het terrorisme,

   i) met het oog op de mogelijke gevolgen voor het individu moet er een doeltreffend en toegankelijk beroep mogelijk zijn met duidelijke informatie over de toepasselijke procedures aan de persoon waarop de gegevens betrekking hebben, vergezeld van rechten inzake toegang en rectificatie,

j) de bestaande communautaire wetgeving moet worden doorgelicht op de armslag die hierin bestaat voor het opstellen van profielen, en er zou, indien nodig, een wetsherziening moeten worden overwogen om inbreuken op de grondrechten te voorkomen; het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten zou moeten worden belast met het verrichten van een dergelijke studie in samenwerking met de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming;

2. verzoekt zijn Voorzitter deze aanbeveling te doen toekomen aan de Raad en - ter informatie - aan de Commissie, alsmede aan de regeringen en parlementen van de lidstaten.

ONTWERPAANBEVELING AAN DE RAAD (B6-0483/2007)

overeenkomstig artikel 114, lid 1, van het Reglement

door Sarah Ludford

namens de ALDE-Fractie

betreffende het vraagstuk van het opstellen van profielen, met name op basis van etnische afstamming en ras, in het kader van de bestrijding van terrorisme, rechtshandhaving, immigratie, douane- en grenscontrole

Het Europees Parlement,

– gezien de internationale, Europese en nationale instrumenten voor de mensenrechten, zoals het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en het Handvest van de grondrechten, en gezien de rechten van en waarborgen aan personen op het gebied van de persoonlijke levenssfeer, gegevensbescherming en niet-discriminatie, alsmede de daarmee verband houdende jurisprudentie,

– gezien de Europese instrumenten op het gebied van de bestrijding van terrorisme, met inbegrip van de politiële en justitiële samenwerking en de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen lidstaten, zoals Besluit 2005/671/JBZ van de Raad betreffende informatie-uitwisseling en samenwerking in verband met strafbare feiten van terroristische aard, Kaderbesluit 2006/960/JBZ van de Raad betreffende de vereenvoudiging van de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen de rechtshandhavingsautoriteiten van de lidstaten van de Europese Unie, met name ten aanzien van ernstige strafbare feiten met inbegrip van terroristische daden, en het besluit van de Raad inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit (opneming van het Verdrag van Prüm in de rechtsorde van de Unie),

– gezien de overeenkomst inzake PNR-gegevens tussen de EU en de VS, alsmede het voorstel van de Commissie over het gebruik van PNR-gegevens in de EU (COM(2007)0654),

– gezien de waarborgen inzake gegevensbescherming, met name Richtlijn 95/46/EG betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens, en het voorgestelde kaderbesluit van de Raad over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politiële en justitiële samenwerking in strafzaken,

– gezien het beleid van de EU ter bestrijding van discriminatie, met name Richtlijn 2000/43/EG betreffende de gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming en Richtlijn 2000/78/EG betreffende de gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces,

– gelet op artikel 114, lid 1, van zijn Reglement,

A. erkennende dat de doelmatigheid van samenwerking tussen de rechtshandhavingsautoriteiten bij de bestrijding van misdaad en terrorisme in grote mate afhangt van hun vermogen om tijdig informatie en inlichtingen te verkrijgen en uit te wisselen,

B. overwegende dat gegevens over etnische afstamming, godsdienst en nationale afkomst gevoelige persoonsgegevens zijn, die streng worden beschermd middels Europese regelgeving, maar dat deze informatie soms wordt beschouwd als van belang voor strafrechtelijk onderzoek en de preventie van terrorisme, en overwegende dat uit onderzoek door NGO's blijkt dat het opstellen van profielen een steeds vaker gebruikte methode is op het gebied van rechtshandhaving en politiewerk waarbij gelet wordt op specifieke etnische, rassen- en religieuze groeperingen, alsmede demonstranten en reizigers,

C. zich bewust van het feit dat inspanningen om informatie van gemeenschappen te verkrijgen die van cruciaal belang is voor het welslagen van de strijd tegen misdaad en terrorisme, ernstig kunnen worden ondermijnd door een gebrek aan vertrouwen in de rechtshandhaving en met name de angst voor discriminerende gevolgen,

D. bezorgd derhalve over het feit dat het voorstel van de Europese Commissie voor een PNR-systeem van de EU voor het verzamelen van persoonsgegevens van passagiers die naar de EU reizen, een basis zou kunnen vormen voor het opstellen van profielen, ook op grond van ras of etnische afstamming, aangezien wordt overwogen "PNR-gegevens [te vergelijken] met een combinatie van kenmerken en gedragspatronen, teneinde een risicobeoordeling te maken. Wanneer een passagier binnen een bepaalde risicobeoordeling past, kan hij worden geïdentificeerd als een passagier met een hoog risico",

E. bezorgd over het feit dat sommige lidstaten en de Commissie plannen hebben aangekondigd om gegevens te verzamelen en op te slaan over reizigers die de EU binnenreizen of verlaten, hetgeen tevens kan leiden tot het opstellen van profielen op grond van, ook gevoelige, persoonsgegevens,

F. overwegende dat het Netwerk van onafhankelijke deskundigen inzake de grondrechten in zijn advies 4/2006 aanraadt het opstellen van profielen op grond van ras of etnische afstamming in alle omstandigheden als onwettig te beschouwen,

G. overwegende dat het van essentieel belang is de mensenrechten en fundamentele vrijheden te eerbiedigen, zoals het recht op persoonlijke levenssfeer en het verbod op discriminatie in wetgeving en beleid inzake veiligheid en rechtshandhaving,

H. betreurende dat aan de voortdurende bezorgdheid van het Europees Parlement over het opstellen van rassen-, etnische en gedragsprofielen in het kader van de gegevensbescherming, samenwerking bij de rechtshandhaving, uitwisseling van gegevens en inlichtingen, veiligheid in de luchtvaart en het vervoer, immigratie en grensbeheer en maatregelen tegen discriminatie tot op heden niet voldoende aandacht is geschonken om tot overeenstemming te komen over legitieme praktijken en om eventuele juridische lacunes op te sporen,

1. beveelt de Raad het volgende aan:

(a) bij de rechtshandhaving altijd de gegevensbescherming, de grondrechten en het beginsel van niet-discriminatie naar behoren te eerbiedigen,

(b) de huidige praktijken inzake rechtshandhaving en veiligheid die leiden tot het opstellen van rassen-, etnische en gedragsprofielen en risico-evaluatie te onderwerpen aan onderzoek, analyse en politieke discussie waarbij de rechtvaardiging en voordelen worden afgewogen tegen de schadelijke gevolgen van deze praktijken,

(c) bestaande wetten door te lichten op de armslag die zij bieden voor het opstellen van profielen en, indien nodig, wetsherzieningen te overwegen om discriminatoire gevolgen te voorkomen,

(d) stil te staan bij de noodzaak van een duidelijke afbakening tussen het legitieme en illegale gebruik van gevoelige persoonsgegevens op het gebied van veiligheid en van het aanmoedigen van meer samenwerking tussen de betrokken veiligheidsdiensten bij het begrijpen en opstellen van profielen en hierbij samen te werken met de betrokken gemeenschappen;

2. verzoekt zijn Voorzitter deze aanbeveling te doen toekomen aan de Raad en - ter informatie - aan de Commissie, alsmede aan de regeringen en de parlementen van de lidstaten.