

6. aktivitetsrapport fra Den fælles Tilsynsmyndighed (Januar 2002 – december 2003)

FORORD

Det er otte år siden, at Schengen-informationssystemet (SIS) blev indført, og Den Fælles Tilsynsmyndighed (FTM) forelægger nu sin sjette rapport.

Dette dokument sammenfatter FTM's aktiviteter i de seneste to år. Som andre tekster af denne art indeholder det henvisninger til initiativer, oplysningskampagner rettet mod borgerne, afgørelser, institutionelle forbindelser og opnåede resultater, men går dog ikke i detaljer - som kan findes i de dokumenter, FTM vedtaget, såvel som på dens nye websted.

Denne rapport har imidlertid en særlig værdi i og med at den offentliggøres umiddelbart inden en historisk begivenhed, nemlig iværksættelsen af aktiviteter, der er nødvendige for senest i 2006 at kunne udvikle et andengenerations informationssystem, det såkaldte SIS II, som vil indebære større fornyelser og indvirke mærkbart på vitale funktioner for Europa og dets borgeres rettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder. FTM agter at spille en ledende rolle i denne store forandringsproces ved at bidrage til udviklingen heraf.

SIS er allerede den største europæiske centraliserede database inden for rammerne af initiativerne vedrørende visa, indvandring og politi- og retssamarbejde. Man er langt fremme i drøftelserne af andre kortsigtede forslag med henblik på at ændre Schengen-konventionen. På lang sigt vedtog Rådet (retlige og indre anliggender) den 5.-6. juni 2003 med henblik på SIS II at inddrage flere nye indberetningskategorier, nye forskningsområder, interlinks, nye formål, nye kategorier af følsomme personoplysninger (såsom biometriske data), nye tilbageholdelsesperioder, samt nye og større kategorier af systembrugere.

Det mål, der skal nås i fremtiden, er også af betydning for vore demokratiske samfund, men det må vurderes, om der er et rimeligt forhold mellem mål og midler, og det må undersøges, i hvor høj grad de indvirker på rettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder for millioner af enkeltpersoner, der af forskellige årsager vil blive berørt heraf.

De påtænkte sikkerhedsforanstaltninger på højt plan er ikke tilstrækkelige. SIS II skal ikke blot repræsentere et andengenerationsystem ud fra et teknisk synspunkt. Der kræves også et sæt reviderede databeskyttelsesbestemmelser. Disse skal være let forståelige og kendes bedre af de enkelte borgere og brugere, samt være på højde med udfordringerne i forbindelse med SIS II, og således give passende beskyttelse og sikre, at systemet er i overensstemmelse med dets egne formål.

Databeskyttelse indebærer ikke, at der skal træffes afgørelse om, hvorvidt modtagne oplysninger skal videregives eller ej. Der er tale om en mere omfattende beføjelse med sigte på at skabe sikkerhed, afveje interesser, udarbejde passende løsninger og tilrettelægge informationsstrømme. Det er nødvendigt, at et effektivt politi- og retssamarbejde kombineres bedst muligt med den grundlæggende ret til beskyttelse af personoplysninger, der er fastslået i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

Der forventes en fortsat harmonisering af databaserne under den såkaldte første og tredje søjle. Vi opfordrer de øvrige institutioner til at udvikle en klar "privacy politik", dvs. beskyttelse af brugeres identitet, samt et klart koncept for nye samarbejdsformer til erstatning for de udligningsforanstaltninger, der oprindeligt blev fastlagt i Schengen-konventionen.

Schengen, Europol, Eurodac, visainformationssystemet (VIS) og andre systemer blev udarbejdet på forskellige måder, i forskellige perioder og til forskellige formål. Tiden er nu inde til at øge beskyttelsen mod risiko for lakuner og overlappning, begrænse usikkerheden yderligere og afskaffe rent formel beskyttelse, mangel på information og sløset samarbejde.

Den Fælles Tilsynsmyndighed takker derfor de øvrige institutioner, navnlig Europa-Parlamentet, for det nære samarbejde med dem, som er blevet benyttet positivt i de seneste få måneder - navnlig for så vidt angår de spanske forslag om at ændre Schengen-konventionen, den beslutning, Parlamentet vedtog den 20. november 2003, og ad hoc-workshoppen den 6. oktober. i Bruxelles.

På denne workshop gjorde Den Fælles Tilsynsmyndighed deltagerne opmærksom på følgende fem hovedkrav:

- 1) Det må sikres, at initiativerne vedrørende SIS II er forenelige med alle de øvrige igangværende institutionelle aktiviteter, såsom det spanske forslag vedrørende SIS I, ændringerne af Schengen-konventionen for så vidt angår handel med stjålne køretøjer, gennemførelse af den europæiske arrestordre, VIS og det græske initiativ vedrørende proceduren for ændring af Sirene-Håndbogen, også under hensyn til følsomme, omkostningseffektive udgifter;
- 2) Det må sikres, at der i det første udkast til den kontrakt, der skal afgives i 2004 vedrørende SIS II, efter der har været offentligt udbud, medtages en bestemmelse om, at der i tide skal ske en vurdering af databeskyttelsen;
- 3) Der må sikres et fortsat effektivt samarbejde med Den Fælles Tilsynsmyndighed i lighed med den konstruktive forbindelse, der på det seneste har været mellem Den Fælles Tilsynsmyndighed og Europa-Kommissionen;
- 4) Der må opstilles mål for SIS II, før der fastlægges tekniske kendetegn, således at det sikres, at

det nye system kan arbejde hensigtsmæssigt fra begyndelsen; og

- 5) Der må tilskyndes til forbedret databeskyttelse med sigte på mere omfattende sikring ved at garantere, at systemet og dets intelligente funktioner virkelig kan overvåges, at det er tilstrækkelig gennemsigtigt for borgerne, og at der ikke foreligger nogen ubenyttede data og/eller databaser.

Vi står over for en periode, der er af strategisk betydning for Den Europæiske Union, og databeskyttelse kommer nødvendigvis til at spille en specifik rolle.

SIS II vil kun blive en succes, hvis der lægges stærk vægt på databeskyttelse. Den Fælles Tilsynsmyndighed er for sit vedkommende klar over, at den har ret til at spille en større rolle, hvilket Europa-Parlamentet ønsker, og at den vil få et særligt budget og passende midler. Den Fælles Tilsynsmyndighed skal også samarbejde aktivt med Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse og vil fortsætte sit arbejde med behandlingen af de vigtige spørgsmål, der opstår i de kommende to år.

Schengen-konventionens Fælles Tilsynsmyndighed

Aktivitetsrapport fra Schengen-konventionens fælles tilsynsmyndighed

Kapitel 1

I. Schengen: baggrund

Indledning

Amsterdam-traktaten, der trådte i kraft i 1999, fastslår, at Den Europæiske Union er et område, hvor der er fri bevægelighed for personer.

Det første skridt hen imod at skabe et område med fri bevægelighed blev taget med Schengen-aftalen, der blev undertegnet af Frankrig, Tyskland og Benelux-landene i 1985. Ved gennemførelsen af aftalen ophævede Schengen-konventionen de indre grænser mellem signatarstaterne og skabte et fælles Schengen-område med en fælles ydre grænse, hvor indrejsekontrol udføres i overensstemmelse med et fælles sæt regler.

Konventionen indeholder en række foranstaltninger for at undgå, at ukontrollerede bevægelser af varer og personer kan føre til misbrug. Det drejer sig bl.a. om foranstaltninger, der skal lette et tættere samarbejde mellem grænsemyndighederne, og oprettelsen af Schengen-informationssystemet (SIS).

Schengen-informationssystemet (SIS)

SIS er et informationssystem, der forbinder alle de stater, der anvender Schengen-konventionen og de kompetente myndigheder i hver af disse stater. De enkelte Schengen-landes told- og grænsekontrolmyndigheder anvender SIS til politi- og toldkontrol af personer og genstande ved hjælp af automatiske søgeprocedurer. Indvandringsmyndighederne foretager også kontrol, når de behandler oplysninger om personer fra stater, der ikke er Schengen-lande.

Schengen-konventionen fastlægger de kategorier af oplysninger, som SIS kan indeholde. Nationale myndigheder kan indlæse oplysninger om visse genstande, som f.eks. stjålne biler, og om følgende kategorier af personer:

1. eftersøgte personer, der begæres anholdt med henblik på udlevering
2. personer, der er blevet nægtet indrejse i Schengen-området
3. forsvundne personer eller personer, der skal beskyttes
4. personer, der er eftersøgt af judicielle myndigheder i forbindelse med en straffesag
5. personer, der er underkastet diskret overvågning eller målrettet kontrol

SIS består af en national del (N.SIS), der kan konsulteres af de nationale myndigheder med ansvar for grænse-, told- og politikontrol samt en central del (C.SIS) i Strasbourg. Et Schengen-lands myndigheder kan kun søge i deres egne N.SIS-data, og de enkelte nationale myndigheder har kun adgang til netop den kategori af oplysninger, de har brug for til løsning af deres specifikke opgaver. Indvandringsmyndighederne har således kun adgang til oplysninger om personer, der er nægtet indrejse i Schengen-området.

De nationale embedsmænd, der ønsker at indlæse oplysninger i systemet, skal først sende deres oplysninger til den nationale myndighed, der er ansvarlig for vedkommende nationale del af SIS (de såkaldte Sirene-kontorer). Det nationale Sirene-kontor sikrer, at oplysningerne faktisk er relevante for SIS, og at Schengen-reglerne er anvendt korrekt. Hvis dette er tilfældet, sendes oplysningerne videre til den centrale del af SIS, som så opdaterer hver enkelt national del med den nye indlæsning. Dette sikrer, at hver national del af SIS er identisk med den centrale del.

Den Fælles Tilsynsmyndighed

Det er vigtigt for et komplekst europæisk informationssystem af denne art, at principperne for beskyttelse af personoplysninger overholdes. Da en person kan nægtes indrejse i Schengen-området på grundlag af oplysninger i SIS, er det naturligvis afgørende, at oplysningerne er nøjagtige og ajourførte.

Konventionen indeholder en række sikkerhedsnet med hensyn til beskyttelse af personoplysninger; der er således bl.a. oprettet en uafhængig myndighed - Den Fælles Tilsynsmyndighed (FTM) - der fører tilsyn med den centrale del af SIS, behandler anvendelses- og fortolkningsproblemer i forbindelse med driften af SIS og sikrer, at SIS er i overensstemmelse med Schengen-konventionens forskellige bestemmelser om beskyttelse af personoplysninger. FTM består af to repræsentanter fra hver af Schengen-landenes registertilsynsmyndigheder.

Schengen-reglernes integration i Den Europæiske Union

Selv om Schengen i starten var en mellemstatslig konvention, blev Schengen-konventionen og de forskellige afgørelser, der er vedtaget i henhold til den, - almindelig kendt som de gældende Schengen-regler - integreret i Den Europæiske Unions juridiske og institutionelle rammer ved Amsterdam-traktaten. FTM finder, at dette er et positivt skridt, der åbner op for åben parlamentarisk og retlig kontrol.

Schengen-aftalen banede vejen for oprettelsen af det område med frihed, retfærdighed og sikkerhed, der er fastsat i Amsterdam-traktaten. Det er senere blevet vedtaget, at dette område "bør bygge på principperne om åbenhed og demokratisk kontrol",¹ og det er på dette grundlag, at FTM søger at udføre sine opgaver. Nærværende beretning giver en samlet oversigt over disse opgaver, idet den kort beskriver de aktiviteter, der er gennemført og de udtalelser, der er afgivet i de seneste to år.

II. Udviklinger inden for Schengen-informationssystemet: SIS II og andre udviklinger

SIS II

Otte år efter indførelsen af SIS er systemet ved at blive afløst af et nyt. Det er der forskellige årsager til. Udvidelsen af Den Europæiske Union medfører et behov for at udvikle et nyt system, der kan behandle en enorm mængde oplysninger; desuden har de personer, der har praktisk erfaring med SIS, stillet forslag til, hvordan systemet kan forbedres. Samtidig har den fortsatte bekæmpelse af kriminalitet og terrorisme, herunder oprettelsen af nye institutioner som Europol og Eurojust, ført til, at der er behov for, at SIS-oplysninger kan anvendes til et mere omfattende formål. Et nyt system, SIS II, er ved at blive udviklet, og det er planen, at det skal tages i anvendelse i 2006.

Initiativer til ændring af Schengen-konventionen

Der har været taget flere initiativer til at ændre SIS, inden det nye system ser dagens lys.

¹ Det Europæiske Råds konklusioner fra Tammerfors i 1999.

Først og fremmest et spansk initiativ², der bl.a. har til formål at give Europol og Eurojust adgang til SIS. Et andet initiativ hænger sammen med forslaget om indførelse af en europæisk arrestordre, der sandsynligvis vil føre til nye kategorier af SIS-oplysninger.

FTM er især betænkelig ved to tendenser. For det første er det med hensyn til de oplysninger, der er indeholdt i SIS, tanken at tilføje nye kategorier af oplysninger og indføre nye typer af oplysninger som f.eks. biometriske data. For det andet er der spørgsmålet om adgang til og anvendelse af SIS-oplysninger. Der er stillet forslag om, at andre organisationer skal have adgang til SIS - Europol og Eurojust er allerede nævnt - og dette er en tendens, der synes at fortsætte. Det bliver således mere og mere sandsynligt, at SIS-oplysninger vil blive brugt til mere omfattende formål.

Den Fælles Tilsynsmyndigheds tilgang

FTM har gjort opmærksom på, at disse forslag i deres nuværende form ville betyde en grundlæggende ændring af systemets karakter. Mens SIS blot underretter de relevante myndigheder om, at en bestemt person er eftersøgt af en af de årsager, der er fastlagt i Schengen-konventionen, ser SIS II ud til at blive et efterforskningsredskab, der kan anvendes til mange formål.

Da EU er stillet over for perspektivet om et nyt system, der vil give myndighederne mulighed for at få adgang til oplysninger om millioner af individer til en lang række formål - endog mulighed for at benytte den sidste nye teknologi til behandling af følsomme biometriske data - er der et klart behov for omhyggelige overvejelser af, hvilke følger dette vil kunne få for den enkeltes rettigheder.

For at tage hensyn til disse forskellige udviklinger agter FTM

- at øge bevidstheden med hensyn til ethvert forslag om at ændre Schengen-konventionen eller SIS
- at opfordre til parlamentarisk nærlæsning af sådanne forslag, og
- at opbygge et tæt samarbejde med de institutioner, der er involveret i Schengens udviklingspolitik, dvs. navnlig Europa-Parlamentet, Rådet og Europa-Kommissionen - for at sikre, at de mest omfattende databeskyttelsesstandarder indarbejdes i det nye system.

² EFT C 160 af 4.7.2002.

I løbet af 2002 afgav FTM tre udtalelser vedrørende forslagene om, at SIS skal have nye funktioner. I disse udtalelser gav FTM udtryk for betænkelighed ved tendensen til at give organisationer som Europol adgang til SIS, og anmodede om en grundigere undersøgelse af virkningen af at lagre biometriske data i SIS. Disse udtalelser omhandles nærmere i anden del af denne beretning.

FTM har gjort en indsats for at sætte fokus på debatten om ændring af SIS. Den 6. oktober 2003 blev der afholdt en høring om SIS II i Europa-Parlamentets Udvalg om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender. Høringen gav FTM lejlighed til at gøre sin stilling klar. FTM's formand, Giovanni Buttarelli, understregede i den forbindelse, at SIS II ikke vil kunne fungere, medmindre det nye system overholder principperne for beskyttelse af personoplysninger. Han tilføjede imidlertid, at beskyttelse af personoplysninger i sig selv ikke nødvendigvis er til hinder for ændringer, og at FTM vil være villig til at spille en konstruktiv rolle i udviklingen af et andengenerations-SIS. En række eksperter inden for beskyttelse af personoplysninger tog ligeledes ordet, og de personer, der er direkte ansvarlige for udviklingen af SIS II, bl.a. kommissær Antonio Vitorino, blev hørt. FTM noterede sig med tilfredshed, at medlemmerne af Europa-Parlamentet udviste stor interesse især med hensyn til, hvordan det nye system kommer til at påvirke den enkelte borgers rettigheder.

FTM har søgt at samarbejde med alle de organer, der er inddraget i udviklingen af SIS II, både på europæisk og nationalt plan, og har opfordret disse organer til at arbejde sammen for at sikre, at de højeste standarder for beskyttelse af personoplysninger indbygges i det nye system.

FTM's formand overværede endvidere en høring i Udvalget om Borgernes Friheder den 25. marts 2003. Temaet for høringen var "databeskyttelse efter den 11. september 2001: Hvilken strategi for Europa?" hvor den seneste udvikling og den potentielle indvirkning på beskyttelse af personoplysninger blev drøftet. Denne høring bidrog sammen med høringen i oktober til at udbygge FTM's forbindelser med Europa-Parlamentet og især med dets Udvalg om Borgernes Friheder.

FTM har haft en tæt dialog med Artikel 36-Udvalget (det udvalg, der er ansvarligt for forberedelserne af Rådets drøftelser om politimæssigt og retligt samarbejde). På et møde i februar 2002 mellem FTM's formand og Artikel 36-Udvalgets formand blev det vedtaget, at Artikel 36-Udvalget skulle sende alle relevante dokumenter til FTM så hurtigt som muligt.

Derudover har FTM udbygget sine forbindelser med Europa-Kommissionen. Kommissionen, der er ansvarlig for finansiering og udvikling af SIS II, har for nylig sendt FTM en kopi af en feasibilityundersøgelse, der omfatter tekniske og organisatoriske aspekter ved udviklingen og indførelsen af det nye system. Tjenestemænd fra Kommissionens IT-enhed deltog i FTM's møde i december 2003, hvor de gav en oversigt over den hidtidige udvikling. Kommissionens repræsentanter har lovet at deltage i FTM's næste møde i 2004, hvilket vil give FTM lejlighed til at stille spørgsmål angående særlige aspekter af udviklingsprocessen.

Kapitel 2

I. Den Fælles Tilsynsmyndigheds opgaver

Sådan fungerer FTM

FTM omfatter delegationer fra de 15 lande, der i øjeblikket har indlæst oplysninger i SIS, dvs. Øst-rig, Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Island, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Norge, Portugal, Spanien og Sverige. Hvert af disse lande kan have to medlemmer og to suppleanter. Irland og Det Forenede Kongerige har ligesom de ti lande, der snart tiltræder EU, observatørstatus.

FTM træder sammen hver tredje måned, men der er mulighed for at holde ekstraordinære møder for at drøfte spørgsmål, der kræver øjeblikkelig handling. FTM holdt f.eks. møde den 7. oktober 2003 for at drøfte den høring om SIS II, der var blevet afholdt den 6. oktober i Europa-Parlamentet. Inden for de seneste ti år har FTM holdt 10 møder.

Medlemmerne af FTM vælger en formand og en næstformand, der leder møderne. I henhold til forretningsordenen for FTM kan de hver vælges for to etårsperioder. I december 2003 afsluttede Giovanni Buttarelli sin anden mandatperiode. Næstformanden Ulco van de Pol blev valgt til formand på FTM's møde den 11. december 2003. På samme møde blev Isabel Cruz valgt til ny næstformand.

Selv om FTM søger at træffe sine afgørelser med konsensus, kan medlemmerne beslutte, at der skal holdes en afstemning, hvor hver delegation har én stemme. Delegationer med observatørstatus har ikke stemmeret.

Samarbejde: beskyttelse af personoplysninger og europæiske informationssystemer

Skridt i retning af politimæssigt og retligt samarbejde mellem EU-medlemsstaternes judicielle myndigheder har ført til oprettelsen af andre europæiske informationssystemer. Foruden SIS er der to andre store systemer, der opererer inden for dette område: Europol's informationssystem og toldinformationssystemet.

Hvert system har en uafhængig fælles tilsynsmyndighed, der skal sikre, at systemerne er i overensstemmelse med bestemmelserne om beskyttelse af personoplysninger. Disse to fælles tilsynsmyndigheder har lighedspunkter til fælles med Den Fælles Tilsynsmyndighed for Schengen. Alle tre myndigheder består således af repræsentanter for de nationale registertilsynsmyndigheder, de bistås alle af deres fælles sekretariat, der ligger i Bruxelles,³ og de behandler mange spørgsmål af samme art. På denne baggrund har der for nylig været gjort forsøg på at koordinere de forskellige myndigheders indsats.

- I marts 2003 nedsatte de tre tilsynsmyndigheder en arbejdsgruppe med henblik på, ud fra et databeskyttelsesperspektiv, at revidere de nuværende europæiske informationssystemer. Arbejdsgruppen fik som mandat at undersøge de nuværende systemer for at vurdere, om formålene med dem overlapper hinanden, og for at overveje den kommende udviklings indvirkning.
- De tre myndigheder oprettede ligeledes en teknisk gruppe. Gruppen er sammensat af eksperter fra de forskellige medlemsstaters registertilsynsmyndigheder og giver teknisk bistand til de fælles tilsynsmyndigheder. Gruppen er i øjeblikket i færd med at udvikle et standardredskab for tilsynet med de tre informationssystemer.

Den rolle, som den europæiske tilsynsførende for databeskyttelse spiller, skal også nævnes.⁴ Den tilsynsførende, der endnu ikke er udpeget, bliver ansvarlig for at føre tilsyn med oplysninger i SIS, som vedrører indvandring (især artikel 96-indberetninger). Det vil derfor selvfølgelig være vigtigt at sikre, at Schengens FTM arbejder sammen med den tilsynsførende for at udvikle en samordnet strategi for tilsynet med SIS.

³ Oprettet ved Rådets afgørelse af 17. oktober 2000.

⁴ Forordning (EF) nr. 45/2001 fastsætter, at der oprettes en stilling som tilsynsførende, der får ansvaret for at sikre, at Fællesskabets institutioner og organer overholder den relevante databeskyttelseslovgivning.

II. Aktiviteter

Bevidstgørelse

FTM søger at sikre, at borgerne bliver underrettet om de rettigheder, de har i henhold til Schengenkonventionen.

Disse rettigheder er kort fortalt:

1. ret til at få adgang til oplysninger om sig selv i Schengen-informationssystemet
2. ret til at få rettet oplysninger om sig selv, hvis de er ukorrekte, eller ret til at få slettet oplysninger om sig selv, hvis de er blevet ulovligt indberettet
3. ret til at indbringe spørgsmålet for en domstol eller anden myndighed med henblik på rettelse eller sletning af oplysninger eller for at få aktindsigt eller skadeserstatning
4. ret til at anmode nationale registertilsynsmyndigheder om at kontrollere oplysninger i SIS.

FTM's første informationskampagne i 1998 bevirkede, at der blev udgivet en folder om disse rettigheder. Udgivelsen af denne folder, der gav enkeltpersoner oplysninger om de rettigheder, de har i forbindelse med oplysninger om dem i SIS, førte til en betydelig stigning i antallet af begæringer om aktindsigt. FTM har besluttet at udgive en ny udgave af folderen om rettigheder, og denne vil snart være tilgængelig i lufthavne og på andre nationale indrejsesteder i hele Schengen-området.

Enkeltpersoner kan udøve deres ret til aktindsigt i alle stater inden for Schengen-området, men proceduren er forskellig afhængigt af den nationale lovgivning i den stat, hvori der anmodes om aktindsigt. FTM har udarbejdet en lille bog - Håndbogen - med detaljer om de procedurer, der skal følges i hver af Schengen-staterne. Disse oplysninger findes nu også på FTM's websted.

I juli 2003 introducerede FTM et nyt websted med henblik på at gøre adgangen til FTM's udtalelser og henstillinger let tilgængelige. Webstedet, der ajourføres af sekretariatet, er i øjeblikket engelsksproget, men der arbejdes på at gøre det tilgængeligt på alle EU-sprogene. Website-adressen bliver <http://www.schengen-isa.dataprotection.org/>.

I oktober 2003 udgav FTM sit første nyhedsbrev. Det forelå i tide til høringen om SIS II i Europa-Parlamentet og indeholdt oplysninger om det igangværende arbejde i FTM. FTM agter regelmæssigt at udsende et sådant nyhedsbrev - eller måske en opdatering af nyhederne på webstedet.

Ovennævnte foranstaltninger skal sikre, at borgerne er orienterede om deres rettigheder, og især skal udviklingen af webstedet og udsendelsen af nyhedsbrevet gøre FTM mere synlig. Det er vigtigt, at også andre organer har mulighed for at få en nøjagtig oversigt over, hvad FTM laver. Desuden vil den øgede bevidsthed om FTM blandt EU's beslutningstagere gøre det muligt for FTM at fremføre sine overvejelser med større vægt. Disse beslutningstagere vil så måske være mere tilbøjelige til at rådføre sig med FTM for at sikre, at databeskyttelseshensyn tages med i betragtning.

Kontrol

FTM har til opgave at sikre, at Schengen-informationssystemets tekniske støttefunktion (C.SIS) overholder de databeskyttelsesprincipper, der er fastlagt i Schengen-konventionen og i de andre lovtekster, der er omhandlet i denne konvention, som f.eks. Europarådets konvention af 28. januar 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger.

I december 2002 oprettede FTM en kontrolgruppe, der for anden gang skal kontrollere C.SIS. Kontrolgruppen aflagde besøg hos C.SIS i Strasbourg den 25. og 26. marts 2003.

Kontrolgruppen udarbejdede foreløbige checklister for de kontroller, der skal gennemføres ved kontrol på stedet. Disse checklister omfatter dokumenter, systemer og procedurer samt de personer, der er involveret i behandling af oplysningerne.

SIS' støttefunktion er blevet ændret siden FTM's seneste kontrolrapport (vedtaget den 1. november 1999). FTM finder, at det nuværende system, C.SIS 1+, er en forbedring af det tidligere system for så vidt angår overholdelsen af de relevante databeskyttelsesprincipper.

Konklusionen var positiv. FTM vedtog imidlertid en række henstillinger - i hovedsagen af teknisk art - for at forbedre overholdelsen af konventionen og andre tilsvarende databeskyttelsesbestemmelser. FTM vedtog den seneste kontrolrapport på sit møde den 25. september 2003, og det blev

besluttet, at kontrolgrupperne i marts 2004 skulle undersøge, hvorledes dens henstillinger var blevet fulgt, seks måneder efter vedtagelsen af rapporten.

Det skal bemærkes, at det personale, der er ansvarligt for forvaltningen af C.SIS, gav kontrolgruppen sin fulde støtte under kontrollen.

Tredjelandstatsborgere og adgang til Schengen-området - Artikel 96-indberetninger

I henhold til Schengen-konventionens artikel 96 kan myndighederne i Schengen-landene indberette oplysninger om tredjelandstatsborgere, som er blevet nægte indrejse. Artikel 96 fastsætter, at inden en sådan indberetning kan optages, skal der først foreligge en national indberetning, som er en følge af afgørelser truffet af de kompetente administrative eller retlige myndigheder under overholdelse af de nationale retsplejeregler.

Langt de fleste indberetninger til SIS med personoplysninger er optaget i henhold til artikel 96, og FTM har besluttet at sætte fokus på spørgsmålet om artikel 96 og dens anvendelse i de enkelte Schengen-lande.

Der er udarbejdet en handlingsplan, og det er blevet besluttet, at alle de nationale registertilsynsmyndigheder skal kontrollere, om personoplysninger, som myndighederne i deres land har indberettet til SIS, er optaget i overensstemmelse med artikel 96. Det er ligeledes besluttet, at FTM skal foretage en kortsigtet vurdering af, hvordan artikel 96 anvendes og fortolkes i de enkelte lande i Schengen-området.

FTM agtede først at udarbejde en oversigt over de forskellige nationale love, der hjemler beslutninger om artikel 96-indberetninger. Med henblik herpå er der blevet udformet et spørgeskema, som blev sendt til de nationale registertilsynsmyndigheder i Schengen-landene. Resultaterne heraf er ved at blive samlet. Næste skridt var, at FTM udviklede en metode til at undersøge, i hvilket omfang artikel 96-indberetninger er i overensstemmelse med den relevante nationale lovgivning.

Resultaterne af undersøgelsen af anvendelsen af artikel 96 vil kræve en kompleks analyse, og hele processen forventes at vare de næste to år.

III. Udtalelser

Ændringer af SIS

Spansk initiativ og andre forslag om at ændre SIS

FTM har i hhv. juni, oktober og december 2002 afgivet udtalelse om de forslag, der er stillet, om at ændre Schengen-konventionen.

FTM noterede i den forbindelse, at forslagene om at give Europol og Eurojust adgang til SIS ville medføre en fravigelse fra de grundlæggende principper i Schengen-konventionens artikel 102, hvorefter oplysningerne udelukkende må anvendes til de formål, der er fastlagt for de enkelte indberetningskategorier. Desuden understregede FTM, at de opgaver, som kunne begrunde, at disse organisationer får adgang til SIS, skal være i overensstemmelse med de artikler i Schengen-konventionen, som omhandler adgangen til og anvendelsen af SIS-oplysninger. Det er nødvendigt at præcisere de specifikke opgaver, som kunne begrunde, at Europol og Eurojust får adgang til SIS-oplysninger. Generelt mener FTM, at det er nødvendigt med en række yderligere forklaringer om disse forslag.

FTM er betænkelig ved forslagene om at optage biometriske data i SIS. FTM erklærede endnu en gang i sine udtalelser, at der er behov for yderligere forklaringer for at kunne foretage en korrekt vurdering af følgerne. Der synes at være tale om to udviklinger. For det første forslaget om at medtage fingeraftryk og fotos og for det andet forslaget om, at SIS eventuelt skal kunne behandle andre, mere følsomme biometriske data i fremtiden. Argumentet er, at det er nødvendigt, at SIS indeholder fingeraftryk og fotos, så man kan identificere en bestemt person, hvis der er tvivl om identiteten. FTM er imidlertid fortsat af den opfattelse, at fotos og fingeraftryk kun bør optages, hvis det er af væsentlig betydning for en indberetning, og indtil nu har FTM ikke fået forelagt noget, der tyder på, at det skulle være nødvendigt at behandle sådanne oplysninger for alle indberetninger. Desuden er der stadig en række uafklarede spørgsmål. Vil disse oplysninger kun være tilgængelige efter et hit, og når de er nødvendige for at kunne identificere en person? Hvilke betingelser skal være opfyldt med henblik på at beskytte enkeltpersoners rettigheder? Der bør i alle tilfælde være en grundig og åben debat om følgerne af at oprette et informationssystem for hele Europa med følsomme biometriske data - som f.eks. dna-data.

Den europæiske arrestordre

Der er udarbejdet en rammeafgørelse om, at en europæiske arrestordre skal træde i stedet for de nuværende udleveringsordninger. Den europæiske arrestordre defineres som en retsafgørelse truffet af en medlemsstat med det formål, at en anden medlemsstat anholder og overgiver en eftersøgt person. Dette kan f.eks. forekomme med henblik på strafforfølgning. Visse kategorier af oplysninger, som den europæiske arrestordre skal indeholde, fremgår af en blanketmodel i bilaget til rammeafgørelsen. Det drejer sig bl.a. om oplysninger om den pågældende persons identitet, hvilken judicielle myndighed der har udstedt arrestordren, samt lovovertrædelsens art. Hvis disse supplerende oplysninger skal formidles via SIS, kræver det, at systemet ændres betydeligt.

FTM har endnu ikke afgivet udtalelse om dette spørgsmål, men har spurgt Artikel 36-Udvalget, om de kategorier af oplysninger, der er angivet på blanketten vedlagt rammeafgørelsen, vil blive optaget i SIS. Artikel 36-Udvalget har bekræftet, at det er hensigten.

Irlands og Det Forenede Kongeriges deltagelse

Det Forenede Kongerige anmodede i 1999 om at deltage i følgende aspekter af Schengen: samarbejde i straffesager, bekæmpelsen af narkotika samt SIS. Det Forenede Kongeriges anmodning blev godkendt i Rådets afgørelse fra maj 2000. Irland anmodede i 2000 om at deltage i visse aspekter af Schengen og i alle bestemmelserne om gennemførelsen og funktionen af SIS. Rådet vedtog i februar 2002 en afgørelse, hvori Irlands anmodning tiltrædes.

Begge lande skal på de områder, hvor de anvender gældende Schengen-regler, overholde de bestemmelser om beskyttelse af personoplysninger, der er indeholdt i Schengen-konventionen. For at kunne vurdere databeskyttelsesniveauet i begge lande anmodede FTM den irske registertilsynsmyndighed og Det Forenede Kongeriges 'Information Commissioner' - der begge har observatørstatus i FTM - om at forelægge dokumentation for deres nationale databeskyttelseslovgivning. De blev ligeledes anmodet om at præcisere, om de vil tage hensyn til FTM's udtalelse. Begge myndigheder har forelagt de ønskede oplysninger, og efter en vurdering af dokumentationen konkluderede FTM, at der med hensyn til databeskyttelse ikke kan indvendes noget imod deres deltagelse.

Gennemførelsen af Schengen-reglerne i Det Forenede Kongerige

UK valgte at deltage i de bestemmelser i Schengen-reglerne, der vedrører oprettelsen og funktionen af SIS bortset fra bestemmelserne om indberetninger - med henblik på indvandring - om personer, der skal nægtes indrejse i Schengen-området (artikel 96-indberetninger).

I 2001 forelagde UK et forslag om at gennemføre SIS i Det Forenede Kongerige. FTM var imidlertid betænkelig ved dette forslag, da det ville føre til behandling af artikel 96-oplysninger i Det Forenede Kongerige. Dette ville være i modstrid med artikel 94 i Schengen-konventionen, som udtrykkeligt begrænser behandlingen af oplysninger i N.SIS til de oplysninger, der er nødvendige for opfyldelse af de formål, der er angivet i Schengen-konventionen. Da UK ikke vil anvende artikel 96 i konventionen, bør artikel 96-oplysninger med andre ord ikke kunne behandles i Det Forenede Kongerige.

FTM erkendte imidlertid, at UK ville være nødt til at få begrænset adgang til artikel 96-indberetninger for at kunne overholde bestemmelserne i konventionens artikel 107, hvorefter den stat, der foretager en indberetning, skal forvisse sig om, at der ikke allerede findes en indberetning om den person, som den ønsker at indberette.

Under disse omstændigheder gav UK tilsagn om, at selv om alle SIS-oplysninger blev sendt til Det Forenede Kongerige, ville artikel 96-oplysninger blive filtreret fra i Det Forenede Kongeriges N.SIS. Den filtrerede database ville være den eneste, som alle slutbrugere får adgang til - idet kun et begrænset antal medarbejdere får adgang til artikel 96-oplysninger. I sin udtalelse fra februar 2002 gjorde FTM det klart, at enhver mekanisme, hvorefter artikel 96-oplysninger sendes til UK, ville være i modstrid med artikel 94 - og derfor uacceptabel.

Der blev fundet en løsning, hvorefter der vil blive placeret et filter i C.SIS i Strasbourg. Dette filter vil i første omgang forhindre, at artikel 96-oplysninger sendes til UK. Nye UK-indberetninger vil blive sammenlignet med lagrede artikel 96-indberetninger i C.SIS, og der vil blive sendt en elektronisk meddelelse til UK, hvis der allerede findes en indberetning; hvis yderligere undersøgelser viser, at indberetningerne ikke vedrører samme person, vil UK's indberetning blive accepteret af C.SIS, og den vil blive sendt ud som enhver anden indberetning.

Udtalelse om Schengen-konventionens artikel 112 og 113

Det er FTM's ansvar at behandle alle vanskeligheder i forbindelse med anvendelse eller fortolkning, som kan opstå ved driften af SIS.

De græske politimyndigheders udlændingedirektorat anmodede den græske registertilsynsmyndighed om at udtale sig om, hvor længe indberetninger optaget i henhold til Schengen-konventionens artikel 96 må være lagret i SIS.

Schengen-konventionens artikel 112 og 113 omhandler spørgsmålet om, hvor længe oplysninger må være lagret i SIS.

Ifølge artikel 112 må personoplysninger, der er optaget i Schengen-informationssystemet i forbindelse med eftersøgning af personer, kun lagres så længe, det er nødvendigt for at opfylde det formål, af hensyn til hvilket de blev indberettet, og den indberettende stat skal senest tre år efter optagelsen undersøge, om det er nødvendigt, at oplysningerne fortsat lagres.

Ifølge artikel 113 må andre oplysninger end dem, der er omhandlet i artikel 112, lagres i SIS i højst ti år. Denne artikel nævner ikke noget krav om en fornyet undersøgelse af nødvendigheden af fortsat at lagre dem i løbet af denne tiårs periode.

Den græske registertilsynsmyndighed har overvejet problemet og er kommet til den foreløbige konklusion, at eftersom artikel 112 omhandler personoplysninger, der er optaget i SIS "i forbindelse med *eftersøgning* af personer" [fremhævet af FTM], finder denne artikel og kravet om fornyet overvejelse af behovet for lagring inden tre år ikke anvendelse på artikel 96-indberetninger. Det blev fremført, at artikel 96-indberetninger i højere grad anvendes til at *forhindre*, at visse personer indrejser i Schengen-området, end til at eftersøge personer. Derfor fandt den græske registertilsynsmyndighed, at spørgsmålet om lagring af artikel 96-oplysninger må være dækket af artikel 113.

Den græske registertilsynsmyndighed anmodede herefter FTM om at tage stilling til spørgsmålet. FTM erklærede i en udtalelse fra oktober 2002, at det er hensigten med artikel 112, at den skal anvendes på samtlige personoplysninger i SIS, herunder oplysninger optaget i henhold til artikel 96, og at lagringen af artikel 96-oplysninger derfor bør tages op til fornyet overvejelse senest tre år efter optagelsen. Det vigtigste princip, der ligger til grund for denne udtalelse, var, at Schengen-konventionen ikke skelner mellem de forskellige foranstaltninger, der træffes i forbindelse med indberetninger i SIS, og at det er hensigten, at artikel 112 skal anvendes på samtlige personoplysninger i SIS.

Østrigs diplomatiske missioner og adgang til Schengen-informationssystemet

I henhold til artikel 101, stk. 4, i Schengen-konventionen skal alle Schengen-lande indgive en liste over, hvilke kompetente myndigheder der har tilladelse til direkte søgning i oplysningerne i SIS. Det fremgik af den seneste udgave af dette dokument⁵, at alle Schengen-lande kan få adgang til oplysninger, der er optaget i henhold til artikel 96 i Schengen-konventionen. Retsgrundlaget for denne adgang findes i konventionens artikel 101, stk. 2, hvorefter myndigheder med ansvar for behandling af visumansøgninger har adgang til de oplysninger, der er optaget i systemet i henhold til artikel 96, samt ret til direkte søgning i disse oplysninger.

Det fremgår desuden af listen, at Østrigs udenrigsministerium og dets missioner og poster i udlandet ud over at have adgang til oplysninger, der er optaget i henhold til artikel 96, har adgang til oplysninger, der er optaget i henhold til artikel 95, 97, 98 og 100 i Schengen-konventionen. Artikel 101, stk. 1, litra b), i konventionen nævnes som retsgrundlag for sådan adgang. FTM er blevet opfordret til at overveje, hvorvidt Schengen-konventionens bestemmelser vil give de samme myndigheder ret til at få adgang til oplysninger, der er optaget i henhold til artikel 95, 97, 98 og 100.

FTM påpegede, at selv om artikel 101, stk. 1, litra b) er blevet nævnt som retsgrundlaget for, at Østrigs udenrigsministerium og dets missioner og poster i udlandet kunne få adgang til disse andre oplysninger, fastslår denne artikel også, at adgang til disse oplysninger er forbeholdt myndigheder, med ansvar for politi- og toldkontrol inde i landet, samt samordning heraf. Følgelig tog FTM det standpunkt, at en national myndighed ikke bør have adgang til oplysninger, der er optaget i henhold til artikel 95, 97, 98 og 100 i Schengen-konventionen, medmindre det kan påvises, at den pågældende myndigheds opgaver omfatter politi- og toldkontrol (eller samordning heraf), og at sådanne opgaver er hjemlet i loven.

FTM gjorde den østrigske myndighed med ansvar for databeskyttelse opmærksom på dette spørgsmål. Den østrigske myndighed med ansvar for databeskyttelse tog dernæst sagen op med de relevante nationale myndigheder, og det er siden blevet bekræftet, at det østrigske udenrigsministerium og dets missioner og poster i udlandet fremover kun vil få adgang til oplysninger, der er optaget i SIS i henhold til Schengen-konventionens artikel 96.

⁵ 6265/03 SIRIS 19 COMIS 89 REV 1.

Myndigheder med ansvar for indregistrering af køretøjer og Schengen-informationssystemet

Der er fremsat forslag om at indføje en ny artikel 102a i Schengen-konventionen.⁶ Med denne nye artikel ville offentlige myndigheder med ansvar for udstedelse af indregistreringsattester i medlemsstaterne få ret til direkte adgang til SIS, samt til direkte søgning i oplysninger vedrørende køretøjer og påhængskøretøjer, blancodokumenter og udstedte identitetspapirer, der er stjålet, uretmæssigt tilegnet eller mistet. Det fremføres, at sådan adgang vil give myndighederne ret til at kontrollere status for køretøjer, der meldes til registrering og til at sikre, at en bestemt person, der ønsker en indregistreringsattest ikke benytter identitets- eller indregistreringsattester, der er stjålne, uretmæssigt tilegnede eller mistede.

Direkte adgang til SIS skal forbeholdes offentlige indregistreringsmyndigheder. I de medlemsstater, hvor køretøjer indregistreres af private selskaber og andre ikke-statslige licensmyndigheder, vil der være indirekte adgang - som kun fås gennem nævnte myndigheder, som har direkte adgang til SIS jf. Schengen-konventionens artikel 101.

FTM bemærkede, at artikel 9 i Rådets direktiv af 1999 om registreringsdokumenter for køretøjer⁷ er blevet nævnt som retsgrundlaget for udveksling af oplysninger mellem medlemsstater med henblik på udstedelse af registreringsattester for køretøjer. Artikel 9 i Rådets direktiv fastslår, at myndighederne "kan udveksle oplysninger bilateralt eller multilateralt, navnlig for hver gang et køretøj registreres at kontrollere, om køretøjet opfylder formaliteterne". Dette ville kunne give mulighed for udveksling af oplysninger, hvorved det kan fastslås, at et køretøj opfylder formaliteterne.

FTM var dog betænkelig ved, om artikel 9 giver motorregistermyndighederne tilstrækkeligt retsgrundlag til søgning i SIS-oplysninger vedrørende identitetsdokumenter. Indregistreringsattesten (der findes en model heraf i Rådets direktiv) kræver således personoplysninger om ejeren, men det er fortsat et åbent spørgsmål, om nævnte rådsdirektiv ville tillade motorregistermyndighederne søgning i SIS-oplysninger om identitetsdokumenter med henblik herpå.

FTM understregede endvidere, at forslaget er en del af en vedvarende tendens med et andet udgangspunkt end det, der oprindeligt var formålet med SIS. Medens adgang til SIS oprindeligt var

⁶ KOM (2003) - indeholder ændringsforslaget og et forklarende memorandum.

⁷ Rådets direktiv 1999/37/EF af 29. april 1999.

forbeholdt grænsepoliti, told og indvandringsmyndigheder, søger dette forslag at give adgang til en anden form for organ - motorregistermyndigheder. Når disse myndigheder får adgang til SIS-oplysninger, vil en ny brugergruppe få adgang til SIS, og SIS-oplysninger vil blive anvendt til endnu et formål, nemlig til støtte for EU's fælles transportpolitik.

Kapitel 3

I. Evaluering af de seneste to år

Der er sket meget i den toårsperiode, som denne beretning omfatter.

Som det fremgår af beretningen agter FTM at øge bevidstheden om de foreslåede ændringer af SIS og at påvirke udviklingen af andengenerations-SIS, men det er et spørgsmål, i hvor høj grad er dette vil lykkes.

Høringerne i Europa-Parlamentet har prioriteret denne debat, og Udvalget om Borgernes Friheder har vist reel interesse for denne udviklings konsekvenser for beskyttelsen af personoplysninger. Endvidere har FTM med tilfredshed noteret sig, at beslutningstagerne i stigende omfang tager hensyn til FTM's udtalelser. Dette er noget, som andre også har bemærket, hvilket fremgår af følgende uddrag fra et kommissionsdokument:

"Den Fælles Tilsynsmyndighed har spillet en central rolle ved at afgive udtalelser og henstillinger til, hvordan SIS kan bringes til at fungere korrekt, på linje med de regler om databeskyttelse, der er fastlagt i Schengen-konventionen. Den Fælles Tilsynsmyndighed har specielt afgivet 15 henstillinger i april 2000, hvoraf der allerede er taget hensyn til de fleste."⁸

⁸ Meddelelse af 18. december 2001 fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet vedrørende udvikling af Schengen-Informationssystem II.

II. Vejen frem

FTM står over for flere udfordringer i den kommende periode.

- Ti ny lande bliver medlemmer af EU. FTM har som forberedelse hertil siden juni 2003 inviteret repræsentanter for de tiltrædende landes registertilsynsmyndigheder til at deltage i FTM's møder. FTM vil bestræbe sig på at forstærke sin indsats for at forberede disse myndigheder på tiltrædelsen af Schengen-reglerne.
- Det er FTM's opfattelse, at udviklingen af SIS II er en af FTM's de største udfordringer. Der er udsigt til et nyt system for hele Europa, et system der giver myndighederne mulighed for at udveksle oplysninger om millioner af enkeltpersoner til en række formål - sandsynligvis under anvendelse af den nyeste teknologi for behandling af biometriske data.

FTM har givet tilsagn om at overvåge, hvordan udviklingen af SIS II forløber, og vil se nøje på alle forslag for at sikre, at de grundlæggende rettigheder overholdes, især retten til beskyttelse af personoplysninger, der for nylig blev bekræftet i artikel 8 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Forhåbentlig vil denne aktivitetsberetning kunne bidrage til at fremme drøftelserne om SIS II i de nationale parlamenter.

Members of the Joint Supervisory Authority

The following list represents the membership of the JSA as at December 2003.

Austria

Members

Waltraut Kotschy

Eva Souhrada-Kirchmayer

Alternates

Birgit Hrovat-Wesener

Gerhard Kunnert

Belgium

Members

Bart de Schutter

Benedicte Havelange

Alternates

Priscilla de Locht

Denmark

Members

Ib Larsen

Helene Grønfeldt

Finland

Members

Reijo Aarnio

Maija Kleemola

Alternates

Heikki Huhtiniemi

France

Members

Alex Türk

Florence Fourets

Germany

Members

Joachim Jacob

Friedrich von Zezschwitz

Alternates

Wolfgang von Pommer Esche

Angelika Schriever-Steinberg

GreeceMembers

Stylianos Sarivalassis
Ioannis Tsoukalas

Alternates

Philippos Mitletton
Efrosini Siougle

IcelandMembers

Margret Steinarsdottir

ItalyMembers

Giovanni Buttarelli
Sebastiano Neri

LuxembourgMembers

Georges Wivenes
Pierre Weimerskirch

Alternates

Edouard Delosch

The NetherlandsMembers

Peter Hustinx
Ulco van de Pol

Alternates

Evelien van Beek
Niels Groenhart

NorwayMembers

George Apenes
Guro Slettemark

Alternates

Hanne Gulbrandsen

PortugalMembers

Isabel Cruz
Luis Barroso

SpainMembers

José Luis Piñar Mañas

Miguel Lopez-Herrero

Alternates

Emilio Aced Félez

SwedenMembers

Ulf Wideback

Britt-Marie Wester

Alternates

Leif Lindgren

Birgitta Abjornsson
