



Syvende rapport

januar 2004 // december 2005

Den Fælles Tilsynsmyndigheds aktiviteter

Forord

Hermed følger den syvende aktivitetsrapport fra Den Fælles Tilsynsmyndighed (Schengen), der dækker perioden januar 2004 - december 2005.

I den periode medførte etableringen af anden generation af Schengen-informationssystemet - SIS II - større ændringer, navnlig vedrørende dets nye retsgrundlag, samt en markant udvikling med hensyn til dets karakter. SIS vil nemlig blive langt mere vidtgående end et instrument til grænsekontrol og blive til et omfattende efterforskningsinstrument. Schengen-reglernes virkning under EU's første og tredje søjle samt de mange funktioner, der er foreslået for SIS II, kræver styrkelse af databeskyttelsesgarantierne og en konsekvent anvendelse af databeskyttelsesregler.

Med sine ti års erfaring med overvågning af Schengen-informationssystemet har FTM spillet en vigtig og aktiv rolle i drøftelsen af Schengen-informationssystemets fremtid, ikke kun via formelle udtalelser, men også ved nøje at følge systemets nye arkitektur og give vejledning, når det var nødvendigt.

I denne rapport giver Den Fælles Tilsynsmyndighed (Schengen) en oversigt over sine aktiviteter i drøftelsen af SIS II og sine øvrige aktiviteter.

Jeg vil også gerne specielt nævne de nye medlemsstater, der har sluttet sig til os i FTM, og fremhæve det nære og frugtbare samarbejde mellem alle deltagerne i Den Fælles Tilsynsmyndighed.

Endelig vil jeg gerne udtrykke min påskønnelse af den vigtige rolle, som FTM-formanden i denne periode, Ulco van de Pol, har spillet; han har hovedæren for forelæggelsen af denne rapport.

Isabel Cerqueira Da Cruz
Formand

Indledning

I Schengen-konventionen oprettede man Den Fælles Tilsynsmyndighed (FTM), et uafhængigt organ, der skal varetage tilsynet med den centrale sektion i Schengen-informationssystemet, behandle problemer vedrørende anvendelse eller fortolkning i forbindelse med systemets drift samt sikre, at systemet overholder de relevante bestemmelser om databeskyttelse.

Denne aktivitetsrapport, der er FTM's syvende, giver en oversigt over FTM's medvirken ved udviklingen af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II). Den indeholder også en rapport om en Schengen-dækkende revision af SIS, som FTM har koordineret. Til sidst overvejes det, hvorledes man bedst kan sikre et effektivt tilsyn med SIS i fremtiden.

SIS II

I sin sidste aktivitetsrapport gav FTM tilsagn om at overvåge udviklingen af SIS II for at sikre, at det nye system er i overensstemmelse med de højeste standarder for databeskyttelse.

Udtalelse om udvikling af SIS II

I maj 2004 vedtog FTM en udtalelse om udvikling af SIS II med henblik på at påvirke de beslutningstagere, der har ansvar for udarbejdelse af forslag til det nye system.¹

I denne udtalelse gik FTM især ind for, at der træffes en afgørelse om systemets formål. Skønt det oprindeligt var meningen, at der ville blive forelagt konkrete forslag om SIS II's formål og funktioner på Rådets samling i juni 2003, er dette ikke sket - og i november 2003 bemærkede Europa-Parlamentet, at Rådet stadig ikke har taget stilling til konkrete spørgsmål.²

Da der ikke forelå klare retningslinjer, opstod der en situation, hvor Kommissionen ikke kunne gøre andet end at udvikle SIS II, så det blev så fleksibelt som muligt. Kommissionen har faktisk anført "fleksibilitet" som ét af hovedkravene til det nye system.

Opbygningen af et fleksibelt system uden et klart defineret formål medfører øget risiko for "funktionsskred", hvor oplysningerne i systemet anvendes til andre formål end dem, som de oprindeligt var tiltænkt.

FTM fremførte også, at det med et fleksibelt system ville blive vanskeligere at vurdere de potentielle følger af SIS II, da det var uklart, hvilken form systemet i sidste instans ville få. Udviklingen af SIS II var fragmentarisk og manglede gennemsigtighed, hvilket gjorde det endnu vanskeligere for FTM og andre at vurdere ændringerne i systemets karakter.

I udtalelsen hed det til sidst, at tilføjelsen af nye funktioner, medtagelsen af nye typer oplysninger og tendensen i retning af, at en udvidet kreds af organer får adgang til systemet - i kombination med den foreslåede fleksibilitet for systemet - uundgåeligt medførte, at det nye system i sin karakter bliver meget forskelligt fra SIS, da det har udviklet sig fra at være et hit/no hit-system til at blive et efterforskningsredskab. FTM understregede, at en sådan ændring skal ledsages af tilsvarende ændringer af databeskyttelsesreglerne. Som et første skridt hen imod indførelse af eventuelt nødvendige supplerende garantier anbefalede FTM en vurdering af indvirkningen på privatlivet for at få fastslået, hvilken virkning SIS II ville få for den enkeltes rettigheder. Som led i en sådan vurdering kunne det også undersøges, om forslagene til systemet er rimelige.

¹ SCHAC 2504/04 (af 24. maj 2004).

² Europa-Parlamentets henstilling til Rådet vedrørende SIS II (af 20. november 2003).

FTM fremsatte også en række specifikke henstillinger, hvori den fremførte følgende:

- når der gives tredjepart adgang til systemet, er det mere sandsynligt, at oplysningerne i systemet vil blive brugt operationelt - f.eks. af fælles efterforskningshold i Europol
- hvis SIS II skal indeholde biometriske identifikatorer, skal der være en klar juridisk ramme, der nøjagtigt fastsætter, under hvilke omstændigheder og til hvilke formål der kan foretages søgninger i biometriske data
- adgang til systemet bør kun tillades, hvis dette er nødvendigt og rimeligt. Adgang bør logges, og systemet bør kontrolleres regelmæssigt, så det sikres, at der kun søges oplysninger til et legitimt formål og kun af dem, der er berettiget til adgang
- sammenkædningen af indberetninger i systemet må ikke give brugere uberettiget adgang til oplysninger.

Som svar på FTM's kritik af den manglende gennemsigtighed i systemets udvikling blev kommunikationen mellem FTM og de ansvarlige for SIS II's udvikling næsten øjeblikkelig forbedret. Både Rådet og Kommissionen sendte alle nye forslag direkte til FTM.

Tilmed blev der taget skridt til at sikre, at FTM's bidrag blev behandlet seriøst. Der blev holdt en række møder mellem FTM's formand og tjenestemænd fra Kommissionen, og det nederlandske formandskab vedtog at forelægge FTM's udtalelse på et møde i Artikel 36-Udvalget.

Udtalelse om det foreslåede retsgrundlag for SIS II

Den 31. maj 2005 forelagde Kommissionen forslag til retsgrundlag for SIS II; det drejede sig især om følgende dokumenter:

- et forslag til Rådets afgørelse om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II) (KOM (2005) 230 endelig)
- et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II) (KOM (2005) 236 endelig)

FTM holdt flere møder for at drøfte disse forslag i detaljer og vedtog til sidst en udtalelse i september 2005.

Kommissionen havde udarbejdet et omfattende retsgrundlag for SIS II, og FTM noterede sig med tilfredshed, at databeskyttelseskrav havde fået en så fremtrædende plads i forslagene.

FTM fremhævede imidlertid fire grundlæggende problemer i forslagene.

Det første problem vedrørte systemets formål. FTM har flere gange understreget, at SIS II's formål bør være klart, og at ændringer i systemet skal ledsages af tilsvarende ændringer i de retlige garantier.

I forslaget til Rådets afgørelse hedder det i artikel 1, stk. 2, at SIS II skal bidrage til at bevare et højt niveau for sikkerhed, hvilket tilsyneladende er et langt bredere formål end formålet for SIS som defineret i Schengen-konventionens artikel 93. FTM foreslog, at der i de indledende bestemmelser gives flere detaljer om systemets specifikke formål. Det er vigtigt, at der af hensyn til klarheden findes en række veldefinerede formål i begyndelsen af afgørelsen - og forslag til ændring af systemet kan så behandles på baggrund af disse nøje fastlagte formål.

FTM er principielt ikke imod, at formålet for systemets anvendelse ændres, men hvis systemet skal anvendes til bredere politiske formål, skal dette specifikt fastsættes i lovgivningen, og der skal tages hensyn til følgerne for den enkeltes rettigheder.

Det andet problematiske område vedrørte fastlæggelsen af, hvilke organer der skal have ansvar for de personoplysninger, der behandles i SIS II. Det er vigtigt at fastlægge ansvaret for behandling af personoplysninger i systemet, ikke mindst fordi det i vid udstrækning vil være bestemmende for det påkrævede tilsyns karakter. F.eks. vil af Kommissionens rolle få betydning for, om tilsynet skal fokuseres på nationalt eller europæisk plan.

FTM mener, at Kommissionen og medlemsstaterne sammen skal kontrollere systemet: Kommissionen skal være ansvarlig for dets specifikke omgaver som beskrevet i forslagene, og hver medlemsstat skal have ansvar for de oplysninger, der behandles i systemet. For øjeblikket fremgår det hverken af afgørelsen eller af forordningen, hvorledes ansvaret mellem Kommissionen og medlemsstaterne er fordelt; dette problem skal løses.

FTM's tredje problem vedrørte tilsynet med SIS II. Når Kommissionen har tydeliggjort bestemmelserne vedrørende systemets kontrol, vil den skulle sikre, at der er en tilsvarende tilsynsmodel med hensigtsmæssigt tilsyn på nationalt og EU-plan.

Da SIS kræver, at medlemsstaterne samarbejder ved udveksling af data, blev FTM oprettet netop med henblik på fælles ansvar for de personoplysninger, der behandles i SIS. Navnlig fik FTM i Schengen-konventionens artikel 115 til opgave at føre tilsyn med SIS' tekniske støttestruktur, at undersøge de anvendelses- eller fortolkningsproblemer, der måtte opstå under driften af SIS, at undersøge problemer i forbindelse med de nationale tilsynsmyndigheders uafhængige kontrol eller udøvelsen af deres ret til at få adgang til systemet samt at udarbejde harmoniserede forslag til fælles løsninger af problemer.

I de foreliggende forslag er der ingen bestemmelser om alle disse væsentlige opgaver. De fælles opgaver, der for øjeblikket udføres af FTM, vil faktisk blive erstattet af kravet om, at de nationale databeskyttelsesmyndigheder skal holde et årligt møde, som Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) skal indkalde til.

FTM mener, at den foreslåede tilsynsmodel for øjeblikket lægger for stor vægt på den centrale databehandling, der vil være minimal. Der er vægtige argumenter for at overdrage ansvaret for tilsyn med SIS II til EDPS, men et sådant skridt bør ikke mindske de nationale databeskyttelsesmyndigheders mulighed for at koordinere deres tilsynsaktiviteter eller at drøfte fælles problemer, når de opstår. Tilsyn med de personoplysninger, der behandles i SIS II, bliver nationale databeskyttelsesmyndigheders ansvar, og bestemmelserne om tilsyn skal omfatte alle de opgaver, der er omhandlet i Schengen-konventionens artikel 115.

Endelig gik FTM stærkt ind for, at lovbestemmelserne vedrørende SIS II's anvendelse skal være mere brugervenlige. Den juridiske ramme for SIS II er kompliceret. Som følge af Schengens komplicerede retlige struktur vil forskellige databeskyttelsesinstrumenter finde anvendelse på behandlingen af personoplysninger i SIS II, og anvendelsen af disse forskellige retsakter vil sammen med de særlige bestemmelser i de nye forslag uundgåeligt skabe betydelig forvirring. Det er også usikkert, i hvilket omfang undtagelser i direktiv 95/46 og forordning 45/2001 vil give dem, der har adgang til SIS II-oplysninger, mulighed for at anvende disse oplysninger til andre formål. FTM erkendte de retlige årsager til denne komplicerede retlige struktur, men mente, at situationen muligvis kan forbedres, hvis Kommissionen udarbejder en slags håndbog, hvor alle rettighederne i forbindelse med SIS II er opført, og hvor der opstilles klare lovvalgsregler.

Et resumé af de vigtigste henstillinger i udtalelsen er knyttet som bilag til denne rapport.

Hvilken indflydelse har FTM haft på udviklingen af SIS II?

FTM noterede sig med tilfredshed det omfattende retsgrundlag for SIS II, især det forhold, at der er lagt vægt på databeskyttelseskrav.

Det var også opmuntrende, at næstformand Franco Frattini og formanden for Artikel 36-Udvalget begge forelagde forslagene til SIS II's retsgrundlag for FTM på et tidligt stadium og udbad sig FTM's udtalelse.

Det var dog skuffende, at hverken Kommissionen eller Rådet tilsyneladende har behandlet spørgsmålet om systemets formål særlig indgående. I den note, hvormed FTM's første udtalelse om SIS II blev forelagt Artikel 36-Udvalget, bemærkede det nederlandske formandskab, at: "selv om udviklingen af SIS II allerede er godt i gang, kan formandskabet nu ved denne lejlighed med fordel fremme den foreslåede politiske drøftelse om formålet med SIS i fremtiden."³

Til trods herfor har man tilsyneladende kun i begrænset grad drøftet systemets formål. Selv om SIS II's formål fortsat er bredt (nok bredere end før), har de ansvarlige for systemets udvikling derfor stadig ikke erkendt, at systemets karakter er ved at ændre sig. Der har ikke være nogen vurdering af, hvilken virkning det nye system kan få på den enkeltes rettigheder - der er ingen planer om at gennemføre en vurdering af indvirkningen på privatlivet - og derfor er det ikke blevet fastslået, om yderligere garantier er nødvendige.

Heldigvis har systemudviklerne til stadighed involveret FTM i beslutningsprocessen, og den 21. oktober 2005 gav det britiske formandskab repræsentanterne for FTM og EDPS lejlighed til at forelægge deres respektive udtalelse for Gruppen vedrørende Schengen-reglerne under Rådet. Repræsentanter for Kommissionen, der også er medlem af denne gruppe, mente også, at det er vigtigt at fastlægge systemets generelle formål. Man kunne også støtte, at enhver aftale om databeskyttelsesregler skal indebære høring af databeskyttelsesmyndigheder.

Endelig må fremtiden vise, i hvilket omfang SIS II's systemudviklere vil tage hensyn til FTM's henstillinger, men FTM ser positivt på forslaget fra Gruppen vedrørende Schengen-reglerne om, at FTM og EDPS skal anmodes om at fremlægge deres formelle synspunkt vedrørende ændringer, der foretages med hensyn til udkastet til retsgrundlag.

³ Note 11055/04 (af 5. juli 2004).

SIS II under tredje søjle generelt

De forskellige Europa-dækkende informationssystemer som f.eks. SIS ses i stadig højere grad som en ressource i den mere generelle bekæmpelse af kriminalitet og terrorisme.

Forbindelserne mellem disse EU-dækkende informationssystemer vil sandsynligvis blive udbygget: Kommissionen har bebudet en meddelelse om ^{øget synergi} mellem SIS II, visuminformationssystemet og Eurodac i 2006⁴, og der er planer om at undersøge "udvikling af link mellem SIS II og Europol-informationssystemet" i 2007.⁵

FTM har arbejdet i forståelse med de tilsvarende myndigheder Den Fælles Kontrolinstans for Europol og den fælles tilsynsmyndighed på toldområdet i et forsøg på at sikre, at databeskyttelsesordningerne holder trit med udviklingen, og at alle nye politiske initiativer under tredje søjle får et udtømmende svar.

FTM efterlyste ligesom sine modstykker en ny retsakt, der skal garantere en højere databeskyttelsesstandard under tredje søjle. Arbejdet hermed begyndte efter en opfordring fra det særlige udvalg i Overhuset til at fremlægge oplysninger om databeskyttelsesordninger under tredje søjle, hvilket fik alle tre fælles tilsynsmyndigheder (herunder også Den Fælles Kontrolinstans for Europol) til at vedtage en fælles udtalelse om databeskyttelse under tredje søjle.

I denne udtalelse blev det bemærket, at EU's forslag i deres nuværende udformning ville medføre, at der blev behandlet personoplysninger fra forskellige kilder i et hidtil ukendt omfang, ofte også oplysninger om personer, der ikke mistænkes for nogen lovovertrædelse. Det blev anført, at konvention 108⁶, der er den eneste databeskyttelseslovgivning, der gælder for alle aktiviteter under tredje søjle, var for generel, og at der burde udarbejdes en ny juridisk ramme for tredje søjle med et mere specifikt sæt databeskyttelsesregler for politi- og efterretningsmyndigheder.

Disse henstillinger blev fulgt op af det særlige udvalg i Overhuset, der i sin efterfølgende rapport udtalte, at den øgede udveksling af oplysninger i EU og tendensen til større profilering af enkeltpersoner nødvendiggør indførelse af en fælles EU-ramme for databeskyttelse for tredje søjle.⁷

De fælles tilsynsmyndigheder bidrog derefter til udarbejdelsen af et oplæg om dette spørgsmål, der derefter blev vedtaget af konferencen for de europæiske datatilsynsmyndigheder i Krakow i april 2005.

Behovet for dette nye instrument for tredje søjle har direkte relevans for forslagene til SIS II, da Schengens komplicerede retlige struktur indebærer, at databeskyttelsesdirektiv 95/46 gælder for behandling af personoplysninger i henhold til forordningen, medens den behandling, der foretages i henhold til afgørelsen, kun skal være i overensstemmelse med konvention 108.

⁴ Meddelelse om øget effektivitet, kompatibilitet og synergi blandt europæiske databaser inden for retlige og indre anliggender, KOM (2005) 597 af 24.11.2005.

⁵ Meddelelse vedrørende Haag-programmet: Ti prioriteter for de næste fem år, KOM (2005) 184 af 10.5.2005.

⁶ Europarådets konvention nr. 108 af 28. januar 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med databehandling af personoplysninger.

⁷ *After Madrid: the EU's response to terrorism*, 5th Report, 2004-05, HL Paper 53.

I december 2004 talte næstformand Franco Frattini, kommissær for frihed, sikkerhed og retfærdighed, på et fælles møde for de fælles tilsynsmyndigheder. Franco Frattini bekræftede betydningen af at afslutte harmoniseringen af rammerne for databeskyttelse under tredje søjle og tilføjede, at Kommissionen ville anmode om databeskyttelsesmyndighedernes bistand, når den udarbejder en kerne af vejledende principper for behandling af personoplysninger under tredje søjle. Kommissionens arbejde med at udvikle et databeskyttelsesinstrument under tredje søjle er nu i gang.

ARTIKEL 96

Én af FTM's opgaver er at undersøge de anvendelses- eller fortolkningsproblemer, der kan opstå under driften af SIS og udarbejde harmoniserede forslag til fælles løsninger af problemer.

Schengen-konventionens artikel 96 indeholder bestemmelser om SIS-indberetninger vedrørende tredjelandstatsborgere, der nægtes indrejse i Schengen-området.

FTM besluttede at indlede en Schengen-dækkende revision af artikel 96-indberetninger, fordi

- næsten 90% af indberetninger i SIS blev indgivet i henhold til artikel 96
- en artikel 96-indberetning har alvorlige følger for den pågældende person, som normalt vil være afskåret fra indrejse i Schengen-området
- der er store forskelle i antallet af indberetninger fra de forskellige Schengen-stater
- det fra nogle sider blev påstået, at artikel 96-indberetninger er indgivet uberettiget

FTM koordinerede den Schengen-dækkende revision af artikel 96-indberetninger, idet de nationale databeskyttelsesmyndigheder gennemgik de indberetninger, der var indgivet af de kompetente myndigheder i deres respektive lande.

Den nationale databeskyttelsesmyndighed i hver Schengen-stat besvarede et spørgeskema, der gav en oversigt over de forskellige nationale love og procedurer vedrørende en artikel 96-indberetning. Denne oversigt skulle danne grundlag for revisionen.

Det næste skridt var at udvikle en metode til undersøgelse af artikel 96-indberetninger for at fastslå, om der var overensstemmelse med den relevante lovgivning. Dette fandt sted i nært samarbejde med en gruppe af tekniske eksperter, der sammenkaldes for at bistå de fælles tilsynsmyndigheder på dette område.

Første del af denne metode var et middel, hvormed de nationale databeskyttelsesmyndigheder kunne kontrollere procedurene vedrørende en artikel 96-indberetning for at sikre, at disse opfyldte databeskyttelseskravene.

Anden del bestod af retningslinjer for de nationale databeskyttelsesmyndigheder med henblik på kontrol med indholdet af artikel 96-indberetninger, således at de kunne kontrollere datakvaliteten og fastslå, hvorvidt indberetningen og filen til støtte for indberetningen var i overensstemmelse med den relevante lovgivning.

I Schengen-konventionen er det fastsat, at indberetninger kun kan opbevares i SIS i tre år (idet denne periode dog om nødvendigt kan forlænges). Ved revisionen blev det konstateret, at treårsperioden i en række Schengen-stater rutinemæssigt blev forlænget, hvilket medførte en de facto-forlængelse i den normale opbevaringsperiode for mange indberetningers vedkommende. Ved revisionen kom det også frem, at der var forskellige opbevaringsperioder i Schengen-staterne, således at det tidsrum, i hvilket en indberetning gemmes, kunne afhænge af, hvilket land der indgav den, snarere end af årsagen til, at den blev indgivet.

I nogle Schengen-stater fulgte afgørelsen om at indgive en indberetning til SIS automatisk, når det blev besluttet at nægte en person indrejse i en Schengen-stat. En sådan ordning, hvor nationale indberetninger konsekvent indgives til SIS, vil med større sandsynlighed medføre, at der indgives ubegrundede indberetninger til SIS.

Der blev påvist tre kategorier af problemer i forbindelse med indholdet af artikel 96-indberetninger. For det første fandt man ved revisionen indberetninger, der ikke var indgivet i overensstemmelse med national lovgivning. For det andet opstod der til tider fejl, når man indlæste indberetningens endelige slettedato, hvilket kunne medføre en ukorrekt opbevaringsperiode, hvor oplysninger ofte blev opbevaret længere end nødvendigt. Det tredje problem var, at man opdagede indberetninger om statsborgere fra EU-medlemsstater, selv om der kun bør foretages artikel 96-indberetninger vedrørende tredjelandsstatsborgere.

FTM fremsatte en række henstillinger, navnlig følgende:

- beslutningstagerne bør harmonisere årsagerne til en artikel 96-indberetning i hele Schengen-området
- der bør tages skridt til at fjerne forskellene i opbevaringsperioderne for artikel 96-indberetninger i de nationale dele af i SIS
- de nationale myndigheder med ansvar for artikel 96-indberetninger bør udarbejde formelle, skriftlige procedurer for at sikre, at artikel 96-data er nøjagtige, ajourførte og lovlige
- de Schengen-stater, hvor ansvaret for datakvaliteten ligger hos mere end én myndighed, bør vedtage en sammenhængende strategi for at sikre, at de højeste datakvalitetsstandarder garanteres
- der bør gennemføres foranstaltninger for at hindre, at der indgives artikel 96-indberetninger vedrørende statsborgere fra EU-medlemsstater.

Yderligere undersøgelser på nationalt plan - Et eksempel

Den revision, som FTM koordinerede, fik en række nationale databeskyttelsesmyndigheder til at gennemføre mere indgående nationale undersøgelser.

Ved en sådan undersøgelse, der blev foretaget af den danske databeskyttelsesmyndighed, blev det påvist, at af de 443 artikel 96-indberetninger, som Danmark havde indgivet til SIS, vedrørte 22 indberetninger personer, der ikke burde have været omfattet af en artikel 96-indberetning, enten fordi de var EU-borgere, eller fordi de var dømt for lovovertrædelser, der ikke opfyldte kriterierne i den relevante nationale lovgivning.

Den danske databeskyttelsesmyndighed udtalte, at antallet af fejl havde været "uacceptabelt stort". Rigspolicechefen, som er den centrale myndighed med ansvar for den danske del af SIS, rettede fejlene og forsikrede, at procedurerne var blevet revideret for at hindre, at sådanne fejl blev begået igen.

Evaluering af artikel 96-revisionen

Alle Schengen-staterne deltog i denne undersøgelse. Denne fælles indsats fra de nationale databeskyttelsesmyndigheders side, der blev koordineret af FTM, blev anset for at være en succes og understregede betydningen af koordineret tilsyn med et Europa-dækkende system, der kræver, at hver deltagende stat opfylder sine retlige forpligtelser.

I sidste ende kunne man ved revisionen ikke endeligt påvise årsagerne til de markante forskelle i antallet af indberetninger fra de forskellige Schengen-stater. Det er dog værd at bemærke, at skønt revisionen afslørede visse fejl i anvendelsen af artikel 96, fandt FTM ingen tegn på systematisk misbrug af artikel 96-indberetninger.

Observatører i FTM

I henhold til FTM's forretningsorden kan et land først blive medlem af FTM, når det har gennemført Schengen-konventionen i overensstemmelse med konventionens artikel 140. Hvis betingelserne i artikel 140 ikke er opfyldt, kan FTM ifølge forretningsordenen give nationale repræsentanter observatørstatus uden stemmeret. De ti nye medlemsstater samt Irland og Det Forenede Kongerige har observatørstatus i FTM. Da Schweiz har bebudet, at det vil tiltræde Schengen-reglerne, besluttede FTM i september 2005 at give den schweiziske føderale databeskyttelseskommissær observatørstatus. Det blev også besluttet, at repræsentanter for databeskyttelsesmyndighederne i Bulgarien og Rumænien (som er tiltrædelseslande) vil blive indbudt til at overvære fremtidige møder.

Fremtiden - garanti for rettigheder

De foreliggende forslag til SIS II vil medføre afskaffelse af FTM. FTM har tilkendegivet, at den ikke har indvendinger mod denne udvikling som sådan, men at det er bydende nødvendigt, at en ny tilsynsmodel sikrer mindst samme koordination og tilsyn, som FTM hidtil har foretaget.

De aktiviteter, der er skitseret i denne rapport, er med til at vise betydningen af en ordning, der giver de nationale tilsynsmyndigheder mulighed for at koordinere aktiviteter og drøfte fælles problemer.

FTM har en vigtig rådgivende rolle, idet den behandler forslag til ændring af Schengen-informationssystemet og overvejer, hvilke følger de kunne få for den enkeltes rettigheder. I årenes løb har FTM's reaktion på forslag til ændring af SIS utvivlsomt haft en vis indflydelse på systemets udvikling. Kommissionen har tidligere anerkendt betydningen af FTM's rådgivning:

"FTM 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."⁸

Når FTM afskaffes, er det dog uklart, hvorledes de nationale databeskyttelsesmyndigheder vil kunne give en sådan omfattende rådgivning. Europæiske databeskyttelsesmyndigheder har allerede anmodet om, at der oprettes et forum, hvor de nationale databeskyttelsesmyndigheder kan drøfte, hvilke følger initiativer under tredje søjle vil få for databeskyttelse. Et sådant forum eksisterer imidlertid ikke endnu. Det skal være mulighed for, at de nationale databeskyttelsesmyndigheder kan samarbejde om rådgivning vedrørende nye initiativer.

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

FTM har også sat de nationale databeskyttelsesmyndigheder i stand til at koordinere tilsynet med SIS. SIS består af nationale dele, og hver stat er ansvarlig for de personoplysninger, der indgives i dens del. Ved at koordinere tilsynet med de nationale dele har FTM sikret et omfattende tilsyn med systemet. Den Schengen-dækkende revision af artikel 96-indberetninger, som FTM stod bag, er et godt eksempel på, hvorledes denne koordinering kan fungere i praksis.

FTM tilbyder også et forum, hvor de nationale databeskyttelsesmyndigheder kan rejse problemer, der berører andre databeskyttelsesmyndigheder. F.eks. indbragte to FTM-medlemmer for nylig en vanskelig sag for FTM, der vedrørte indførelsen af en procedure i henhold til Schengen-konventionens artikel 111, i håb om at finde en løsning.

Endelig er det måske ét af de vigtigste træk ved FTM, at den giver medlemmerne mulighed for at drøfte spørgsmål af interesse og delagtiggøre andre i deres erfaringer i en åben atmosfære. Dette har været særlig vigtigt for de lande, der forbereder sig på at tiltræde Schengen-reglerne, og hvoraf mange ikke har nogen erfaring med tilsyn med et system af denne art. Det er meget vigtigt, at der i forbindelse med en ny tilsynsordning findes en metode til at lette udveksling af synspunkter og fremme den bedste praksis på nationalt plan.

Henstillinger med hensyn til det foreslåede retsgrundlag for SIS II

Generelt

Afgørelsen og forordningen bør ses som en samlet retsakt for SIS II.

Ethvert forsøg på at indføre en samlet retsakt for SIS II bør i det mindste omfatte en form for håndbog, der kan indeholde alle de rettigheder, der findes i relation til SIS II, og angive klare lovvalgsregler.

Kommissionen og medlemsstaterne bør udpeges til fælles kontrolinstanser for systemet; Kommissionen skal være ansvarlig for de specifikke opgaver som beskrevet i forslagene, og hver medlemsstat skal have ansvar for de oplysninger, som den behandler i systemet. Af retsgrundlaget bør det klart fremgå, hvorledes ansvaret mellem Kommissionen og medlemsstaterne er fordelt.

De nationale databeskyttelsesmyndigheder og EDPS skal have en institutionaliseret fælles rolle i tilsynet med SIS II.

Det bør nærmere fastlægges, hvornår der kan oprettes links mellem indberetninger. Der bør indføres særlige garantier med detaljerede regler for, hvorledes sådanne links kan anvendes, og hvorledes adgangen skal begrænses. Det bør sikres, at links slettes, når den tilsvarende indberetning slettes.

Biometriske data må kun bruges til at kontrollere identitet.

Hvis biometriske data tages med, kræver det en klar juridisk ramme, der præcist fastlægger, under hvilke omstændigheder og med hvilke formål søgninger på biometriske data må gennemføres.

Der bør i de foreliggende forslag til SIS II også indsættes en bestemmelse vedrørende anvendelse af proportionalitetsprincippet.

Rådets afgørelse

Rådet bør træffe en klar beslutning om, hvorvidt SIS II's formål er begrænset til politimæssigt og retligt samarbejde i form af støtte til kontrol af personer og genstande, eller om systemet også skal udvides til at være et redskab til støtte for politimæssigt og retligt samarbejde mere generelt. Hvis det sidste er tilfældet, bør dette udvidede samarbejde specifikt defineres i afgørelsen.

Opbevaringsperioderne bør fortsat være som fastsat i Rådets afgørelse af 24. februar 2005.

En forlængelse af opbevaringsperioden skal begrundes og kan kun accepteres, hvis der hvert år foretages en fornyet overvejelse af behovet for fortsat opbevaring. Det bør i afgørelsen kræves, at disse overvejelser dokumenteres med angivelse af årsagerne til fortsat opbevaring.

Der bør i lovgivningen anføres klare kriterier for overførsel af personoplysninger til tredjemand. Proportionalitetsprincippet bør være en rettesnor, når der træffes sådanne beslutninger.

Artikel 2

SIS II's formål bør beskrives klart og eksplicit. Se generel henstilling nr. 10.

Artikel 6

Der bør være en særlig bestemmelse, hvor det klart defineres, hvad der menes med et nationalt system, og hvor det forklares, hvorledes det adskiller sig fra en national kopi. Det bør også være muligt at registrere, hvor mange kopier der laves, således at det kan fastslås, hvor mange kopier der er sendt til f.eks. konsulater.

Artikel 7

Der bør oprettes en national central myndighed med ansvar for den nationale kopi. Sirene-kontorets opgave bør bringes på linje med Rådets afgørelse af 24. februar 2005.

Artikel 9

De nationale kopier bør være identiske med SIS II.

Der bør være én søgefacilitet for de nationale kopier og SIS II.

Artikel 14

Kommissionens rolle med hensyn til kontrol med oplysningernes integritet bør afklares.

Artikel 23 og 24

Formålene med disse indberetninger bør kombineres og defineres i artikel 23.

Artikel 27

Udtrykket "fastslå" i artikel 27 bør erstattes med udtrykket "meddele".

Artikel 34, se generel henstilling nr. 11.

Artikel 36

Afgørelsen bør suppleres med særlige databeskyttelsesregler vedrørende behandling af supplerende oplysninger.

Artikel 39

Oplysninger om den indberettende myndighed er unødvendige på baggrund af behandlingens formål som omhandlet i denne artikel.

Udtrykket "identificere" i stk. 2 bør erstattes med "kontrollere".

Artikel 40

Se anden bemærkning til artikel 9.

Artikel 42

Teksten til stk. 3 bør bringes på linje med teksten i artikel 47, stk. 2.

Artikel 43

Der bør være pligt til at forelægge en tvist vedrørende datakvalitet for de involverede tilsynsførende.

Artikel 46

Se generel henstilling nr. 5

Artikel 50

Retten til oplysninger bør ikke begrænses til kun at gælde på anmodning.

Artikel 51

Stk. 4 bør også indeholde et krav om, at den registeransvarlige skal afveje argumenter for og imod at give adgang. Den registeransvarlige skal vurdere hvert enkelt tilfælde særskilt. Det bør sikres, at den enkelte får svar på enhver anmodning om adgang.

I artikel 51, stk. 5, indføres der en tidsbegrænsning på seks måneder. FTM foreslår en begrænsning på tre måneder.

Artikel 52

Artikel 52 bør bringes på linje med Schengen-konventionens artikel 111.

Artikel 53

De nationale tilsynsførendes tilsyn bør være forbundet med medlemsstaternes ansvar for oplysningernes kvalitet, jf. afgørelsens artikel 43. En national tilsynsførende fra en medlemsstat, der indgiver personoplysninger til SIS II, ville så få ansvar for overvågning af, hvorvidt behandlingen er lovlig, uanset om denne medlemsstat vælger at have en national kopi eller at have direkte adgang til SIS II.

Artikel 57 og 58

Europol og Eurojust må ikke have automatisk adgang til SIS II-oplysninger, og der bør være garantier til sikring af, at disse organer ikke får adgang til oplysninger, som de ikke er berettiget til at se.

I betragtning af SIS II's virkemåde begrænses disse organisationers adgang til SIS II til søgninger vedrørende de personer, hvis data de allerede behandler. Der bør ikke være andre søgemuligheder.

Der bør undersøges, om medlemsstaterne kan tilføje en særlig påtegning til oplysningerne før de indgiver dem til SIS II, og således markere, at de er af interesse for Europol eller Eurojust.

Artikel 62

Den rolle, der er tillagt FTM (Schengen) i Schengen-konventionens artikel 126, stk. 1, bør overvejes igen.

Artikel 20

FTM anbefaler et kortere tidsrum til fornyet overvejelse, så det sikres, at personoplysninger kan slettes, hvis de ikke længere er nødvendige.

Artikel 20 bør indeholde en bestemmelse om, at en medlemsstat, der giver statsborgerskab eller befinder sig i den situation, der er omhandlet i stk. 3, har pligt til at give den udstedende medlemsstat meddelelse om ændringen af den pågældende persons status, når den har konsulteret SIS II.

Forordningen om adgang til SIS II for de tjenester i medlemsstaterne, der har ansvaret for udstedelse af registreringsattester for motorkøretøjer: særlig henstilling

Artikel 71 er ikke det korrekte grundlag for denne forordning, da forslaget har meget lidt eller intet med transportpolitik at gøre. Der bør gives adgang via en ændring af afgørelsen.
