

Yttrande från Europeiska datatillsynsmannen om utkastet till rådets förordning (EG) om fastställande av utformningen av de identitetshandlingar som utställs till institutionernas medlemmar och anställda

(2006/C 313/13)

EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN HAR

med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 286,

med beaktande av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt artikel 8,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter,

med beaktande av kommissionens begäran som mottogs den 31 juli 2006 om ett yttrande i enlighet med artikel 28.2 i förordning (EG) nr 45/2001,

ANTAGIT FÖLJANDE YTTRANDE.

1. INLEDANDE KOMMENTARER

1. I brev av den 26 juli 2006 översände kommissionen till Europeiska datatillsynsmannen utkastet till rådets förordning om fastställande av utformningen av de identitetshandlingar som utställs till institutionernas medlemmar och anställda. Europeiska datatillsynsmannen uppfattar detta brev som en begäran om yttrande i enlighet med artikel 28.2 i förordning (EG) nr 45/2001.

2. I protokollet om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier som antogs den 8 april 1965 och är fogat till fördraget om upprättandet av ett gemensamt råd och en gemensam kommission för Europeiska gemenskaperna, särskilt artikel 7, föreskrivs att rådet skall fastställa formen på den identitetshandling som skall godtas som giltig resehandling av medlemsstaternas myndigheter. Denna text utgör den rättsliga grunden för behandlingen av uppgifter (artikel 5 a i förordning (EG) nr 45/2001). Rådet, som är den behöriga institutionen på detta område, anser att gemenskapens identitetshandling numera inte motsvarar de säkerhetsstandarder som krävs för denna typ av handlingar och att det är nödvändigt att helt göra om den så att ICAO:s (Internationella civila luftfartsorganisationen) minimistandarder och de standarder som krävs för europeiska pass (särskilt biometrin) respekteras med användning av ny teknik som möjliggör ett maximalt skydd mot förfalskningar. Av tekniska skäl har förvaltningschefskollegiet anmodat kommissionen att utreda frågan.

3. Europeiska datatillsynsmannen anser det viktigt att yttra sig om förslaget till ny identitetshandling eftersom han räknar med att biometriska kännetecken kommer att införas i ett lagringsmedium i interoperabla och maskinläsbara format. Detta yttrande ger Europeiska datatillsynsmannen tillfälle att yttra sig i frågan, liksom han redan har gjort i sina yttranden om programmen VIS ⁽¹⁾ och SIS II ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Yttrande av den 23 mars 2005 om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet mellan medlemsstaterna av uppgifter om viseringar för kortare vistelse (KOM (2004) 835 slutlig), EUT C 181.

⁽²⁾ Yttrande av den 19 oktober 2005 om de tre förslagen om andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) (KOM(2005) 230 slutlig, KOM(2005) 236 slutlig och KOM(2005) 237 slutlig), EUT C 91.

4. De biometriska kännetecknen är speciella eftersom de avser en persons beteendemässiga och fysiologiska egenskaper och kan göra det möjligt att identifiera personen mer exakt. Europeiska datatillsynsmannen anser att de framtida behandlingarna omfattas av tillämpningsområdet för artikel 27.1 i förordning (EG) nr 45/2001. Behandlingarna skall därför förhandskontrolleras av den europeiska datatillsynsmannen eftersom de på grund av sin beskaffenhet kan innebära särskilda risker för de registrerades fri- och rättigheter.

2. ANALYS AV FÖRSLAGET

2.1 Allmänna kommentarer

5. Samråd med Europeiska datatillsynsmannen skall hållas på grundval av artikel 28.2 i förordning (EG) nr 45/2001. Med tanke på att denna bestämmelse är bindande, bör detta yttrande dock nämnas i direktivets ingress.

6. Europeiska datatillsynsmannen välkomnar samrådet om förslaget till ny identitetshandling eftersom detta ingår i politiken för att förbättra och öka säkerheten när det gäller resehandlingar i syfte att öka skyddet mot förfalskningar.

2.2 Biometriska kännetecken

7. I förslaget om ny identitetshandling införs möjligheten att behandla en ny kategori av uppgifter som förtjänar särskild uppmärksamhet: biometriska kännetecken. Europeiska datatillsynsmannen inser vikten av ökad säkerhet när det gäller identitetshandlingar i samband med bekämpningen av förfalskning och bedräglig användning av dessa handlingar. Införandet av biometriska igenkänningstecken och motsvarande behandlingar av personuppgifter bör dock följa vissa principer som syftar till att skydda människors grundläggande fri- och rättigheter, särskilt deras rättigheter när det gäller behandlingen av deras personuppgifter. Respekten för dessa principer är särskilt viktig när det gäller behandlingen av biometriska kännetecken som ju lämnar uppgifter om en viss person, särskilt som vissa biometriska kännetecken kan lämna spår i personernas dagliga liv och kan samlas in utan deras vetskap (särskilt fingeravtryck).

8. Tendensen att använda biometriska kännetecken i informationssystem som omfattar hela Europeiska unionen (VIS, SIS II, Eurodac, europeiska pass, osv.) ökar stadigt, men utan att åtföljas av ett noggrant övervägande av vilka risker detta medför och nödvändiga säkerhetsåtgärder. Artikel 29-gruppen ansåg att uppgifter av detta slag [biometriska] är av särskild beskaffenhet eftersom de avser en persons beteendemässiga och fysiologiska egenskaper och gör det möjligt att tveklöst identifiera denna person ⁽¹⁾. Användningen av biometriska kännetecken bör därför åtföljas av antagandet av kompletterande garantier och skärpta kontrollmetoder.

9. Europeiska datatillsynsmannen har i ett tidigare yttrande ⁽²⁾ redan föreslagit att en förteckning över gemensamma och grundläggande krav skall upprättas, med hänsyn till att biometriska kännetecken per definition är känsliga. Förteckningen bör kunna tillämpas för alla system som använder biometri, än vilken typ det är frågan om.

10. I samma yttrande framhöll Europeiska datatillsynsmannen den vikt han fäster vid registreringsprocessen för de biometriska systemen. Källan till biometriska uppgifter och det sätt på vilket de kommer att samlas in beskrivs inte i detalj i det nuvarande förslaget. Registreringen är ett mycket viktigt steg och kan inte fastställas endast i bilagor, eftersom den direkt kommer att påverka slutresultatet av processen, dvs. den frekvens av felaktiga avvisningar eller felaktiga godkännanden som den kan leda till.

11. Europeiska datatillsynsmannen rekommenderar exempelvis införande av lättillgängliga säkerhetsförfaranden (av teknisk art och avseende rätten till tillgång) som bör genomföras vid registreringen för att respektera värdigheten hos personer som inte har kunna lämna fingeravtryck som kan godtas av systemet.

⁽¹⁾ Arbetsdokument om biometri (dok. MARKT/12168/02/FR – WP 80).

⁽²⁾ Yttrande av den 19 oktober 2005 om de tre förslagen om andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) (KOM(2005) 230 slutlig, KOM(2005) 236 slutlig och KOM(2005) 237 slutlig), EUT C 91.

12. I artikel 2 i förslaget till förordning anges att lagringsmediet skall innehålla *personuppgifter i identitetshandlingen, ett digitaliserat ansiktsfoto och digitala fingeravtryck som registrerats i interoperabelt format*. I artikel 4 i förslaget anges däremot att de biometriska inslagen i identitetshandlingarna bara skall användas för att *kontrollera handlingens äkthet och innehavarens identitet* med hjälp av de jämförbara element som är direkt tillgängliga. Mot bakgrund av dessa båda artiklar vill Europeiska datatillsynsmannen göra följande kommentarer:

- Den 28 februari 2005 antog Europeiska kommissionen beslutet om fastställande av tekniska specifikationer om standarder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken i pass och resehandlingar som utfärdas av medlemsstaterna. Den antog också den 28 juni 2006 beslutet om fastställande av tekniska specifikationer om standarder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken i pass och resehandlingar som utfärdas av medlemsstaterna, ett beslut där kompletterande tekniska specifikationer fastställs för lagring och skydd av de digitala fingeravtryck som krävs. Europeiska datatillsynsmannen rekommenderar att dessa dokument nämns i förordningen eftersom de avser tekniska aspekter på de biometriska kännetecknen och särskilt de aspekter som gäller formen för de digitala fingeravtrycken och ansiktsbilden.
- Eftersom identitetshandlingarna är avsedda att användas i tredjeland bör det säkerställas att de europeiska systemen och tredjelands system är interoperabla. Europeiska datatillsynsmannen har redan tagit upp denna problematik i sitt yttrande om VIS-systemet ⁽¹⁾. Europeiska datatillsynsmannen betonar ännu en gång att interoperabiliteten mellan systemen inte kan införas i strid mot principen om begränsning av ändamålet med behandlingen av uppgifter och att alla förslag på detta område bör föreläggas datatillsynsmannen.
- Förslagstexten är fortfarande vag när det gäller möjligheten att lagra fingeravtryck i en institutionell databas som också kommer att bli ett register över utfärdade identitetshandlingar. Artikel 29-gruppen betonar i sitt yttrande 3/2005 ⁽²⁾ att den motsätter sig att biometriska och andra kännetecken för alla innehavare av pass inom EU lagras i en centraliserad databas över europeiska pass och resehandlingar. Europeiska datatillsynsmannen anser att samma situation råder när det gäller gemenskapens identitetshandling. Användningen av denna syftar till att godkänna personer när de passerar gränsen i tredjeland. Därför är upprättandet och genomförandet av en centraliserad databas innehållande personuppgifter, och särskilt biometriska kännetecken, för alla personer som har rätt att få en gemenskapsidentitetshandling inte motiverat, strider mot grundprincipen om proportionalitet och bör därför undvikas. Frågan bör skiljas från behandlingen av formulär med begäran om identitetshandlingar som sköts av avdelningen för utfärdande av identitetshandlingar, en fråga som vi återkommer till nedan.

13. När det gäller identitetshandlingens säkerhet stämmer sidan med maskinläsbara personuppgifter överens med dokument 9303 från ICAO, första delen, (maskinläsbara pass) och sättet att utfärda den följer de specifikationer som är tillämpliga för maskinläsbara pass i samma dokument samt minimistandarderna för säkerhet i förordning nr 2252/2004.

2.3 Tekniskt stöd

14. I förslaget till förordning anges (i artikel 2.2) att identitetshandlingarna *innehåller ett lagringsmedium [...]. Detta har tillräcklig kapacitet för att garantera uppgifternas integritet, äkthet och sekretess*. Texten överensstämmer med en resolution från Europaparlamentet av den 2 december 2004 ⁽³⁾, en ståndpunkt som också intas av artikel 29-gruppen ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Se ovan C 181, s. 26.

⁽²⁾ Yttrande 3/2005 om tillämpningen av rådets förordning (EG) nr 2252/2004 av den 13 december 2004 om standarder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken i pass och resehandlingar som utställas av medlemsstaterna.

⁽³⁾ Europaparlamentets lagstiftningsresolution om kommissionens förslag till rådets förordning om standarder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken i EU-medborgarnas pass (KOM(2004) 0116 – C5-0101/2004 – 2004/0039 (CNS)),

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004AP0073\(01\):SV:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004AP0073(01):SV:HTML)

⁽⁴⁾ Brev av den 18 augusti 2004 från ordföranden för artikel 29-gruppen till Europaparlamentets talman, ordföranden för utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor, generalsekreteraren för Europeiska unionens råd, ordföranden för Europeiska kommissionen, direktören vid generaldirektoratet för företagspolitik, generaldirektören vid generaldirektoratet för rättsliga och inrikes frågor (inte offentliggjort).

15. För att de beslut som är tillämpliga när det gäller säkerheten hos resehandlingar på europeisk nivå skall kunna respekteras, bör det erinras om att en grundläggande kontroll av tillgången är obligatorisk för alla uppgifter som lagras chippet, vilket innebär att varje läsare också bör vara utrustad med en scanner som avläser de uppgifter som är inskrivna i passet, koden för att kunna öppna och läsa chippet. En omfattande kontroll av tillgången är obligatorisk när det gäller fingeravtryck. I systemet utnyttjas en kryptering som kräver en genomtänkt förvaltning av åtkomstkoderna.

2.4 Ändamål och proportionalitet

16. Vid införandet av biometriska kännetecken och motsvarande behandling av personuppgifter måste ett antal principer iakttas som syftar till att skydda människors grundläggande rättigheter och friheter, särskilt rättigheterna när det gäller behandling av deras personuppgifter. Respekten för dessa principer är särskilt viktig i fråga om biometriska kännetecken som ju lämnar uppgifter om en viss person, särskilt med tanke på att en del av dem kan lämna spår i personernas dagliga liv och utan deras vetskap kan samlas in och utnyttjas (särskilt fingeravtryck).

17. Europeiska datatillsynsmannen erinrar således om att personuppgifter i enlighet med artikel 6 i direktiv 95/46/EG endast får samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål; senare behandling får inte genomföras på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Dessa uppgifter skall dessutom vara adekvata och relevanta och får inte omfatta mer än vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål för vilka de har samlats in och för vilka de senare behandlas (ändamålsprincipen).

18. Ändamålsprincipen (personuppgifter bör samlas in för särskilda och uttryckligt angivna ändamål och deras senare behandling får endast tillåtas på mycket stränga villkor) och proportionalitetsprincipen (behandlingen av personuppgifter får endast tillåtas om detta är nödvändigt och om det inte finns något annat sätt som är lika effektivt och som medför mindre intrång i privatlivet) bör respekteras när biometriska kännetecken behandlas. I likhet med vad som sagts ovan skulle inrättandet av en central databas med personuppgifter, särskilt biometriska kännetecken, för alla personer som beviljats en identitetshandling, strida mot proportionalitetsprincipen.

2.5 Uppgifter och tillgång

19. I förslaget till förordning omnämns rätten till information (rätten till tillgång, kontroll, rättelse eller radering av uppgifter) för de personer som innehar en identitetshandling. Europeiska datatillsynsmannen vill dock att det i skäl 6 i förslaget, om rätten att överklaga för gemenskapens personal, läggs till en hänvisning till artikel 33 i förordning (EG) nr 45/2001.

20. Utnämningen av myndigheter och organ med rätt att få tillgång till uppgifterna i handlingarnas lagringsmedium regleras av relevanta bestämmelser i gemenskapslagstiftningen, Europeiska unionens lagstiftning eller internationella avtal. Europeiska datatillsynsmannen rekommenderar att det klargörs vilka myndigheter som denna förordning riktar sig till och vilken rätt till tillgång som beviljas. Av säkerhetsmässiga skäl bör det även garanteras att endast behöriga myndigheter ges tillgång till uppgifter som lagras i chippet.

21. När det gäller kontroll av identitetshandlingen i ett tredjeland återstår frågor som ännu är obesvarade: Till vilka uppgifter på lagringsmediet kommer tredjeländer att ges tillgång? Och finns det några skyddsåtgärder för att förvissa sig om att tredjeländer inte lagrar de uppgifter till vilka de ges tillgång? Det minsta man kan säga är att frågorna om tillgång till dessa uppgifter fortfarande är ett problem.

3. ANDRA SYNPUNKTER

3.1 Utfärdande av identitetshandlingen

22. När det gäller bestämmelserna om identitetshandlingens utfärdande anges det i artikel 3 i förslaget att varje institution skall utfärda identitetshandlingar, i förekommande fall genom ett särskilt organ. En eller flera institutioner kan dock välja att anförtro utfärdandet av identitetshandlingar till en av dessa. Det förutses även att kommissionen – efter infordran av anbud – skall utse ett organ som ansvarar för tryckning av blankodokument för identitetshandlingarna och eventuellt för individualisering genom tillägg av innehavarens personuppgifter. Med beaktande av denna behandlingens särskilda natur och de nödvändiga skyddsvillkor som bör åtfölja behandlingen, måste bestämmelserna om valet av det organ som skall ansvara för behandlingen särskilt iakttas principerna i förordning (EG) nr 45/2001 när det gäller sekretess och säkerhet för uppgifterna (artiklarna 21, 22 och 23 i förordningen).

23. Utan att det påverkar innehållet i Europeiska datatillsynsmannens yttrande från den förhandskontroll som skall genomföras efter anmälan ⁽¹⁾ från dataskyddsombudet vid den institutionen/de institutioner som i framtiden kommer att ha behörighet för behandlingen av identitetshandlingar, vill Europeiska datatillsynsmannen här lägga fram några allmänna synpunkter när det gäller denna behandling i framtiden.

3.2 Formulär

24. Den dokumentation som har lagts fram för samråd innehåller inga uppgifter om det formulär som personer som är intresserade av (eller berättigade till) en identitetshandling skall fylla i. Det framgår emellertid av ett fall som tidigare har behandlats av Europeiska datatillsynsmannen att de personuppgifter som behandlades för utfärdandet av de tidigare identitetshandlingarna inte gällde hälsotillstånd, och även om vissa personuppgifter hade samband med hälsotillståndet (under rubriken "särskilda kännetecken") var dessa inte obligatoriska. Det krävs dessutom den berörda personens samtycke enligt artikel 2 h i förordning (EG) nr 45/2001. Av detta skäl och för att få en klar bild av innehållet i det planerade förfarandet rekommenderar Europeiska datatillsynsmannen att en kopia av formuläret för identitetshandlingen bifogas underlaget för ärendet i enlighet med förfarandet i artikel 27 i förordning (EG) nr 45/2001, i likhet med alla andra handlingar som kan underlätta behandlingen av frågan.

3.3 Uppgifternas kvalitet

25. I artikel 4.1 c i förordning (EG) nr 45/2001 fastställs det att uppgifterna "skall vara adekvata och relevanta och får inte omfatta mer än vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål för vilka de samlas in och för vilka de senare behandlas". De uppgifter som skall behandlas enligt det diskuterade förfarandet är mycket omfattande (åtminstone när det gäller biometriska kännetecken) vilket gör att det är svårt att i förväg och utan kännedom om det konkreta fallet fastställa om de är "adekvata och relevanta och inte omfattar mer än vad som är nödvändigt". Följaktligen är det viktigt att de personer som behandlar personuppgifterna enligt olika förfaranden får korrekt information om skyldigheten att respektera principen i artikel 4.1 c och att de behandlar uppgifterna med beaktande av denna princip. Enligt förfarandet i artikel 27 i förordning (EG) nr 45/2001 skall Europeiska datatillsynsmannen rekommendera att riktlinjer utarbetas i syfte att ge dessa personer lämplig information om deras skyldigheter. Europeiska datatillsynsmannen skall även begära att det inrättas särskild utbildning om problemen med behandling av känsliga uppgifter.

26. Uppgifterna skall dessutom vara riktiga och, om nödvändigt, hållas aktuella (artikel 4.1 d). Det är inte möjligt att av de framlagda uppgifterna i ärendet avgöra om det kommer att göras någon kontroll av uppgifternas riktighet. Det är heller inte möjligt för närvarande att fastställa om det i själva förfarandet eller systemet kommer att fullständigt garantera uppgifternas kvalitet. I enlighet med vad som betonas i föregående stycke är det endast möjligt genom en analys i enlighet med förfarandet i artikel 27 att avgöra om tillräckliga skyddsåtgärder har vidtagits.

3.4. Bevarande av uppgifterna

27. I texten fastställs en giltighet på fem år för de nya identitetshandlingarna. Det fastställs däremot inte någon tidsfrist för bevarandet av uppgifterna för varje fall och därmed varje ansökan. I förordning (EG) nr 45/2001 fastställs det att uppgifterna skall "skall lagras på ett sätt som förhindrar att de registrerade kan identifieras under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka uppgifterna samlades in eller för vilka de senare behandlas" (artikel 4.1 e). Såsom betonades ovan bör man undvika lagring av biometriska kännetecken i en databas. Europeiska datatillsynsmannen rekommenderar därför att behandlingen av biometriska kännetecken åtskiljs från behandlingen av de uppgifter som anges i formuläret för att ansöka om en identitetshandling. Dessa skulle kunna bevaras inom ramen för den normala behandlingen av ansökningar om identitetshandlingar.

4. REKOMMENDATIONER

28. Europeiska datatillsynsmannen är positivt inställd till att ha fått höras om identitetshandlingen. Följande synpunkter måste dock beaktas:

— Detta yttrande skall omnämnas i förordningens ingress, före skälen ("med beaktande av yttrandet...").

⁽¹⁾ På grundval av artikel 27.3 i förordning (EG) nr 45/2001.

- Det bör inrättas lättåtkomliga reservförfaranden för att inhämta biometriska kännetecken.
- Kommissionens beslut av den 28 februari 2005 respektive 28 juni 2006 om de tekniska specifikationerna för standarder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken i pass och resehandlingar som utfärdas av medlemsstaterna bör omnämnas när det gäller identitetshandlingarnas tekniska aspekter.
- Biometriska kännetecken får inte lagras i en centraliserad databas.
- Det planerade innehållet i och formatet för biometriska kännetecken och de garantier som skall åtfölja införandet av biometriska kännetecken i identitetshandlingarna bör anges.
- Man bör beakta det faktum att driftskompatibilitet mellan systemen inte får införas i strid med principen om begränsning i förhållandet till ändamålet med behandlingen av uppgifter och att alla förslag på detta område bör överlämnas till Europeiska datatillsynsmannen.
- Ändamåls- och proportionalitetsprinciperna bör ägnas särskild uppmärksamhet vid behandlingen av biometriska kännetecken.
- I syfte att göra institutionernas medlemmar och tjänstemän uppmärksamma på detta är det lämpligt att det i skäl 6 i förslaget, om rätten att överklaga för gemenskapens personal, läggs till en hänvisning till artikel 33 i förordning (EG) nr 45/2001.
- Europeiska datatillsynsmannen önskar att det i förslaget fastställs att det skall upprättas en begränsande förteckning över de behöriga myndigheter som skall ges tillgång till uppgifterna samt ett klagorörelse av vilken rätt till tillgång de kommer att få.
- Kriterierna för att välja ut det organ som avses i artikel 3 i förslaget bör noggrant fastställas med beaktande av biometriska känneteckens särskilda natur.
- Förfarandet för att utfärda identitetshandlingar skall omfattas av en förhandskontroll som skall genomföras av Europeiska datatillsynsmannen i enlighet med artikel 27.1 i förordning (EG) nr 45/2001.
- I samband med förhandskontrollen bör formuläret för att ansöka om en identitetshandling liksom alla andra handlingar som kan underlätta frågans behandling, läggas fram för att man skall kunna analysera dataskyddsaspekterna.
- Det är lämpligt att rekommendera att det utarbetas riktlinjer för att på lämpligt sätt informera de personer som har ansvar för uppgifternas behandlingen om deras skyldigheter. Även särskild utbildning när det gäller problem vid behandlingen av känsliga uppgifter bör övervägas.
- Det är lämpligt att säkerställa att förfarandena möjliggör respekt för principen om uppgifternas kvalitet.

Bryssel, den 13 oktober 2006

Peter HUSTINX

Europeiska datatillsynsmannen
