

# DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE

## Udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse om det ændrede forslag til Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1030/2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere

(2006/C 320/10)

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE,

som henviser til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 286,

som henviser til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, særlig artikel 8,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger, særlig artikel 41, og

som henviser til Kommissionens anmodning om udtalelse, jf. artikel 28, stk. 2, i forordning (EF) nr. 45/2001, modtaget den 11. maj 2006,

HAR VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

### 1. INDLEDNING

Den 13. juni 2002 vedtog Rådet forordning (EF) nr. 1030/2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere for at harmonisere udformningen af opholdstilladelser, som medlemsstaterne udsteder til tredjelandsstatsborgere<sup>(1)</sup>. I forordningens betragtning 6 blev medlemsstaterne og Europa-Kommissionen enige om regelmæssigt og i lyset af den teknologiske udvikling at undersøge, hvilke ændringer der skal foretages for at styrke tilladelsernes sikkerhedselementer. Biometriske elementer blev givet som et illustrativt eksempel.

Den 24. september 2003 fremlagde Europa-Kommissionen et forslag til en rådsforordning om ændring af forordning (EF) nr. 1030/2002<sup>(2)</sup>. Denne forordning blev foreslået sammen med et andet forslag til en rådsforordning om ændring af forordning (EF) nr. 1683/95 om ensartet udformning af visa.

<sup>(1)</sup> EFT L 157 af 15.6.2002, s. 1.

<sup>(2)</sup> KOM(2003) 558 endelig.

Hovedformålet med de to forslag var at indføre biometriske data (indehaverens ansigtsbillede og to fingeraftryk-billeder) i den nye ensartede udformning af opholdstilladelser og visa. Opholdstilladelsens udformning (selvklæbende mærkat eller selvstændigt kort) blev ikke fastlagt på grund af en del teknologisk usikkerhed. Forslagene blev fremlagt for Europa-Parlamentet efter en konsultationsprocedure.

Den 10. marts 2006 forelagde Europa-Kommissionen et ændret forslag (i det følgende benævnt »forslaget«) til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1030/2002. I dette ændrede forslag blev det besluttet at indføre et selvstændigt kort på grund af risikoen for interferens med kontaktløse chip. De medlemsstater, der ønsker at indsætte en kontaktchip i opholdstilladelsen med henblik på e-tjenester, tilbydes desuden et defineret område (felt 16 ifølge bilaget til forslaget).

Forslaget vedrørende opholdstilladelse er baseret på artikel 63, stk. 3, litra a), i TEF. Den tilsynsførende understreger, at en opholdstilladelse ikke bør betragtes som et rejsedokument. Det er uheldigt, at der i 2003-forslaget findes forslag vedrørende både visa og opholdstilladelser i samme dokument, da det kan have givet anledning til misforståelser, selv om målet var at finde frem til en sammenhængende tilgang til biometriske identifikatorer i EU. Den tilsynsførende hilser det derfor velkommen, at visum og opholdstilladelse ikke længere er forbundet.

### 2. ANALYSE AF FORSLAGET

#### 2.1. Generelt

Den tilsynsførende udtrykker tilfredshed med, at han høres på grundlag af artikel 28, stk. 2, i forordning (EF) nr. 45/2001. Men da artikel 28, stk. 2, indeholder en forpligtelse, bør denne udtalelse nævnes i tekstens præambel.

Forslaget indfører anvendelsen af biometri i opholdstilladelser. Den tilsynsførende anerkender fordelene ved at bruge biometri, men understreger de omfattende følger af at bruge sådanne data og foreslår, at der fastsættes strenge sikkerhedsforanstaltninger for enhver brug af biometriske data.

Den tilsynsførende udtrykker sin tilfredshed med Rådets og den estiske regerings ræsonnement, som navnlig går ud på at behandle deres egne statsborgere og fastboende tredjelandstatsborgere ens ved at give dem adgang til e-tjenester via id-kort og opholdstilladelser<sup>(1)</sup>. Denne fornuftige erklæring er også en bekræftelse af, at en opholdstilladelse ikke i sig selv bør betragtes som et rejsedokument.

## 2.2. Biometriske elementer

Som allerede understreget i en række udtalelser fra den tilsynsførende<sup>(2)</sup> og Gruppen vedrørende Beskyttelse af Personer i forbindelse med Behandling af Personoplysninger<sup>(3)</sup> er det nødvendigt, at indførelse og behandling af biometriske data i forbindelse med identitetsrelaterede dokumenter omgives af særlig sammenhængende og strenge sikkerhedsforanstaltninger. Biometriske data er nemlig overordentlig følsomme på grund af en række særlige forhold, og der er risici ved brugen af dem, som der må rådes bod på. I ovennævnte udtalelse om SIS-II-forslaget har den tilsynsførende foreslået en ikke-udtømmende liste med et sæt af fælles forpligtelser eller krav i forbindelse med disse oplysningers specificitet samt en fælles metode og en bedste praksis til gennemførelse deraf.

Da biometriske systemer ikke kan bruges af alle<sup>(4)</sup> og heller ikke er fuldstændig nøjagtige, bør der iværksættes reserveprocedurer for at respektere værdigheden hos de mennesker, der ikke har læsbare fingeraftryk eller kan være blevet identificeret forkert, så byrden ved systemets mangler ikke overføres til dem.

Den tilsynsførende anbefaler, at der udarbejdes reserveprocedurer, og at de indsættes i forslaget artikel 2, stk. 1. Sådanne procedurer bør hverken mindske opholdstilladelsens sikkerhedsniveau eller stigmatisere de mennesker, som har ulæsbare fingeraftryk.

I forslaget artikel 4a hedder det: »Medlemsstaterne medtager også fingeraftryk i interoperable formater.« Den tilsynsførende anbefaler, at ændre denne bestemmelse, så den bliver mere nøjagtig: »Medlemsstaterne medtager også **to** fingeraftryk i interoperable formater.« Denne præcisering vil styrke proportionalitetsprincippet, som skal respekteres i alle forslaget faser.

Ifølge tredje betragtning i forslaget bør integreringen af biometriske identifikatorer tage hensyn til de specifikationer, som er fastsat i ICAO-dokument nr. 9303 om maskinlæsbare visa. Som ovenfor anført er en opholdstilladelse ikke noget rejsedokument. I begrundelsen understreges det, at opholdstilladelsen som regel betragtes som et id-kort for tredjelandstatsborgere. Det er derfor logisk, at de samme høje sikkerhedsnormer, der er fastsat for nationale id-kort, også gælder for opholdstilladelser. Den tilsynsførende anbefaler derfor at lade betragtning 3 udgå og at fastsætte strengere sikkerhedsspecifikationer for de biometriske elementer, der skal lagres i opholdstilladelsen. Henvisningen i

<sup>(1)</sup> Dette er beskrevet i begrundelsen.

<sup>(2)</sup> Udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse af 23. marts 2005 om forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold, EUT C 181 23.7.2005, s. 13.

Udtalelse af 19. oktober 2005 om tre forslag om anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II) (KOM (2005) 230 endelig, KOM (2005) 236 endelig og KOM(2005) 237 endelig), EUT C 91 af 19.4.2006, s. 38.

<sup>(3)</sup> Udtalelse nr. 7/2004 om indførelse af biometriske elementer i opholdstilladelser og visa under hensyn til oprettelsen af det europæiske visuminformationssystem (VIS) (Markt/11487/04/EN — WP 96) og arbejdsdokument om biometri (MARKT/10595/03/EN — WP 80).

<sup>(4)</sup> Det anslås, at op til 5 % af alle mennesker ikke kan registreres (fordi de enten ikke har læsbare fingeraftryk eller slet ingen fingeraftryk har).

bilaget til ICAO-standarder bør også erstattes af strengere sikkerhedsspecifikationer, der svarer til de situationer, hvor opholdstilladelser anvendes.

## 2.3. Adgang til og anvendelse af data

Den tilsynsførende vil først udtrykke sin tilfredshed med fremskridtene i dette seneste forslag med hensyn til bedre at respektere princippet om formålsbegrænsning. I henhold til de foreslåede ændringer skal biometriske elementer, der lagres i opholdstilladelser, kun anvendes til at kontrollere »dokumentets ægthed (og) indehaverens identitet ved hjælp af direkte tilgængelige sammenlignelige træk«.

I første betragtning mindes der om Amsterdam-traktatens sigte, som bl.a. er at tillægge Europa-Kommissionen initiativret med henblik på vedtagelse af de relevante foranstaltninger, der er nødvendige for at nå frem til en harmoniseret indvandringspolitik. Det er derfor beklageligt, at Europa-Kommissionen på grund af forfatningsmæssige begrænsninger ikke kan udnytte denne mulighed i forslaget til tydeligt at identificere og definere de myndigheder, som har adgang til dataene på lagringsmediet for opholdstilladelser. Den tilsynsførende anbefaler, at Europa-Kommissionen udvikler en passende procedure for at udvirke en bedre harmonisering af definitionen af og listen over myndigheder med kompetence til at kontrollere opholdstilladelser. Listen over kompetente myndigheder er ikke kun relevant for den medlemsstat, der har udstedt opholdstilladelsen, men også for andre medlemsstater i Schengen-området, hvor det eventuelt er nødvendigt at identificere tredjelandstatsborgere.

Denne anbefaling er vigtig, så meget mere som opholdstilladelser muligvis får en ekstra chip til e-tjenester. Dette nye element vil uden tvivl øge antallet af de myndigheder, der kan få adgang til opholdstilladelsen. Efter den tilsynsførendes opfattelse er et sådant resultat yderst uønsket.

## 2.4. Udvalgsprocedurer

Forordningens artikel 2 opregner de tilfælde, hvor supplerende tekniske specifikationer for de ensartet udformede opholdstilladelser indføres i overensstemmelse med den udvalgsprocedure, der er nævnt i artikel 7, stk. 2. I indeværende forslag præciseres det yderligere, i hvilke tilfælde sådanne afgørelser bør træffes. Disse afgørelser får en væsentlig indvirkning på den korrekte gennemførelse af princippet om formålsbegrænsning og proportionalitetsprincippet. Den tilsynsførende tilråder, at afgørelser med en væsentlig indvirkning på databeskyttelsen som f.eks. adgang til og indsættelse af data, datakvalitet, overholdelse af tekniske krav til lagringsmediet, sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af biometriske elementer osv. skal træffes i form af lovgivning i overensstemmelse med den fælles beslutningsprocedure.

Hvad angår alle andre tilfælde med indvirkning på databeskyttelse, bør den tilsynsførende have mulighed for at rådgive om de valg, som udvalget træffer. Den tilsynsførendes rådgivende rolle bør fremgå af forordningens artikel 7.

### 2.5. Elektronisk platform

Da en opholdstilladelse ikke er et rejsedokument, er der ingen konsekvent grund til at følge ICAO-standarderne og derfor anvende den kontaktløse chip. Det er ikke dokumenteret, at denne teknologi er mere sikker end en kontaktchip, og den vil kun medføre yderligere risici for brugen af opholdstilladelser.

I henhold til forslaget til den nye artikel 4 kan medlemsstaterne indsætte en ekstra chip på det selvstændige kort til opholdstilladelsen. Denne ekstra chip skulle være en kontaktchip beregnet til e-tjenester. Den tilsynsførende skal i særdeleshed understrege utilstrækkeligheden af et sådant forslag, da det ikke følger de grundlæggende og elementære regler for sikkerhedspolitik, som er nødvendig for følsomme data.

Denne ekstra chip giver opholdstilladelseskortet et bredt spektrum af nye anvendelsesmuligheder og formål. Strukturen for sikkerhedsbeskyttelsesprofilen for den første kontaktløse chip til lagring af biometriske elementer kan kun defineres grundigt og korrekt, hvis risici fremkaldt af andre formål som anvendelse til e-handel og e-forvaltning inddrages. Der er ingen garanti for, at disse anvendelser ikke finder sted under forhold, som er forholdsvis usikre for den kontaktløse chip. Det ville være yderst uheldigt, hvis brugen af den ekstra chip bringer sikkerheden i fare for de følsomme data, der lagres på den primære chip. Den tilsynsførende anbefaler derfor på det stærkeste, at følgende elementer defineres i forslaget:

- en afgrænset liste over de formål, som den ekstra chip kan bruges til
- en liste over de data, der lagres på den ekstra chip
- behovet for en konsekvens- og risikovurdering af det forhold, at der findes to chip på det samme selvstændige kort..

### 3. KONKLUSION

Den tilsynsførende udtrykker sin tilfredshed med dette forslag, som generelt sigter mod en bedre harmonisering af EU's indvandringspolitik, og som mere konkret sigter mod en ensartet udformning af opholdstilladelser.

Den tilsynsførende anerkender, at brugen af biometriske elementer kan forbedre beskyttelsen af opholdstilladelser samt tjene til bekæmpelse af illegal indvandring og illegalt ophold. Indsættelsen af biometriske data bidrager dog kun til disse mål, hvis der indføres strenge sikkerhedsforanstaltninger for deres anvendelse, og hvis der rådes bod på deres mangler med korrekte reserveprocedurer.

Den tilsynsførende anbefaler at udskyde indsættelsen af en ekstra chip til e-tjenester, indtil der er gennemført en fuldstændig konsekvens- og risikovurdering, og resultaterne heraf er analyseret grundigt.

En opholdstilladelse er ikke et rejsedokument, men da det i Schengen-området vil blive brugt som et id-relateret dokument, understreger den tilsynsførende behovet for at indføre de højeste sikkerhedsstandarder, svarende til de sikkerhedsspecifikationer, som de medlemsstater, der er ved at udvikle et e-id-kort, indfører.

Hvad angår udvikling og gennemførelse af opholdstilladelsen, bør teknologiske valg med en konsekvent indvirkning på databeskyttelse fortrinsvis træffes ved hjælp af lovgivning i overensstemmelse med den fælles beslutningsprocedure. I andre tilfælde med indvirkning på databeskyttelse tillægges EDPS en rådgivende rolle, jf. artikel 7 i forordningen, for så vidt angår de valg, der træffes af det i forslaget omhandlede udvalg.

Udfærdiget i Bruxelles, den 16. oktober 2006

Peter HUSTINX

Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse