

# EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTU

## **Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto muutetusta ehdotuksesta neuvoston asetukseksi kolmansien maiden kansalaisten oleskeluluvan yhtenäisestä kaavasta annetun asetuksen (EY) N:o 1030/2002 muuttamisesta**

(2006/C 320/10)

EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTU, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 286 artiklan,

ottaa huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja erityisesti sen 8 artiklan,

ottaa huomioon yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24 päivänä lokakuuta 1995 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY,

ottaa huomioon yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 18 päivänä joulukuuta 2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 45/2001 ja erityisesti sen 41 artiklan,

ottaa huomioon 11 päivänä toukokuuta 2006 komissiolta saamansa asetuksen (EY) N:o 45/2001 28 artiklan 2 kohdan mukaisen lausuntopyynnön,

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

### 1. JOHDANTO

Neuvosto antoi 13. kesäkuuta 2002 asetuksen (EY) N:o 1030/2002 kolmansien maiden kansalaisten oleskeluluvan yhtenäisestä kaavasta<sup>(1)</sup> pyrkimyksenään yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden kolmansien maiden kansalaisille myöntämän oleskeluluvan malli. Asetuksen johdanto-osan kuudennessa kappaleessa jäsenvaltiot ja komissio sopivat tutkivansa säännöllisin väliajoin ja tekniikan kehityksen mukaisesti, onko oleskelulupa sisältäytyihin turvaominaisuuksiin tehtävä muutoksia. Esimerkkinä mainittiin biometriset ominaisuudet.

Euroopan komissio esitti 24. syyskuuta 2003 ehdotuksen neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 1030/2002 muuttamisesta<sup>(2)</sup>. Ehdotus esitettiin yhdessä toisen ehdotuksen kanssa, joka koski neuvoston asetusta yhtenäisestä viisumin kaavasta annetun asetuksen (EY) 1683/95 muuttamisesta. Kummankin

<sup>(1)</sup> EYVL L 157, s. 1.

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

ehdotuksen päätavoite oli ottaa uusissa oleskelulupa- ja viisumi-kaavoissa käyttöön biometriset tiedot (haltijan kasvokuva ja kaksi sormenjälkikuva). Useiden teknisten epävarmuustekijöiden vuoksi oleskeluluvan kaavaa (tarra tai erillinen kortti) ei tarkemmin määritelty. Kuulemismenettelyä noudattaen ehdotukset toimitettiin Euroopan parlamentille.

Euroopan komissio esitti 10. maaliskuuta 2006 muutetun ehdotuksen (jäljempänä 'ehdotus') neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 1030/2002 muuttamisesta. Muutetussa ehdotuksessa päädyttiin erilliseen korttiin kontaktittomista siruista aiheutuvan mahdollisen interferenssin vuoksi. Niille jäsenvaltioille, jotka aikovat istuttaa oleskelulupaan kontaktisirun sähköisiä palveluja varten, tarjotaan määrättyä kenttää (kenttä 16 ehdotuksen liitteen mukaan).

Oleskelulupaa koskeva ehdotus perustuu EY:n perustamissopimuksen 63 artiklan 3 kohtaan. Tietosuojavaltuutettu korostaa, että oleskelulupaa ei tulisi pitää matkustusasiakirjana. Oli vahinko, että vuoden 2003 ehdotukseen sisältyi samaan asiakirjaan sekä viisumia että oleskelulupaa koskeva ehdotus, sillä se on saattanut aiheuttaa väärinkäsityksiä, vaikka tarkoitus oli yhtenäistää biometrisiä tunnisteita koskeva lähestymistapa EU:ssa. Tietosuojavaltuutettu on niin ollen hyvillään siitä, että viisumi ja oleskelulupa on erotettu toisistaan.

### 2. EHDOTUKSEN ANALYYSI

#### 2.1. Yleistä

Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautuu myönteisesti lausuntopyyntöön, joka perustuu asetuksen (EY) N:o 45/2001 28 artiklan 2 kohtaan. Tämä lausunto olisi kuitenkin mainittava tekstin johdanto-osassa, koska 28 artiklan 2 kohta on luonteeltaan velvoittava.

Ehdotuksella halutaan ottaa käyttöön biometria oleskeluluvissa. Tietosuojavaltuutettu myöntää, että biometrian käytöllä on monia etuja, mutta korostaa, että tällaisten tietojen käytöllä on huomattavia vaikutuksia, ja ehdottaa kaikenlaiselle biometristen tietojen käytölle tiukkoja suojatoimia.

Tietosuojavaltuutettu suhtautuu myönteisesti neuvoston ja Viron hallituksen esittämiin syihin, mm. haluun kohdella omia kansalaisia ja kolmansien maiden kansalaisia tasa-arvoisesti antamalla heille mahdollisuus päästä sähköisiin palveluihin henkilökorttien ja oleskelulupien avulla <sup>(1)</sup>. Tämä on järkevä perustelu, jolla vahvistetaan samalla, että oleskelulupaa ei tulla pitämään varsinaisena matkustusasiakirjana.

## 2.2. Biometriset tunnisteet

Kuten tietosuojavaltuutetun <sup>(2)</sup> ja 29 artiklan mukaisen työryhmän <sup>(3)</sup> lausunnoissa on jo todettu, biometristen tietojen käyttöönnotto ja käsittely henkilöasiakirjoissa on suojattava erityisen johdonmukaisesti ja huolellisesti. Biometriset tiedot ovat hyvin arkaluonteisia tiettyjen erityispiirteidensä vuoksi, ja niiden käyttöön sisältyy riskejä, jotka on minimoitava. Edellä mainitussa SIS II -ehdotusta koskevassa lausunnossaan tietosuojavaltuutettu ehdotti ei-tyhjentävää luetteloa tällaisten tietojen erityislaatuun liittyvistä yhteisistä velvoitteista ja vaatimuksista sekä niiden täytäntöönpanon edellyttämistä yhteisistä menetelmistä ja parhaista käytännöistä.

Koska biometrisiä järjestelmiä ei voida soveltaa kaikkiin <sup>(4)</sup> eivätkä ne ole ehdottoman tarkkoja, on toteutettava helpokäyttöisiä varamenettelyjä sellaisten henkilöiden huomioon ottamiseksi, joilta ei saa luettavia sormenjälkiä tai joiden tunnistamisen suhteen voitaisiin erehtyä. On vältettävä tilanne, jossa nämä henkilöt joutuisivat kärsimään järjestelmän puutteellisuuksista.

Tietosuojavaltuutettu suosittaa tästä syystä, että kehitetään varamenettelyjä ja sisällytetään ne ehdotuksen 2 artiklan 1 kohtaan. Nämä menettelyt eivät saisi alentaa oleskeluluvan turvallisuustasoa eivätkä leimata henkilöitä, joiden sormenjäljet eivät ole luettavissa.

Ehdotuksen 4 a artiklassa todetaan, että ”jäsenvaltioiden on tallennettava siihen myös sormenjäljet yhteentoimivassa muodossa”. Tietosuojavaltuutettu suosittelee säännöksen muuttamista täsmällisyyden vuoksi seuraavasti: ”jäsenvaltioiden on tallennettava siihen myös kaksi sormenjälkeä yhteentoimivassa muodossa”. Tämä selvennys vahvistaa suhteellisuusperiaatetta, jota noudatetaan ehdotuksen kaikissa vaiheissa.

Ehdotuksen johdanto-osan kolmannen kappaleen mukaan biometristen tunnisteiden liittämässä oleskelulupaan on otettava huomioon kansainvälisen sivili-ilmailujärjestön (ICAO) koneellisesti luettavia viisumeja koskevassa asiakirjassa N:o 9303 esitetyt määräykset. Kuten edellä jo todettiin, oleskelulupa ei ole matkustusasiakirja. Ehdotuksen perusteluissa todettiin, että oleskelulupaa pidetään yleensä kolmansien maiden kansalaisten henkilökorttina. Näin ollen on loogista, että oleskelulupaan sovelletaan samoja korkeita turvallisuusstandardeja kuin kansalliseen henkilökorttiin. Tietosuojavaltuutettu suosittelee sen vuoksi johdanto-osan kolmannen kappaleen poistamista ja korkeam-

pien turvaominaisuuksien asettamista oleskelulupaan tallennettaville biometrisille tunnisteille. Myös liitteessä oleva viittaus ICAOn standardeihin pitäisi korvata korkeilla turvaominaisuuksilla, jotka vastaavat tilanteita, joissa oleskelulupaa käytetään.

## 2.3. Pääsy tietoihin ja tietojen käyttö

Tietosuojavaltuutettu panee aluksi tyytyväisenä merkille, että tarkoituksen rajaamista koskeva tavoite on toteutunut uusimassa ehdotuksessa paremmin kuin ennen. Ehdotettujen muutosten mukaan oleskelulupien sisältämiä biometrisiä tunnisteita saa käyttää ainoastaan ”asiakirjan aitouden toteamiseksi ja haltijan henkilöllisyyden varmistamiseksi vertaamalla biometrisiä tunnisteita suoraan saatavilla oleviin vertailukelpoisiin tunnisteisiin”.

Johdanto-osan ensimmäisessä kappaleessa palautetaan mieleen Amsterdamin sopimuksen tavoite, jollainen on mm. komissiolle annettu aloite-oikeus tarvittavien toimenpiteiden toteuttamiseksi yhtenäisen maahanmuuttopolitiikan alalla. Sen vuoksi on valitettavaa, ettei Euroopan komissio voi valtiosääntöjen asettamien rajoitusten vuoksi käyttää tässä ehdotuksessa tilaisuutta hyväkseen ja määritellä selvästi ne viranomaiset, joilla on pääsy oleskeluluvan tallennusvälineeseen tallennettuihin tietoihin. Tietosuojavaltuutettu suosittelee, että komissio luo asianmukaisen menettelyn, jolla voidaan yhdenmukaistaa oleskelulupien tarkastamisen osalta toimivaltaisten viranomaisten määrittely ja luettelo. Toimivaltaisten viranomaisten luettelo on hyödyllinen paitsi oleskeluluvan myöntäneelle jäsenvaltiolle myös sellaisille muille Schengen-alueen jäsenvaltioille, joissa jäsenvaltiossa oleskeleva kolmannen maan kansalainen on tarpeen tunnistaa.

Tämä suositus on sitäkin tärkeämpi, kun oleskelulupaan on suunnitella lisäsiro sähköisten palveluiden tarpeisiin. Tämä seikka epäilemättä lisää niiden viranomaisten määrää, joilla voisi olla oikeus päästä oleskelulupaan sisältyviin tietoihin. Tietosuojavaltuutetun mielestä tällainen tulos on sangen valitettava.

## 2.4. Komiteamenettely

Asetuksen 2 artiklassa luetellaan tapaukset, joissa tekniset lisäeritelmat oleskeluluvan yhtenäistä kaavaa varten vahvistetaan 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua komiteamenettelyä noudattaen. Käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa luetellaan vielä muitakin tapauksia, joissa olisi tehtävä tuollainen päätös. Nämä päätökset tulevat merkittävästi vaikuttamaan tarkoituksen rajaamisen periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen asianmukaiseen täytäntöönpanoon. Tietosuojavaltuutettu ehdottaa, että sellaiset olennaisesti tietosuojaan vaikuttavat päätökset kuin tietojen tallentaminen ja niihin pääseminen, tietojen laatu, tallennusvälineen tekninen vaatimustenmukaisuus, biometristen tunnisteiden suojaamista koskevat turvatimenpiteet jne. tehtäisiin asetuksen muodossa yhteispäätösmerkintä noudattaen.

<sup>(1)</sup> Kuten säädöksen perusteluissa selvitetään.

<sup>(2)</sup> Lausunto, annettu 23.3.2005 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta, EUVL C 181, s. 13.

Lausunto, annettu 19.10.2005 kolmesta toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmästä (SIS II) koskevasta ehdotuksesta (KOM(2005) 230 lopullinen, KOM(2005) 236 lopullinen ja KOM(2005) 237 lopullinen), EUVL C 91, s. 38.

<sup>(3)</sup> Lausunto nro 7/2004 biometristen tekijöiden sisällyttämisestä oleskelulupiin ja viisumeihin VIS:n perustaminen huomioon ottaen (Markt/11487/EN — WP 96) ja biometrisiä tunnisteita koskeva valmisteluasiakirja (Markt/10595/EN — WP 80).

<sup>(4)</sup> Ne eivät sovellu noin 5 %:lle ihmisistä (koska heidän sormenjälkensä eivät ole luettavissa tai heillä ei ole sormenjälkiä).

Kaikissa muissa tietosuojan vaikuttavissa päätöksissä tietosuoja-valtuutetulle olisi annettava mahdollisuus antaa neuvoja kyseisen komitean tekemissä valinnoissa. Tietosuoja-valtuutetun neuvoa-antava rooli olisi todettava asetuksen 7 artiklassa.

### 2.5. Sähköinen ympäristö

Koska oleskelulupa ei ole matkustusasiakirja, ei ole mitään johdonmukaista syytä noudattaa ICAOn standardeja ja käyttää sen vuoksi kontaktitonta sirua. Kontaktittoman sirun ei ole todistettu olevan kontaktisirua turvallisempi, ja se tuo vain muuassaan oleskeluluvan käyttämiseen liittyviä muita riskejä.

Ehdotetun uuden 4 artiklan mukaan jäsenvaltiot voisivat liittää oleskeluluvan erilliseen korttiin toisen sirun. Toinen siru olisi kontaktisiru ja tarkoitettu sähköisiä palveluja varten. Tietosuoja-valtuutettu haluaa aivan erityisesti painottaa tällaisen ehdotuksen riittämättömyyttä, sillä siinä ei noudateta arkaluontoisten tietojen käsittelyn edellyttämiä perusluonteisiakaan turvallisuus-sääntöjä.

Tällainen lisäsiro tarjoaa paljon uusia sovelluksia ja tarkoituksia oleskelulupakortin käyttöä ajatellen. Ensimmäisen kontaktittoman, biometriset tiedot sisältävän sirun turvallisuudensuojelu-profilin rakenne voidaan määritellä tarkasti ja asianmukaisesti vain niiden riskien valossa, joita muut käyttötarkoitukset, kuten sähköinen kaupankäynti ja sähköiset viranomaispalvelut, tuovat mukaan. Mikään ei takaa, etteikö näitä sovelluksia käytettäisi kontaktittoman sirun kannalta välillä melko turvattomassakin ympäristössä. Olisi todella valitettavaa, jos lisäsiro käyttö vaarantaisi ensisijaiseen siruun tallennettujen arkaluontoisten tietojen turvallisuuden. Tietosuoja-valtuutettu suosittelee sen vuoksi painokkaasti, että ehdotukseen sisältyisivät seuraavat seikat:

- rajallinen luettelo lisäsiirulle suunnitelluista tarkoituksista
- luettelo lisäsiiruuun tallennettavista tiedoista
- vaikutus- ja riskiarviointi, jotka koskevat kahden sirun sisällyttämistä samaan erilliseen korttiin.

### 3. PÄÄTELMÄT

Euroopan tietosuoja-valtuutettu suhtautuu myönteisesti tähän ehdotukseen, jonka yleisenä tavoitteena on parantaa EU:n maahanmuuttopolitiikan yhdenmukaistamista ja erityisenä tavoitteena oleskeluluvan yhtenäisen kaavan kehittäminen.

Tietosuoja-valtuutettu myöntää, että biometristen tunnisteiden käyttö saattaa parantaa oleskelulupien suojaa sekä tehostaa lait-toman maahanmuuton ja laittoman oleskelun torjuntaa. Biometristen tietojen sisällyttäminen oleskelulupiin kuitenkin edesauttaa näiden tavoitteiden saavuttamista vain, jos niiden käytössä noudatetaan tiukkoja suoja-toimia, ja vain, jos niiden puutteellisiin puututaan asianmukaisilla varamenettelyillä.

Tietosuoja-valtuutettu suosittelee, että sähköisiin palveluihin tarvittavan lisäsiro lisäämistä oleskelulupa-an lykätään, kunnes on tehty täydelliset vaikutus- ja riskiarviointit ja analysoitu asianmukaisesti niiden tulokset.

Kun otetaan huomioon, että oleskelulupaa tullaan käyttämään Schengen-alueella henkilökortin tapaan, vaikka se ei olekaan matkustusasiakirja, tietosuoja-valtuutettu korostaa, että on otettava käyttöön mahdollisimman korkeat turvaominaisuudet, jotka vastaavat sähköistä henkilökorttia kehittävien jäsenvaltioiden käyttöönotettavia ominaisuuksia.

Kun on kyse oleskelulupien kehittämisestä ja käyttöönotosta, tietosuojan merkittävästi vaikuttavat tekniset valinnat olisi suotavaa tehdä asetuksen muodossa yhteispäätös-menettelyä noudattaen. Muissa tietosuojan vaikuttavissa tapauksissa tietosuoja-valtuutetulle on annettava asetuksen 7 artiklassa säädettävä neuvonantajan asema ehdotuksessa tarkoitettua komitean tekemissä valinnoissa.

Annettu Brysselissä 16. lokakuuta 2006.

Peter HUSTINX  
Euroopan tietosuoja-valtuutettu