

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE

Udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse om forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af de fælles konsulære instrukser til de diplomatiske og konsulære repræsentationer med hensyn til indførelse af biometriske identifikatorer, herunder bestemmelser om organisering af modtagelsen og behandlingen af visumansøgninger (KOM(2006) 269 endelig) — 2006/0088 (COD)

(2006/C 321/14)

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 i henhold til artikel 28, stk. 2, i forordning (EF) nr. 45/2001 modtaget den 19. juni 2006,

HAR VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

1. INDLEDNING

Den foreslåede forordning har to hovedmål, der begge skal ses i lyset af implementeringen af visuminformationssystemet:

- at tilvejebringe et retsgrundlag, som gør det muligt for medlemsstaterne at registrere obligatoriske biometriske identifikatorer for visumansøgere
- at tilvejebringe en retlig ramme for organiseringen af medlemsstaternes konsulære repræsentationer, navnlig gennem tilrettelæggelse af et muligt samarbejde mellem medlemsstaterne om behandlingen af visumansøgninger.

Disse to mål rejser forskellige spørgsmål med hensyn til databeskyttelse og vil blive behandlet i separate afsnit, selv om de er en del af samme forslag.

Formålet med forslaget er at ændre de fælles konsulære instrukser. Disse blev vedtaget af Eksekutivkomitéen nedsat ved konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen af 14. juni 1985. Som en del af Schengen-reglerne blev de indarbejdet i EU-retten ved en protokol knyttet som bilag til Amsterdam-traktaten, og de er siden blevet ændret flere gange. Skønt en række ændringer stadig er fortrolige, blev de fælles konsulære instrukser offentliggjort i 2000. Hvad indholdet angår er instrukserne først og fremmest en håndbog med praktiske regler for udstedelsen af visa til kortvarigt ophold. De indeholder bestemmelser om behandling af ansøgninger, om beslutningsproceduren, om udfyldelse af visummærkater osv.

2. INDSAMLING AF BIOMETRISKE IDENTIFIKATORER

2.1. Indledende bemærkninger: det specifikke ved biometriske data

Ifølge VIS- forslaget ⁽¹⁾, som Kommissionen forelagde den 28. december 2004, skal medlemsstaterne registrere fingeraftryk og fotografier som biometriske identifikatorer i VIS med henblik på kontrol og/eller identifikation. Det foreliggende forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af de fælles konsulære instrukser har til formål at tilvejebringe et retsgrundlag for indsamling af biometriske identifikatorer.

Den tilsynsførende udsendte en udtalelse om VIS-forslaget den 23. marts 2005 ⁽²⁾. I udtalelsen understregede den tilsynsførende vigtigheden af, at behandlingen af biometriske data i betragtning af deres specifikke karakteristika omgives af alle de fornødne sikkerhedsforanstaltninger ⁽³⁾:

»Det er aldrig et uvæsentligt valg at anvende biometriske data i informationssystemer, navnlig når det pågældende system berører et meget stort antal enkeltpersoner. Biometriske data (...) ændrer uigenkaldeligt forholdet mellem krop og identitet, idet de gør menneskekroppens karakteristika »maskinlæsbare« og til genstand for videre anvendelse. Selv om de biometriske egenskaber ikke kan læses med det menneskelige øje, kan de til enhver tid læses og anvendes ved hjælp af egnede værktøjer, uanset hvor den pågældende person tager hen.«

Ifølge den tilsynsførende kræver biometriske datas følsomme art, at der først indføres pligt til at anvende sådanne data, når der er foretaget en grundig vurdering af risiciene, og at indførelsen sker efter en procedure, der tillader fuld demokratisk kontrol. Disse bemærkninger ligger til grund for den tilsynsførendes gennemgang af det foreliggende forslag.

2.2. Forslagets kontekst

Den kontekst, hvori dette forslag fremsættes, øger dets følsomhed. Den foreslåede forordning kan ikke betragtes isoleret, men må ses i sammenhæng med udviklingen af andre store it-systemer og den almindelige tendens i retning af større interoperabilitet mellem informationssystemer. Dette er omtalt i Kommissionens meddelelse af 24. november 2005 om øget effektivitet, kompatibilitet og synergi blandt europæiske databaser inden for retlige og indre anliggender ⁽⁴⁾.

En beslutning, der tages i en bestemt kontekst og med et bestemt formål, vil derfor kunne få indflydelse på udviklingen og anvendelsen af andre systemer, der etableres til andre formål. Navnlig vil biometriske data — sandsynligvis inklusive data, der er indsamlet med henblik på gennemførelsen af visumpolitikken — kunne anvendes i forskellige sammenhænge, når først de er tilgængelige. Dette vil kunne få betydning ikke blot for rammerne for SIS, men højst sandsynlig også for Europol og Grænseforvaltningsagenturet.

2.3. Pligt til at afgive fingeraftryk

I begrundelsen for det foreliggende forslag hedder det: »Da registreringen af biometriske identifikatorer nu vil indgå i visumansøgningsproceduren, skal de fælles konsulære instrukser ændres, så der skabes et retsgrundlag for denne foranstaltning«.

Den tilsynsførende gør indsigelse mod, at lovgiveren har valgt at indsætte bestemmelser om, hvorvidt bestemte enkeltpersoner eller grupper af enkeltpersoner skal fritages for pligten til at afgive fingeraftryk, i de fælles konsulære instrukser og ikke i selve VIS-forordningen. For det første har disse bestemmelser stor indvirkning på en lang række enkeltpersoners privatliv og bør således indgå i basislovgivningen snarere end i instrukser af overvejende teknisk art. For det andet vil det af hensyn til den retlige ordnings klarhed være at foretrække, at spørgsmålet behandles i samme tekst som den, hvorved selve informationssystemet indføres.

⁽¹⁾ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold (KOM(2004) 835 endelig), forelagt af Kommissionen den 28. december 2004.

⁽²⁾ Udtalelse 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 af 23.7.2005, s. 13).

⁽³⁾ »[Biometriske data] er næsten 100 % distinktive, dvs. at hver person har sine egne unikke biometriske data. De ændrer sig næsten aldrig i hele en persons levetid, og de karakteristiske egenskaber forbliver således permanente. Alle mennesker indeholder de samme fysiske »elementer«, således at de biometriske data også i et vist omfang bliver universelle.«, ibid.

⁽⁴⁾ KOM(2005) 597 endelig.

- a) Først og fremmest er tilvejebringelsen af et retsgrundlag for obligatorisk optagelse af fingeraftryk og obligatorisk registrering af biometriske data langt mere end noget rent teknisk; det har stor indvirkning på de berørte enkeltpersoners privatliv. Navnlig er valget af en nedre og/eller øvre aldersgrænse for optagelse af fingeraftryk en politisk og ikke blot en teknisk beslutning. Den tilsynsførende anbefaler derfor, at dette spørgsmål, og navnlig de aspekter, der ikke er af rent teknisk art, behandles i basisteksten (VIS-forslaget) og ikke i en håndbog med instrukser om især tekniske og praktiske aspekter af visumproceduren ⁽¹⁾.

I den forbindelse er det også nyttigt at erindre om kravene i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (EMRK) og den retspraksis, der er opstået på grundlag heraf. Ifølge artikel 8, stk. 2, i EMRK må ingen offentlig myndighed gøre indgreb i udøvelsen af retten til privatliv, medmindre det sker »i overensstemmelse med loven« og er »nødvendigt i et demokratisk samfund« for at beskytte vigtige interesser. I Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis har disse betingelser ført til, at der er opstillet yderligere krav med hensyn til kvaliteten af retsgrundlaget for sådanne indgreb (indgrebet skal være hjemlet i tilgængelig lovgivning og være forudsigeligt), og med hensyn til foranstaltningernes proportionalitet og nødvendigheden af relevant beskyttelse mod misbrug.

Bortset fra, at den her beskrevne fragmentariske tilgang til regelfastsættelsen ikke fører til en klar og tilgængelig lovgivning, kan man spørge sig selv, om de fælles konsulære instrukser i det hele taget kan betegnes som sådan. Der er muligvis nogle tvivlsspørgsmål omkring proceduren for en (eventuel) kommende ændring af teksten. Det bør under alle omstændigheder sikres, at en beslutning af denne vigtighed ikke kan ændres uden en procedure, der sikrer tilstrækkelig gennemsigtighed og demokratisk høring.

- b) Det andet spørgsmål handler om den retlige ordnings klarhed. Det fremgår ikke klart af begrundelsen for forslaget, hvorfor der er behov for forskellige retsgrundlag for henholdsvis indsamlingen og behandlingen af biometriske identifikatorer. I begrundelsen hedder det, at forslaget »drejer sig om indsamling af biometriske oplysninger, mens VIS-forslaget vedrører fremsendelse og udveksling af oplysninger« ⁽²⁾. Set ud fra et databeskyttelsessynspunkt dækker behandlingen af personoplysninger imidlertid også indsamlingen. Det kan være ødelæggende for ordningens klarhed, at de enkelte led i en kæde af aktiviteter reguleres i forskellige lovtekster. Dette er et problem både for de registrerede (der vil blive berørt af forslaget) og for den demokratiske kontrol med systemet. Det bliver faktisk stadig vanskeligere at danne sig et fuldt overblik over hele dette område, hvor forskellige bidder af lovgivning regulerer, hvad der i grunden er samme databehandling.

2.4. Fritagelse for afgivelse af fingeraftryk

Denne problemstilling illustreres udmærket ved spørgsmålet om, hvilke kategorier af personer der skal fritages for pligten til at afgive fingeraftryk, navnlig i tilfældet med små børn.

Om det er acceptabelt at optage fingeraftryk fra små børn, bør drøftes i lyset af formålet med selve VIS. Med andre ord, skal en foranstaltning, der består i at pålægge visse kategorier af personer pligt til at afgive biometriske identifikatorer eller fritage dem for en sådan pligt, være en rimelig foranstaltning i forhold til visumpolitikken og dermed beslægtede mål som fastsat i VIS-forslaget. Denne rimelighed bør vurderes via en demokratisk procedure.

Den bør også vurderes i lyset af, hvordan fingeraftrykkene skal anvendes, som beskrevet i VIS-forslaget. Biometriske data vil blive anvendt med henblik på enten kontrol eller identifikation; en biometrisk identifikator vil kunne anses som teknisk egnet til det ene formål, men ikke til det andet. Fingeraftryk fra børn under 14 år anses normalt kun som pålidelige til kontrolformål. Dette bør få betydning for analysen af dette forslag, men igen gælder det, at de fornødne enkeltheder findes i VIS-forslaget (som der endnu ikke er truffet afgørelse om).

Konklusionsvis anbefaler den tilsynsførende kraftigt, at fritagelserne for registrering af biometriske identifikatorer i VIS-forordningen reguleres strengt af hensyn til klarhed og konsekvens. Reglerne for indsamling af biometriske identifikatorer, og i dette tilfælde navnlig fingeraftryk, bør ses som accessoriske i forhold til den centrale retsakt og bør derfor være indeholdt i selve dette dokument.

⁽¹⁾ Forskellen i retsgrundlag — artikel 62, stk. 2, litra b), nr. ii), for de fælles konsulære instrukser og artikel 66 for VIS-forslaget — er ikke til hinder for, at lovgiveren kan behandle spørgsmålet i samme tekst.

⁽²⁾ Begrundelsen, side 5.

2.5. Visumansøgernes alder

Det hedder i forslaget, at kun børn under seks år vil være fritaget for pligten til at afgive fingeraftryk. Dette rejser en lang række spørgsmål (uanset om bestemmelsen medtages i VIS-forslaget eller i forslaget om de fælles konsulære instrukser).

Først og fremmest er den tilsynsførende af den opfattelse, at en generel optagelse af fingeraftryk fra børn ikke kan ses som blot en teknisk detalje; det kræver tværtimod en grundig demokratisk debat i de relevante institutioner. En sådan beslutning bør ikke kun baseres på, om det er teknisk muligt, men også — i det mindste — på, hvilke fordele det vil medføre for implementeringen af VIS. Bortset fra i meget få medlemsstater lader det imidlertid ikke til, at der på nuværende tidspunkt er nogen offentlig debat om dette spørgsmål, hvilket er yderst beklageligt.

Det skal også bemærkes, at VIS i princippet etableres med det formål at lette visumprocedurerne for bona fide-rejsende (flertallet af rejsende). Der bør derfor tages hensyn til bekvemmeligheds- og ergonomiaspekter ⁽¹⁾. Anvendelsen af biometriske identifikatorer i forbindelse med visumansøgningsproceduren eller ved grænsekontrol bør ikke gøre det unødigt vanskeligt for børn at opfylde kravene i visumprocedurerne.

Endelig bør det bemærkes, at der er tekniske mangler i alle biometriske identifikationssystemer. Der er ikke i den videnskabelige litteratur ført endeligt bevis for, at fingeraftryk fra børn under 14 år kan danne grundlag for pålidelig identifikation. De eneste erfaringer, man indtil videre har fra store befolkninger, er Eurodac- og US-Visit-systemerne. Interessant nok anvender begge systemer fingeraftryk fra børn fra og med 14 år. Hvis der anvendes fingeraftryk fra børn under 14 år, bør det ske på baggrund af undersøgelser, der dokumenterer, at aftrykkene er præcise og nyttige i forbindelse med så omfattende en database som VIS.

Under alle omstændigheder vil det være tilrådeligt at anvende små børns fingeraftryk i »en-til-en«-sammenligninger frem for i »en-til-mange«-sammenligninger. Dette bør fastsættes udtrykkeligt.

Sluttelig er de fleste af ovenstående bemærkninger ikke kun relevante for børn, men også for ældre. Fingeraftryk bliver mindre præcise og brugbare, efterhånden som folk bliver ældre ⁽²⁾, og bekvemmeligheds- og ergonomiaspekter har også særlig relevans.

2.6. Fotografier

Det samme kunne siges om fotografier, som der ikke er sat nogen aldersgrænse for, hverken i dette forslag eller i VIS-forslaget. Man kan imidlertid spørge, om billeder af børn, der er taget, inden børnene har udviklet deres voksne ansigtstræk, virkelig er nyttigt med henblik på identifikation eller selv med henblik på kontrol.

Ansigtsgenkendelse af børn (hvad enten det sker »menneskeligt« eller i fremtiden elektronisk) ud fra referencerbilleder, der er nogle få år gamle, vil sandsynligvis være problematisk. Selv om der gøres betydelige teknologiske fremskridt med hensyn til ansigtsgenkendelse, er det meget usandsynligt, at software i en nær fremtid vil kunne kompensere for den virkning, det har på børns ansigter, at de vokser. Det bør derfor præciseres i VIS-forordningen, at fotografier kun kan anvendes til støtte for kontrol eller identifikation af enkeltpersoner, så længe ansigtsgenkendelsesteknologien ikke er tilstrækkelig pålidelig, idet det bør erindres, at det for børns vedkommende sikkert vil være tilfældet i lang tid fremover.

Den tilsynsførende anbefaler generelt for så vidt angår begge de biometriske identifikatorer, at det overvejes nøje, om fordelene (bekæmpelse af ulovlig indvandring og børnesmugling) opvejer ovennævnte ulemper.

2.7. Andre undtagelser

Det hedder i forslaget, at ansøgere, »hvor det er fysisk umuligt at optage fingeraftryk«, skal fritages for kravet om at afgive fingeraftryk.

⁽¹⁾ Som fremhævet i en undersøgelse foranstaltet af den nederlandske regering, J.E. Den Hartogh m.fl.: *How do you measure a child? A study into the use of biometrics in children*, 2005, TNO.

⁽²⁾ Se f.eks. A. Hicklin og R. Khanna: *The Role of Data Quality in Biometric Systems*, MTS, den 9. februar 2006.

Den tilsynsførende har allerede i sin udtalelse om VIS-forslaget understreget, at dette berører et betydeligt antal personer: det siges, at op til 5 % af befolkningen ikke kan registreres. I en database med 20 000 000 inddateringer om året betyder det, at der hvert år vil være op til 1 000 000 tilfælde af registreringsvanskeligheder. Dette bør ikke glemmes i forbindelse med analysen af dette forslag. Den tilsynsførende fremhævede desuden kraftigt behovet for effektive tilbagefaldsprocedurer:

»[Der] bør (...) være tilbagefaldsprocedurer, der giver væsentlige garantier i forbindelse med indførelsen af biometriske data, da de hverken er tilgængelige for alle eller helt pålidelige. Der bør iværksættes og anvendes sådanne procedurer for at respektere værdigheden hos personer, der ikke har kunnet følge registreringsproceduren med gunstigt resultat, og for at undgå, at de belastes af manglerne ved systemet«.

Den foreslåede forordning introducerer anmærkningen »ikke relevant« i VIS i sådanne tilfælde. Det er helt sikkert et fremskridt. Man kan dog frygte en tendens til, at visumansøgere, der ikke kan registreres, oftere vil blive nægtet visum. Det vil ikke være acceptabelt, hvis en meget stor procentdel manglende registreringsevne fører til afslag på visumansøgninger.

Der bør derfor i VIS-forordningen indsættes en bestemmelse om, at manglende registreringsevne ikke automatisk må føre til en negativ afgørelse med hensyn til udstedelse af visum. Der bør desuden i den rapportering, der skal foretages i henhold til VIS-forordningen, drages særlig omsorg for at behandle dette spørgsmål, et stort antal visumafslag i forbindelse med manglende fysisk registreringsevne bør give anledning til overvågning.

3. OUTSOURCING AF VISUMANSØGNINGER

For at lette den enkelte medlemsstats byrde (bl.a. omkostninger til køb og vedligeholdelse af udstyr) giver forslaget mulighed for flere samarbejdsordninger:

- Samhusning: medarbejderne fra en eller flere medlemsstaters diplomatiske og konsulære repræsentationer behandler de ansøgninger (herunder biometriske identifikatorer), der indgives til dem, i en anden medlemsstats diplomatiske eller konsulære repræsentation og deler udstyr med den pågældende medlemsstat.
- Fælles ansøgningscentre: medarbejderne fra to eller flere medlemsstaters diplomatiske og konsulære repræsentationer samles i én bygning med henblik på at modtage de visumansøgninger (herunder biometriske identifikatorer), der indgives til dem.
- Endelig giver forslaget mulighed for, at en ekstern tjenesteyder kan modtage visumansøgningen og registrere de biometriske identifikatorer (denne mulighed ser ud til at være en nødløsning for medlemsstater, som ikke kan udnytte en af de to andre muligheder, skønt det ikke fremgår helt klart).

I forslaget lægges der stor vægt på at sikre, at der kun kan udvælges pålidelige eksterne tjenesteydere, og at disse tjenesteydere skal kunne træffe alle fornødne foranstaltninger til at beskytte oplysninger »mod hændelig eller ulovlig tilintetgørelse, mod hændeligt tab, mod forringelse, ubeføjet udbredelse eller ikke-autoriseret adgang (...)« (punkt 1.B.2 i forslaget).

Denne bestemmelse er affattet meget omhyggeligt og med stor vægt på databeskyttelse, hvilket den tilsynsførende sætter pris på. Imidlertid har det en række konsekvenser med hensyn til beskyttelse af de (undertiden meget følsomme) oplysninger, der indsamles til brug for visumudstedelse, hvis man lader en ekstern tjenesteyder i et tredjeland behandle visumansøgninger.

Den tilsynsførende understreger navnlig følgende:

- det kan vise sig meget vanskeligt, måske endog umuligt at checke medarbejdernes baggrund som følge af tredjelandets lovgivning eller praksis
- tilsvarende er det heller ikke sikkert, at en ekstern tjenesteyders medarbejdere kan pålægges sanktioner for overtrædelse af lovgivningen om privatlivets fred (selv om hovedleverandøren kan pålægges kontraktmæssige sanktioner)
- det private firma kan blive berørt af politisk uro eller politiske ændringer og være ude af stand til at opfylde sine forpligtelser med hensyn til behandlingens sikkerhed
- det kan være vanskeligt at føre effektivt tilsyn, selv om det med eksterne partnere vil være endnu mere påkrævet.

Enhver kontrakt med eksterne tjenesteydere bør derfor indeholde de fornødne garantier for at sikre overholdelse af databeskyttelsesregler, bl.a. ekstern revision, regelmæssig stikprøvekontrol, rapportering, ordninger, der sikrer, at leverandøren kan drages til ansvar ved overtrædelse af reglerne for privatlivets fred, herunder erstatningspligt over for enkeltpersoner, hvis de har lidt skade som følge af tjenesteyderens handlinger.

Ud over disse betænkeligheder er det måske endog endnu vigtigere at gøre sig klart, at medlemsstaterne ikke vil kunne garantere beskyttelsen af den outsourcete databehandling (eller af den databehandling, der udføres i et fælles ansøgningscenter, hvis denne foregår i en bygning uden for det diplomatiske område) mod en eventuel indgriben (f.eks. ransagning eller beslaglæggelse) fra de offentlige myndigheder i ansøgerlandet ⁽¹⁾.

Eksterne tjenesteydere vil, trods enhver kontraktmæssig bestemmelse om det modsatte, nemlig være underlagt den nationale lovgivning i det tredjeland, hvor de er etableret. Nylige eksempler vedrørende et tredjelands myndigheders adgang til finansielle oplysninger, der behandles af et EU-firma, har vist, at risikoen langt fra kun er teoretisk. Dette kunne desuden medføre en alvorlig risiko for enkeltpersoner i nogle tredjelande, som ville være interesseret i at vide, hvem af deres borgere, der har ansøgt om et visum (med henblik på politisk kontrol af modstandere og systemkritikere). Et privat firmas medarbejdere, som oftest sandsynligvis lokalt ansatte, vil ikke være i stand til at modstå pression fra ansøgerlandets regerings eller retshåndhævelsesorganer, der ønsker oplysninger fra dem.

Dette er en alvorlig svaghed ved dette system i forhold til den situation, hvor databehandlingen foregår på en konsulær eller diplomatisk repræsentations område. På dette område vil oplysningerne være beskyttet i henhold til Wienerkonventionen af 18. april 1961 om diplomatiske forbindelser. I konventionens artikel 21 hedder det:

»Repræsentationens område er ukrænkeligt. Modtagerstatens repræsentanter må ikke betræde området uden først at have indhentet repræsentationschefens samtykke dertil. (...) Repræsentationens område, de på dette værende møbler og andet løsøre samt transportmidler er fritaget for ransagning, rekvisition, beslaglæggelse eller eksekution.«

Endvidere vil ifølge artikel 4, stk. 1, litra b), i direktiv 95/46/EF nationale bestemmelser til gennemførelse af nævnte direktiv også udtrykkeligt finde anvendelse på en sådan behandling af personoplysninger, hvilket øger beskyttelsen.

Det forekommer derfor indlysende, at den eneste måde, hvorpå oplysninger om visumansøgere og deres sponsorer (EU-borgere eller -firmaer) kan beskyttes, er at yde dem den beskyttelse, der er sikret i henhold til Wienerkonventionen. Dette betyder, at oplysningerne skal behandles på det område, der nyder diplomatisk beskyttelse. Det vil ikke hindre medlemsstaterne i at outsource behandlingen af visumansøgninger, forudsat at den eksterne tjenesteyder kan udføre sin virksomhed på den diplomatiske repræsentations område. Dette vil også gælde for fælles ansøgningscentre.

Den tilsynsførende vil derfor kraftigt fraråde, at databehandling outsources til eksterne tjenesteydere som foreskrevet på side 15 i forslaget, det nye punkt 1.B.1, litra b). I den forbindelse vil acceptable muligheder være:

- at behandlingen af visumansøgninger outsources til et privat firma, forudsat at dette firma har lokaler på et område, der er beskyttet i henhold til diplomatisk status
- at kun informationsgivningen outsources til et callcenter, som foreskrevet i forslagets punkt 1.B.1, litra a).

4. KONKLUSION

Den tilsynsførende hilser det velkommen, at dette forslag om ændring af de fælles konsulære instrukser skal vedtages efter den fælles beslutningsprocedure, hvorved den demokratiske kontrol styrkes på et område, hvor det er stærkt tiltrængt.

⁽¹⁾ Dette problem eksisterer allerede i forbindelse med rejsebureauers behandling af ansøgninger; imidlertid er det her endnu mere følsomt, eftersom der er involveret biometriske data, og fordi det i princippet ikke er obligatorisk at anvende et rejsebureau.

Med hensyn til substansen anbefaler den tilsynsførende følgende:

- Fritagelser for pligten til at afgive fingeraftryk bør behandles i VIS-forordningen snarere end i de fælles konsulære instrukser for at sikre ordningens klarhed og konsekvens.
- Aldersgrænserne for fingeraftryk og fotografier bør overvejes nøje, under hensyntagen til, hvad der er muligt, men også af etiske hensyn samt af hensyn til bekvemmelighed og præcision.
- Fotografier bør ikke anses som en selvstændig identifikationsmetode, men kun som en støtte.
- Outsourcing af behandlingen af visumansøgninger til et privat firma bør kun være tilladt, hvis behandlingen foregår på et sted, der står under diplomatisk beskyttelse, og bygger på kontraktmæssige bestemmelser, der sikrer et effektivt tilsyn og giver mulighed for at drage leverandøren til ansvar.

Bruxelles, den 27. oktober 2006

Peter HUSTINX

Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse
