

EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN

Yttrande från Europeiska datatillsynsmannen om det ändrade förslaget till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1030/2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland

(2006/C 320/10)

EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN HAR ANTAGIT DETTA YTTRANDE

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, särskilt artikel 41,

med beaktande av den begäran om ett yttrande i enlighet med artikel 28.2 i förordning (EG) nr 45/2001 som mottogs den 11 maj 2006 från kommissionen.

HÄRIGENOM FRAMFÖRS FÖLJANDE.

1. INLEDNING

Den 13 juni 2002 antog rådet förordning (EG) nr 1030/2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland⁽¹⁾ i en strävan att harmonisera utformningen av de uppehållstillstånd som medlemsstaterna utfärdar till tredjelandsmedborgare. I det sjätte skälet i förordningen enades medlemsstaterna och Europeiska kommissionen om att med jämna mellanrum, allteftersom den tekniska utvecklingen fortskrider, undersöka vilka ändringar som skall göras i de säkerhetsdetaljer som utgör en del av tillståndet. Biometriska kännetecken angavs som illustrerande exempel.

Den 24 september 2003 lade Europeiska kommissionen fram ett förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1030/2002⁽²⁾. Detta förslag till förordning lades fram tillsammans med ett annat förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1683/95 om en enhetlig utform-

ning av visumhandlingar. Huvudsyftet med båda förslagen var att införa biometriska uppgifter (ansiktsbild och två fingeravtrycksbilder av innehavaren) i dessa nya enhetliga format för uppehållstillstånd och viseringar. På grund av ett antal tekniska osäkerheter fastställdes inte utformningen av uppehållstillståndet (klistermärke eller separat kort). Efter ett samrådsförfarande lades dessa förslag fram för Europaparlamentet.

Den 10 mars 2006 lade Europeiska kommissionen fram ett ändrat förslag (nedan kallat "förslaget") till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1030/2002. I detta ändrade förslag fastställdes att uppehållstillståndet skulle vara ett separat kort på grund av risken för kollisioner mellan kontaktlösa chip. De medlemsstater som har för avsikt att integrera ett kontaktchip i uppehållstillståndet avsett för e-tjänster får möjlighet att göra detta inom ett fastställt område (zon 16 enligt bilagan till förslaget).

Förslaget till uppehållstillstånd grundar sig på artikel 63.3 a i EG-fördraget. Datatillsynsmannen betonar att ett uppehållstillstånd inte bör betraktas som en resehandling. Det är olyckligt att förslaget från 2003 innehöll förslagen till visering och uppehållstillstånd i samma dokument eftersom detta kan ha lett till vissa missförstånd, även om syftet var att tillämpa en enhetlig strategi för biometriska kännetecken inom EU. Datatillsynsmannen välkomnar därför att det inte längre finns någon koppling mellan viseringen och uppehållstillståndet.

2. ANALYS AV FÖRSLAGET

2.1 Allmänt

Datatillsynsmannen välkomnar att samråd hålls på grundval av artikel 28.2 i förordning (EG) nr 45/2001. Eftersom artikel 28.2 är tvingande bör emellertid detta yttrande nämnas i ingressen till förordningen.

Genom förslaget införs användning av biometriska kännetecken i uppehållstillståndet. Datatillsynsmannen inser fördelarna med användningen av biometriska kännetecken, men betonar att användningen av sådana uppgifter får stora konsekvenser och föreslår att strikta skyddsåtgärder införs för all slags användning av biometriska uppgifter.

⁽¹⁾ EGT L 157, 15.6.2002, s. 1.

⁽²⁾ KOM(2003) 588 slutlig.

Datatillsynsmannen välkomnar rådets och särskilt den estniska regeringens resonemang att egna medborgare och tredjelandsmedborgare skall behandlas lika och få tillgång till e-tjänster via ID-kort och uppehållstillstånd⁽¹⁾. Detta kloka uttalande bekräftar också att uppehållstillståndet inte skall betraktas som en resehandling.

2.2 Biometriska kännetecken

Som redan betonats i flera yttranden från datatillsynsmannen⁽²⁾ och från arbetsgruppen för skydd av enskilda med avseende på behandlingen av personuppgifter⁽³⁾, måste införandet och behandlingen av biometriska uppgifter för identitetshandlingar åtföljas av särskilt konsekventa och omfattande skyddsåtgärder. Biometriska uppgifter är ytterst känsliga på grund av deras specifika egenskaper, och vissa risker i samband med införandet av dessa uppgifter måste minskas. I sitt yttrande om det ovan nämnda SIS II-förslaget föreslog datatillsynsmannen en icke uttömmande förteckning över allmänna skyldigheter eller krav relaterade till sådana uppgifters särdrag samt en allmän metod och bästa praxis för deras genomförande.

Eftersom biometriska system varken är tillgängliga för alla⁽⁴⁾ eller helt korrekta skall snabbt tillgängliga alternativa förfaranden genomföras för att respektera värdigheten hos personer som inte kan tillhandahålla läsbara fingeravtryck eller som kan ha blivit felaktigt identifierade samt för att undvika att de blir lidande till följd av systemets brister.

Datatillsynsmannen rekommenderar att alternativa förfaranden utvecklas och införs i artikel 2.1 i förslaget. Dessa förfaranden får varken innebära att säkerhetsnivån för uppehållstillståndet sänks eller att personer med oläsbara fingeravtryck stigmatiseras.

I artikel 4a i förslaget anges att "medlemsstaterna skall också låta fingeravtryck i interoperabla format ingå". Datatillsynsmannen rekommenderar att denna bestämmelse ändras så att den blir mer korrekt: "Medlemsstaterna skall också låta två fingeravtryck i interoperabla format ingå". Detta förtydligande kommer att stärka proportionalitetsprincipen som skall respekteras i alla etapper av detta förslag.

Enligt det tredje skälet i förslaget bör införandet av biometriska kännetecken följa specifikationerna i Internationella civila luftfartsorganisationen ICAO:s dokument nr 9303 om maskinellt läsbara viseringshandlingar. Som redan angetts är uppehållstillståndet inte någon resehandling. Som betonas i motiveringen betraktas uppehållstillståndet vanligen som ett ID-kort för tredjelandsmedborgare. Det är därför logiskt att samma höga säkerhetsnormer som fastställs för nationella ID-kort skall gälla för uppehållstillståndet. Datatillsynsmannen rekommenderar därför att det tredje skälet skall utgå och att högre säkerhetsnormer fastställs för biometriska kännetecken som kommer att lagras i

uppehållstillståndet. Hänvisningen i bilagan till ICAO:s normer bör också ersättas med höga säkerhetsnormer som motsvarar de situationer där uppehållstillståndet används.

2.3 Åtkomst till och användning av uppgifter

Inledningsvis välkomnar datatillsynsmannen de framsteg som gjorts genom det senaste förslaget när det gäller att bättre respektera principen om ändamålsbegränsning. Enligt de föreslagna ändringarna skall nämligen biometriska kännetecken som lagras i uppehållstillstånd endast användas för att kontrollera "handlingens autenticitet och innehavarens identitet genom direkt tillgängliga jämförbara kännetecken".

I det första skälet erinras om att ett av syftena med Amsterdamfördraget är att ge Europeiska kommissionen initiativrätt för att kunna vidta relevanta åtgärder för en harmoniserad invandringspolitik. Det är därför beklagligt att Europeiska kommissionen inte kan utnyttja detta tillfälle i förslaget till att tydligt identifiera och fastställa de myndigheter som har åtkomst till uppgifter som lagras i lagringsmediet för uppehållstillstånd på grund av konstitutionella begränsningar. Datatillsynsmannen rekommenderar att Europeiska kommissionen skall utarbeta ett lämpligt förfarande för att åstadkomma ökad harmonisering av fastställdhet av och förteckningen över myndigheter som har behörighet att kontrollera uppehållstillstånd. Denna förteckning över behöriga myndigheter är inte enbart relevant för den medlemsstat som har utfärdat uppehållstillståndet utan även för övriga medlemsstater inom Schengenområdet där tredjelandsmedborgaren kan behöva identifieras.

Denna rekommendation är desto viktigare med tanke på att ytterligare ett chip för e-tjänster kan komma att införas i uppehållstillståndet. Detta nya element kommer med all sannolikhet att leda till en ökning av antalet myndigheter som kan få åtkomst till uppehållstillståndet. Enligt datatillsynsmannen är ett sådant resultat absolut inte önskvärt.

2.4 Kommittéförfarande

I artikel 2 i förordningen anges de fall då ytterligare tekniska specifikationer för den enhetliga utformningen av uppehållstillstånd skall fastställas enligt det kommittéförfarande som avses i artikel 7.2. I det aktuella förslaget preciseras närmare i vilka fall sådana beslut bör fattas. Dessa beslut kommer att få betydande konsekvenser för ett korrekt genomförande av principen om ändamålsbegränsning och proportionalitetsprincipen. Datatillsynsmannen rekommenderar att beslut med väsentliga följder för uppgiftsskyddet, till exempel åtkomst till och införande av uppgifter, uppgifternas kvalitet, lagringsmediets tekniska överensstämmelse, säkerhetsåtgärder för skydd av biometriska kännetecken osv. bör antas genom en förordning i enlighet med medbeslutandeförfarandet.

⁽¹⁾ Enligt beskrivningen i motiveringen.

⁽²⁾ 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, EUT C 181, 23.7.2005, s. 13.

Yttrande av den 19 oktober 2005 om tre förslag om andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) (KOM(2005) 230 slutlig, KOM(2005) 236 slutlig och KOM(2005) 237 slutlig), EUT C 91, 19.4.2006, s. 38.

⁽³⁾ Yttrande nr 7/2004 om införande av biometriska kännetecken i uppehållstillstånd och viseringar med hänsyn till inrättandet av Informationssystemet för viseringar (VIS) (Markt/11487/04/EN - WP 96) och arbetsdokument om biometriska kännetecken (Markt/10595/03/EN - WP 80).

⁽⁴⁾ Det beräknas att upp till 5 % av befolkningen inte kommer att kunna delta (eftersom de inte har läsbara fingeravtryck eller inte har några fingeravtryck alls).

När det gäller alla andra fall med konsekvenser för uppgiftsskyddet bör datatillsynsmannen ges möjlighet att ge en rekommendation om de val som denna kommitté gör. Datatillsynsmannens rådgivande roll bör anges i artikel 7 i förordningen.

2.5 Elektronisk plattform

Eftersom uppehållstillståndet inte är en resehandling finns det inte något starkt skäl att följa ICAO:s normer och att använda ett kontaktlöst chip. Det har inte bevisats att denna teknik är säkrare än ett kontaktchip, och den kommer enbart att leda till ytterligare risker i samband med införandet av uppehållstillståndet.

Enligt det nya förslaget till artikel 4 kan medlemsstaterna integrera ett andra chip i det separata kortet för uppehållstillståndet. Detta andra chip skulle vara ett kontaktchip avsett för e-tjänster. Datatillsynsmannen vill särskilt betona att detta förslag är olämpligt eftersom det inte respekterar grundläggande och elementära säkerhetsregler som krävs för känsliga uppgifter.

Detta ytterligare chip erbjuder en lång rad nya tillämpningar och ändamål för kortet för uppehållstillstånd. Strukturen på säkerhetsskyddet för det första kontaktlösa chipet, som kommer att lagras biometriskt kännetecken, kan endast fastställas på ett noggrant och korrekt sätt mot bakgrund av de risker som uppstår till följd av andra ändamål som tillämpningar för e-handel och e-förvaltning. Det finns förvisso inga garantier för att dessa tillämpningar inte kommer att användas i en miljö som är relativt osäker för det kontaktlösa chipet. Det vore mycket olyckligt om användningen av detta ytterligare chip äventyrar säkerheten för de känsliga uppgifter som lagras i det första chipet. Datatillsynsmannen rekommenderar därför bestämt att följande element fastställs i förslaget:

- En begränsad förteckning över ändamål som planeras för det ytterligare chipet.
- En förteckning över uppgifter som kommer att lagras i det ytterligare chipet.
- Behovet av en konsekvensanalys och en riskbedömning för förekomsten av de två chippen på samma separata kort.

3. SLUTSATS

Datatillsynsmannen välkomnar detta förslag som allmänt syftar till att förbättra harmoniseringen av EU:s invandringspolitik och i synnerhet till att utveckla en enhetlig utformning av uppehållstillstånd.

Datatillsynsmannen inser att användning av biometriskt kännetecken kan förbättra skyddet för uppehållstillstånd och motverka olaglig invandring och olaglig vistelse. Införandet av biometriskt uppgifter kommer emellertid att bidra till dessa mål endast om strikta skyddsåtgärder införs för deras användning och om deras brister avhjälpas med lämpliga alternativa förfaranden.

Datatillsynsmannen rekommenderar att införandet av ett ytterligare chip för e-tjänster skjuts upp till dess att fullständiga konsekvensanalyser och riskbedömningar har genomförts och resultaten har analyserats ordentligt.

Med tanke på att uppehållstillståndet trots att det inte är någon resehandling kommer att användas inom Schengenområdet som ett slags ID-kort, betonar datatillsynsmannen behovet av att införa mycket höga säkerhetsnormer i linje med de säkerhetsspecifikationer som har fastställts av de medlemsstater som håller på att utveckla ett elektroniskt ID-kort.

När det gäller utvecklingen och genomförandet av uppehållstillståndet bör tekniska val med bestående följder för uppgiftsskyddet företrädesvis fastställas i en förordning enligt medbestämmandeförfarandet. I andra fall med konsekvenser för uppgiftsskyddet skall datatillsynsmannens rådgivande roll anges i artikel 7 i förordningen när det gäller de val som skall göras av den kommitté som föreskrivs i förslaget.

Utfärdat i Bryssel den 16 oktober 2006

Peter HUSTINX
Europeisk datatillsynsman