

DE EUROPESE TOEZICHTHOUDER VOOR GEGEVENSBE- SCHERMING

Advies van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming over het gewijzigd voorstel voor de verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1030/2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen

(2006/C 320/10)

DE EUROPESE TOEZICHTHOUDER VOOR GEGEVENSBECHERMING,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 286,

Gelet op het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en met name op artikel 8,

Gelet op Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens,

Gelet op Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en met name op artikel 41,

Gelet op het verzoek om een advies overeenkomstig artikel 28, lid 2, van Verordening (EG) nr. 45/2001, dat op 11 mei 2006 van de Commissie ontvangen is,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

1. INLEIDING

Op 13 juni 2002 heeft de Raad Verordening (EG) nr. 1030/2002 aangenomen betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen⁽¹⁾, in een streven om het model voor verblijfstitels die de lidstaten afgeven aan onderdanen van derde landen, te harmoniseren. In de zesde overweging van de verordening zeggen de lidstaten en de Europese Commissie toe, rekening houdend met de technologische ontwikkeling, regelmatig te zullen onderzoeken welke veranderingen moeten worden aangebracht in de veiligheidselementen die in de titel zijn opgenomen. Biometrische kenmerken worden daar als illustratief voorbeeld genoemd.

Op 24 september 2003 stelde de Commissie een Raadsverordening tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1030/2002 voor.⁽²⁾ Dit voorstel ging vergezeld van een voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG)

nr. 1683/95 betreffende de invoering van een uniform visummodel. Beide voorstellen waren vooral bedoeld om nieuwe biometrische gegevens (gezichtsopname en twee vingerafdrukken van de houder) in de nieuwe uniforme modellen voor verblijfstitels en visa op te nemen. Ten gevolge van een aantal technologische onduidelijkheden werd er geen model voor de verblijfstitel vastgesteld (kleefblad of afzonderlijke kaart). Na een overlegprocedure werden de voorstellen aan het Europees Parlement voorgelegd.

Op 10 maart 2006 heeft de Commissie een gewijzigd voorstel ingediend (hierna „het voorstel”) voor een Raadsverordening tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1030/2002. Daarin is gekozen voor de afzonderlijke kaart, omdat het gevaar bestaat dat contactloze chips met elkaar in aanraking komen. Er wordt een ruimte gereserveerd (vak 16 volgens de bijlage bij het voorstel) voor de lidstaten die in de verblijfstitel een contactchip willen inbrengen voor e-diensten.

Het voorstel voor de verblijfstitel is gebaseerd op artikel 63, lid 3, punt a), EG. De EDPS benadrukt dat een verblijfstitel niet beschouwd moet worden als een reisdocument. Het valt te betreuren dat het voorstel uit 2003 in een en hetzelfde document voorstellen bevatte voor visum en verblijfstitel, omdat dit wellicht tot misverstanden heeft geleid, hoewel het de bedoeling was tot een gezamenlijk aanpak te komen inzake biometrische identificatiemiddelen in de EU. De EDPS is derhalve verheugd dat visum en verblijfstitel niet langer aan elkaar gekoppeld zijn.

2. ANALYSE VAN HET VOORSTEL

2.1 Algemeen

De EDPS verheugt zich over de adviesaanvraag bedoeld in artikel 28, lid 2, van Verordening (EG) nr. 45/2001. Gelet op het verplichtende karakter van artikel 28, lid 2 moet dit advies wel in de preambule van de tekst vermeld worden.

Het voorstel behelst de invoering van biometrische gegevens in de verblijfstitel. De EDPS erkent de voordelen van biometrische gegevens, maar benadrukt de grote gevolgen van het gebruik van die gegevens, en stelt voor om voor elk gebruik van biometrische gegevens strenge waarborgen vast te stellen.

⁽¹⁾ PB L 157 van 15.6.2002, blz. 1.

⁽²⁾ COM(2003)558 def.

De EDPS is ingenomen met de redenering van de Raad en de regering van Estland, met name dat burgers en derdelanders gelijk moeten worden behandeld en via identiteitskaarten en verblijfstitels toegang moeten hebben tot e-diensten.⁽¹⁾ Dat krachtige standpunt bevestigt ook dat de verblijfstitel op zichzelf niet als reisdocument moet worden beschouwd.

2.2 Biometrische kenmerken

Zoals reeds in verschillende adviezen van de EDPS⁽²⁾ en de Groep artikel 29⁽³⁾ is onderstreept, moeten de invoering en verwerking van biometrische gegevens voor identiteitsgerelateerde documenten ondersteund worden met uitermate consistente en serieuze waarborgen. Biometrische gegevens zijn namelijk uiterst gevoelig vanwege enkele specifieke kenmerken, en de toepassing ervan houdt bepaalde risico's in die zo klein mogelijk moeten worden gehouden. In zijn advies over het SIS II-voorstel stelde de EDPS een niet-limitatieve lijst voor van gemeenschappelijke verplichtingen en eisen in verband met het specifieke karakter van dergelijke gegevens, en een gemeenschappelijke methode en optimale praktijken voor de uitvoering ervan.

Aangezien biometrische systemen noch voor iedereen geschikt⁽⁴⁾, noch volstrekt adequaat zijn, moeten er snel beschikbare noodprocedures worden ingevoerd om de waardigheid te garanderen van personen die geen leesbare vingerafdrukken hebben of verkeerd geïdentificeerd zijn, en om te voorkomen dat zij de dupe worden van de fouten in het systeem.

De EDPS doet de aanbeveling noodprocedures op te stellen en in artikel 2, lid 1, van het voorstel op te nemen. Die procedures mogen het veiligheidsniveau van de verblijfstitels echter niet verlagen of personen met onleesbare vingerafdrukken stigmatiseren.

Artikel 4 bis van het voorstel bepaalt het volgende: „De lidstaten nemen ook vingerafdrukken in een interoperabel formaat op.” De EDPS stelt voor deze bepaling aldus te verbeteren: „De lidstaten nemen ook **twee** vingerafdrukken in een interoperabel formaat op.” Deze verduidelijking versterkt het evenredigheidsbeginsel dat in het voorstel over de hele linie geëerbiedigd moet worden.

Volgens de derde overweging van het voorstel moeten voor de integratie van biometrische identificatiemiddelen de specificaties uit document nr. 9303 van de ICAO betreffende machineleesbare visa worden gevolgd. Zoals eerder gezegd, is de verblijfstitel geen reisdocument. In de toelichting wordt echter onderstreept dat de verblijfstitel doorgaans beschouwd wordt als een identiteitskaart voor onderdanen van derde landen. Het is daarom logisch dat voor de verblijfstitel dezelfde hoge veiligheidsnormen worden gehanteerd als voor de nationale identiteitskaart. De EDPS beveelt derhalve aan de derde overweging te schrappen en strengere veiligheidsspecificaties vast te stellen voor de biometrische kenmerken die in de verblijfstitel worden opgeslagen. De verwijzing in de bijlage naar de ICAO-normen moet ook

⁽¹⁾ Zoals omschreven in de toelichting.

⁽²⁾ Advies van 23 maart 2005 inzake het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen de lidstaten van informatie op het gebied van visa voor kort verblijf (PB C 181, blz. 13) en advies van 19 oktober 2005 inzake drie voorstellen betreffende het Schengen-informatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) (COM(2005)230 def., COM(2005)236 def. en COM(2005)237 def., PB C 91, blz. 38).

⁽³⁾ Advies no. 7/2004 over de opnemings van biometrische elementen in verblijfsvergunningen en visa in verband met de instelling van het Europese visuminformatiesysteem (VIS) (Markt/11487/04/EN-WP 96) en werkdocumenten over biometrische gegevens (Markt/10595/03/EN-WP 80).

⁽⁴⁾ Ongeveer 5 % van de mensen kunnen niet daarin ingevoerd worden (omdat ze geen leesbare of helemaal geen vingerafdrukken hebben)

vervangen worden door strenge veiligheidsspecificaties die overeenkomen met de situaties waarin een verblijfstitel wordt gebruikt.

2.3 Toegang tot en gebruik van gegevens

Allereerst is de EDPS verheugd dat in dit laatste voorstel het beginsel van doelbinding beter tot zijn recht komt. Immers, volgens de voorgestelde wijzigingen mogen in verblijfstitels opgeslagen biometrische gegevens alleen worden gebruikt voor het verifiëren van „de authenticiteit van het document en van de identiteit van de houder ervan door middel van direct beschikbare vergelijkbare kenmerken”.

In de eerste overweging wordt herinnerd aan het doel van het Verdrag van Amsterdam, dat het initiatiefrecht met het oog op het nemen van de relevante maatregelen betreffende een geharmoniseerd immigratiebeleid onder meer toekent aan de Commissie. Het is daarom te betreuren dat de Europese Commissie wegens constitutionele beperkingen deze gelegenheid niet kan gebruiken om in het voorstel duidelijk vast te stellen en te definiëren welke autoriteiten toegang hebben tot de gegevens in het opslagmedium van de verblijfstitel. De EDPS beveelt aan dat de Europese Commissie een geschikte procedure uitwerkt om tot een betere harmonisatie te komen van de definitie en de lijst van de autoriteiten die bevoegd zijn om verblijfstitels te controleren. Die lijst van bevoegde autoriteiten is niet alleen van belang voor de lidstaat die de verblijfstitel heeft afgegeven, maar ook voor de overige lidstaten in het Schengengebied waar de onderdaan van een derde land misschien geïdentificeerd moet worden.

Deze aanbeveling is des te belangrijker, omdat in de verblijfstitel misschien een bijkomende chip voor e-diensten zal worden geïntegreerd. Met dit nieuwe element zal het aantal autoriteiten dat toegang heeft tot de verblijfstitel ongetwijfeld toenemen. Volgens de EDPS is dit een uitermate ongewenst resultaat.

2.4 Comitéprocedure

In artikel 2 worden de gevallen genoemd waarin volgens de in artikel 7, lid 2, bedoelde comitéprocedure aanvullende technische specificaties voor het uniforme model van de verblijfstitel worden vastgesteld. In het onderhavige voorstel wordt nader bepaald in welke gevallen zulke besluiten moeten worden genomen. Die besluiten zullen een grote invloed hebben op de correcte toepassing van het beginsel van doelbinding en van het proportionaliteitsbeginsel. De EDPS adviseert dat regelgeving met ingrijpende gevolgen voor de gegevensbescherming, bijvoorbeeld inzake de toegang tot en de invoer van gegevens, de kwaliteit van de gegevens, de technische conformiteit van het opslagmedium, de maatregelen ter beveiliging van de biometrische gegevens, enz., in de vorm van een verordening wordt vastgesteld, volgens de medebeslissingsprocedure.

In alle andere gevallen met gevolgen voor de gegevensbescherming moet de EDPS advies kunnen uitbrengen over de keuzes van het comité. Dit moet in artikel 7 van de verordening worden bepaald.

2.5 Elektronisch platform

Aangezien de verblijfstitel geen reisdocument is, is er geen dwingende reden om de ICAO-normen te volgen en een contactloze chip te gebruiken. Deze technologie is nog niet veiliger gebleken dan de contactchip, en zal de ontwikkeling van de verblijfstitel alleen maar tot een riskantere operatie maken.

Volgens het nieuwe artikel 4 van het voorstel mogen de lidstaten een tweede chip opnemen in de als afzonderlijk document afgegeven verblijfstitel. Die tweede chip zou een contactchip zijn, bestemd voor e-diensten. De EDPS benadrukt in het bijzonder dat dit een ondeugdelijk voorstel is, aangezien het niet voldoet aan de basisregels en elementaire beginselen inzake beveiliging van gevoelige gegevens.

Deze extra chip op de verblijfstitel opent een heel scala van nieuwe toepassingen en mogelijkheden. De structuur van het beveiligingsprofiel voor de eerste contactloze chip, die de biometrische gegevens zal bevatten, kan alleen in het licht van de risico's die andere toepassingen zoals e-business en e-overheid meebrengen, nauwkeurig en correct worden gedefinieerd. Er zijn immers geen garanties dat deze toepassingen bijvoorbeeld niet zullen plaatsvinden in een voor de contactloze chip relatief onveilige omgeving. Het zou jammer zijn mocht het gebruik van deze extra chip afbreuk doen aan de beveiliging van de gevoelige gegevens op de eerste chip. De EDPS dringt er derhalve sterk op aan om in het voorstel het volgende te bepalen:

- een beperkte lijst van voorgenomen doelstellingen van de extra chip;
- een lijst van de gegevens die in de extra chip zullen worden opgeslagen;
- de noodzaak van een effect- en risicoanalyse van het samengaan van de twee chips op dezelfde afzonderlijke kaart.

3. CONCLUSIE

De EDPS is verheugd over dit voorstel, dat gericht is op een betere harmonisatie van het immigratiebeleid van de EU in het algemeen en de ontwikkeling van een uniform model voor verblijfstitels in het bijzonder.

De EDPS erkent dat het gebruik van biometrische gegevens de beveiliging van verblijfstitels ten goede kan komen en illegale immigratie en illegaal verblijf kan tegengaan. De opname van biometrische gegevens zal hiertoe evenwel alleen bijdragen als het gebruik aan strenge beveiligingsmaatregelen wordt onderworpen en de zwakke punten ervan worden ondervangen door adequate vangnetprocedures.

De EDPS beveelt aan nog geen extra chip voor e-diensten op te nemen zolang er geen complete effect- en risicoanalyses zijn uitgevoerd en de resultaten daarvan terdege zijn bestudeerd.

Aangezien een verblijfstitel geen reisdocument is, maar in het Schengengebied als met de identiteitskaart verwant document zal worden gebruikt, beklemtoont de EDPS dat de hoogste beveiligingsnormen moeten worden vastgesteld, overeenkomstig de beveiligingsspecificaties van de lidstaten die een e-identiteitskaart ontwikkelen.

Wat de ontwikkeling en de toepassing van de verblijfstitel betreft, dienen de technische keuzes met grote gevolgen voor de gegevensbescherming bij voorkeur te worden gemaakt middels een verordening, volgens de medebeslissingsprocedure. In andere gevallen met gevolgen voor de gegevensbescherming moet de EDPS advies kunnen uitbrengen over de keuzes van het in het voorstel voorziene comité. Dit moet artikel 7 van de verordening worden bepaald.

Gedaan te Brussel, 16 oktober 2006

Peter HUSTINX

Europees Toezichthouder voor gegevensbescherming