



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

17. oktober 2013\*

»Præjudiciel forelæggelse — område med frihed, sikkerhed og retfærdighed — biometrisk pas — fingeraftryk — forordning (EF) nr. 2252/2004 — artikel 1, stk. 2 — gyldighed — hjemmel — procedure for vedtagelse — artikel 7 og 8 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder — ret til respekt for privatliv — ret til beskyttelse af personoplysninger — proportionalitet«

I sag C-291/12,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgericht Gelsenkirchen (Tyskland) ved afgørelse af 15. maj 2012, indgået til Domstolen den 12. juni 2012, i sagen:

**Michael Schwarz**

mod

**Stadt Bochum,**

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen, og dommerne M. Safjan, J. Malenovský (refererende dommer), U. Löhmus og A. Prechal,

generaladvokat: P. Mengozzi

justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 13. marts 2013,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Michael Schwarz, som møder selv, og ved Rechtsanwalt W. Nešković
- Stadt Bochum ved S. Sondermann, som befuldmægtiget
- den tyske regering ved T. Henze og A. Wiedmann, som befuldmægtigede
- den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget
- Europa-Parlamentet ved U. Rösslein og P. Schonard, som befuldmægtigede

\* Processprog: tysk.

— Rådet for Den Europæiske Union ved I. Gurov og Z. Kupčová, som befuldmægtigede  
— Europa-Kommissionen ved B. Martenczuk og G. Wils, som befuldmægtigede,  
og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 13. juni 2013,  
afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører gyldigheden af artikel 1, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 2252/2004 af 13. december 2004 om standarder for sikkerhedselementer og biometriske identifikatorer i pas og rejsedokumenter, som medlemsstaterne udsteder (EUT L 385, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 444/2009 af 6. maj 2009 (EUT L 142, s. 1, berigtiget i EUT L 188, s. 127, herefter »forordning nr. 2252/2004«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet inden for rammerne af en sag mellem Michael Schwarz og Stadt Bochum (byen Bochum) vedrørende sidstnævntes afslag på at udstede et pas til Michael Schwarz, uden at hans fingeraftryk samtidigt optages med henblik på at blive lagret på dette pas.

### Retsforskrifter

- 3 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 (EFT L 281, s. 31) fastsætter i artikel 2:

»I dette direktiv forstås ved:

- a) »personoplysninger«: enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person (»den registrerede«); ved identificerbar person forstås en person, der direkte eller indirekte kan identificeres, bl.a. ved et identifikationsnummer eller et eller flere elementer, der er særlige for denne persons fysiske, fysiologiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sociale identitet
- b) »behandling af personoplysninger« (»behandling«): enhver operation eller række af operationer – med eller uden brug af elektronisk databehandling – som personoplysninger gøres til genstand for, f.eks. indsamling, registrering, systematisering, opbevaring, tilpasning eller ændring, selektion, søgning, brug, videregivelse ved transmission, formidling eller enhver form for overladelse, sammenstilling eller samkøring samt blokering, slettelse eller tilintetgørelse

[...]«

- 4 Artikel 7, litra e), i direktiv 95/46 bestemmer:

»Medlemsstaterne fastsætter bestemmelser om, at behandling af personoplysninger kun må finde sted hvis:

[...]

- e) behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse eller henhørende under offentlig myndighedsudøvelse, som den registeransvarlige eller en tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, har fået pålagt.«

5 Anden, tredje og ottende betragtning til forordning nr. 2252/2004 lyder således:

- »(2) Der er blevet indført minimumssikkerhedsstandarder for pas ved en resolution vedtaget af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet den 17. oktober 2000 [om supplerung af resolutionerne af 23. juni 1981, 30. juni 1982, 14. juli 1986 og 10. juli 1995 for så vidt angår sikring af pas og andre rejsedokumenter mod forfalskning (EFT C 310, s. 1)]. Denne resolution bør nu opgraderes ved en fællesskabsforanstaltning, så der kan skabes bedre harmoniserede sikkerhedsstandarder for pas og rejsedokumenter til beskyttelse mod forfalskning. Samtidig bør der integreres biometriske identifikatorer i passet og rejsedokumentet, så der etableres en pålidelig forbindelse mellem dokumentet og dets rette indehaver.
- (3) Harmonisering af sikkerhedselementerne og integrering af biometriske identifikatorer er et vigtigt skridt hen imod anvendelsen af nye elementer med henblik på den fremtidige udvikling på EU-plan, for at gøre rejsedokumentet sikrere og etablere en mere pålidelig forbindelse mellem indehaveren på den ene side og passet og rejsedokumentet på den anden side og dermed bidrage væsentligt til at sikre, at det beskyttes mod svigagtig brug. Der bør tages hensyn til specifikationerne fra Den Internationale Organisation for Civil Luftfart og især de specifikationer, som er fastsat i dokument 9303 om maskinlæsbare rejsedokumenter.

[...]

- (8) Med hensyn til de personoplysninger, der behandles i forbindelse med pas og rejsedokumenter, finder [direktiv 95/46] anvendelse. Det skal sikres, at der ikke lagres andre oplysninger i passet end dem, der er foreskrevet i denne forordning eller i bilaget hertil, eller som fremgår af det relevante rejsedokument.«

6 Femte betragtning til forordning nr. 444/2009 har følgende ordlyd:

»I henhold til forordning [nr. 2252/2004] indsamles og lagres biometriske oplysninger i lagringsmediet for pas og rejsedokumenter med henblik på udstedelse af sådanne dokumenter. Dette berører ikke anden brug eller lagring af disse oplysninger i overensstemmelse med medlemsstaternes nationale lovgivning. Forordning [nr. 2252/2004] giver ikke hjemmel til oprettelse eller vedligeholdelse af databaser til lagring af sådanne oplysninger i medlemsstaterne, hvilket henhører under national lovgivning.«

7 Artikel 1, stk. 1-2a, i forordning nr. 2252/2004 lyder således:

»1. De pas og rejsedokumenter, som medlemsstaterne udsteder, skal overholde de minimumssikkerhedsstandarder, der er fastsat i bilaget.

[...]

2. Pas og rejsedokumenter skal omfatte et lagringsmedium, der har et højt sikkerhedsniveau, og som indeholder et ansigtsbillede. Medlemsstaterne skal også indsætte to fingeraftryk, som optages fladt og i interoperable formater. Oplysningerne skal sikres, og lagringsmediet skal have tilstrækkelig kapacitet og være i stand til at sikre oplysningernes integritet, ægthed og fortrolige karakter.

2a. Følgende ansøgere er fritaget fra kravet om at afgive fingeraftryk:

- a) børn under 12 år.

[...]

- b) personer, hvor det er fysisk umuligt at optage fingeraftryk.«

8 Forordningen artikel 2, litra a), bestemmer følgende:

»Der udarbejdes efter proceduren i artikel 5, stk. 2, yderligere tekniske specifikationer [...] for pas og rejsedokumenter for så vidt angår:

a) yderligere sikkerhedselementer og -krav, herunder bedre standarder til sikring mod efterligning og forfalskning.«

9 Nævnte forordnings artikel 3, stk. 1, bestemmer:

»I overensstemmelse med proceduren i artikel 5, stk. 2, kan det besluttes, at de i artikel 2 omhandlede specifikationer er hemmelige og ikke må offentliggøres. I så fald meddeles de kun til de organer, der udpeges af medlemsstaterne til at forestå trykningen, og til personer, der er behørigt bemyndiget af en medlemsstat eller af [Europa-]Kommissionen.«

10 I samme forordnings artikel 4, stk. 3, bestemmes følgende:

»Biometriske oplysninger indsamles og lagres i lagringsmediet for pas og rejsedokumenter med henblik på udstedelse af sådanne dokumenter. Ved anvendelsen af denne forordning må biometriske oplysninger i pas og rejsedokumenter kun anvendes for at kontrollere:

a) passets eller rejsedokumentets ægthed

b) indehaverens identitet ved hjælp af umiddelbart tilgængelige, sammenlignelige oplysninger, når forevisning af passet eller rejsedokumentet er lovpligtig.

Kontrollen af de yderligere sikkerhedselementer gennemføres med forbehold af artikel 7, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengen-grænsekodeks). [(EUT L 105, s. 1)]. En eventuel manglende overensstemmelse indvirker ikke i sig selv på passets eller rejsedokumentets gyldighed ved passage af de ydre grænser.«

### **Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål**

11 Michael Schwarz ansøgte Stadt Bochum om udstedelse af et pas, men modsatte sig samtidig, at hans fingeraftryk blev optaget ved denne lejlighed. Efter at Stadt Bochum havde afslået hans ansøgning, anlagde Michael Schwarz sag ved den forelæggende ret med påstand om, at det blev pålagt denne by at udstede et pas til ham uden at optage hans fingeraftryk.

12 Michael Schwarz har for denne ret anfægtet gyldigheden af forordning nr. 2252/2004, hvormed forpligtelsen til at optage fingeraftryk fra pasansøgere blev indført. Michael Schwarz har gjort gældende, at denne forordning er støttet på en forkert hjemmel, og at den er behæftet med en procedurefejl. Endvidere tilsidesætter nævnte forordnings artikel 1, stk. 2, retten til beskyttelse af personoplysninger, der er forankret dels mere overordnet i artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) vedrørende retten til privatliv, dels udtrykkeligt i chartrets artikel 8.

13 Under disse omstændigheder har Verwaltungsgericht Gelsenkirchen besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er artikel 1, stk. 2, i forordning [nr. 2252/2004] gyldig?«

## Om det præjudicielle spørgsmål

- 14 Med spørgsmålet, læst i lyset af forelæggelsesafgørelsen, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2252/2004 er ugyldig, for det første, fordi denne forordning er støttet på en forkert hjemmel, for det andet, fordi proceduren for vedtagelse af den nævnte forordning var behæftet med en fejl, og for det tredje, fordi forordningens artikel 1, stk. 2, tilsidesætter bestemte grundlæggende rettigheder, der tilkommer indehavere af pas udstedt i henhold til denne.

### *Hjemmelen for forordning nr. 2252/2004*

- 15 Den forelæggende ret ønsker oplyst, om forordning nr. 2252/2004 har kunnet vedtages på grundlag af artikel 62, nr. 2), litra a), EF, eftersom der i denne bestemmelse ikke udtrykkeligt henvises til en kompetence til at regulere spørgsmål vedrørende pas og rejsedokumenter, som udstedes til unionsborgerne (herefter »pas«).
- 16 I denne forbindelse bemærkes, at artikel 62, nr. 2), litra a), EF i den affattelse, der fandt anvendelse fra den 1. maj 1999 til den 30. november 2009, og på grundlag af hvilken forordning nr. 2252/2004 er blevet vedtaget, indgår i EF-traktatens afsnit IV med overskriften »Visum, asyl, indvandring og andre politikker i forbindelse med den frie bevægelighed for personer«. Denne bestemmelse fastsatte, at Rådet for Den Europæiske Union efter fremgangsmåden i artikel 67 EF og inden fem år efter Amsterdamtraktatens ikrafttræden skulle vedtage »foranstaltninger vedrørende passage af medlemsstaternes ydre grænser, hvori der fastlægges [...] standarder og procedurer, som medlemsstaterne skal følge ved udøvelse af personkontrol ved disse grænser«.
- 17 Det fremgår af både ordlyden af og formålet med artikel 62, nr. 2), litra a), EF, at denne bestemmelse bemyndigede Rådet til at regulere afviklingen af kontroller, der blev foretaget ved Den Europæiske Unions ydre grænser, og som havde til formål at undersøge identiteten af personer, der passerede dem. Eftersom en sådan undersøgelse nødvendigvis indebærer, at der fremlægges dokumenter, der gør det muligt at fastslå denne identitet, bemyndigede artikel 62, nr. 2), litra a), EF følgelig også Rådet til at vedtage normative bestemmelser vedrørende sådanne dokumenter og navnlig pas.
- 18 Hvad angår spørgsmålet, om denne artikel bemyndigede Rådet til at vedtage foranstaltninger, der fastlægger standarder og procedurer, som er knyttet til udstedelse af pas til unionsborgerne, bemærkes for det første, at denne artikel henviste til »person«[-kontroller] uden at præcisere dette nærmere. Det må således antages, at denne bestemmelse skulle omfatte ikke blot tredjelandssstatsborgere, men også unionsborgerne og følgelig også disses pas.
- 19 Som det i øvrigt bekræftes af begrundelsen til forslaget til Rådets forordning om standarder for sikkerhedselementer og biometriske identifikatorer i EU-borgernes pas [KOM(2004) 116 endelig], der blev forelagt af Kommissionen, kan en harmonisering af sikkerhedsstandarderne for disse pas for det andet være nødvendig for at undgå, at disse standarder er ringere end dem, som er opnået for det ensartede udformede visum og for den ensartede udformede opholdstilladelse for tredjelandssstatsborgere. Under disse omstændigheder skal EU-lovgiver anses for at være kompetent til at fastsætte tilsvarende sikkerhedselementer for EU-borgernes pas, for så vidt som en sådan kompetence gør det muligt at forhindre, at disse pas bliver mål for forfalskning og svigagtig brug.
- 20 Det fremgår af det ovenstående, at artikel 62, nr. 2), litra a), EF udgør en egnet hjemmel for vedtagelsen af forordning nr. 2252/2004 og navnlig af denne forordnings artikel 1, stk. 2.

*Proceduren for vedtagelse af forordning nr. 2252/2004*

- 21 Den forelæggende ret har spurgt, om artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2252/2004 er gyldig, henset til de processuelle krav, der er fastsat i artikel 67, stk. 1, EF. Den har i denne forbindelse henvist til den argumentation, som sagsøgeren i hovedsagen har fremført, hvorefter der, i modsætning til hvad der er fastsat i denne bestemmelse, ikke behørigt blev foretaget en høring af Europa-Parlamentet under lovgivningsproceduren. Ifølge sagsøgeren fastsatte Kommissionens forslag, der blev forelagt Parlamentet til høring, blot lagring af et billede af fingeraftryk på pas som en mulighed for medlemsstaterne; denne mulighed blev, efter at Parlamentet var blevet hørt, forvandlet til en forpligtelse. Denne ændring er væsentlig, således at der i medfør af artikel 67 EF skulle have været foretaget en ny høring af Parlamentet.
- 22 Det er imidlertid ubestridt, at forordning nr. 444/2009 har erstattet ordlyden af artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2252/2004, med hensyn til hvilken Parlamentet ikke skulle være blevet hørt, med en ny ordlyd, der gentager forpligtelsen til at lagre billedet af fingeraftryk i pas. Eftersom forordning nr. 444/2009 finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen og blev vedtaget i henhold til proceduren om fælles beslutningstagen og følgelig med fuld deltagelse af Parlamentet som medlovgiver, er den påståede ugyldighedsgrund uden virkning.

*Den grundlæggende ret til respekt for privatliv og beskyttelse af personoplysninger*

- 23 For det første skal det undersøges, om optagelsen af fingeraftryk og lagringen af disse i pas, som fastsat ved artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2252/2004, udgør et indgreb i retten til respekt for privatliv og beskyttelse af personoplysninger. Såfremt dette er tilfældet, skal det dernæst undersøges, om et sådant indgreb kan være begrundet.

Om der foreligger et indgreb

- 24 Chartrets artikel 7 fastsætter bl.a., at enhver har ret til respekt for sit privatliv. I henhold til chartrets artikel 8, stk. 1, har enhver ret til beskyttelse af personoplysninger, der vedrører ham/hende.
- 25 Det følger af disse bestemmelser, læst samlet, at enhver behandling af personoplysninger foretaget af en tredjemand i princippet kan udgøre et indgreb i de nævnte rettigheder.
- 26 Indledningsvis skal det for det første bemærkes, at retten til respekt for privatliv med hensyn til behandling af personoplysninger henviser til enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person (dom af 9.11.2010, forenede sager C-92/09 og C-93/09, Volker og Marcus Schecke og Eifert, Sml. I, s. 11063, præmis 52, og dom af 24.11.2011, forenede sager C-468/10 og C-469/10, ASNEF og FECEMD, Sml. I, s. 12181, præmis 42).
- 27 Fingeraftryk falder ind under dette begreb, eftersom disse objektivt set indeholder unikke oplysninger om fysiske personer og gør det muligt præcist at identificere dem (jf. i denne retning bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 4.12.2008, S. og Marper mod Det Forenede Kongerige, *Reports of Judgments and Decisions*, 2008-V, s. 213, præmis 68 og 84).
- 28 For det andet – som det fremgår af artikel 2, litra b), i direktiv 95/46 – udgør enhver operation foretaget af tredjemand, som disse personoplysninger gøres til genstand for, f.eks. indsamling, registrering, opbevaring, søgning eller brug af dem, en behandling af personoplysninger.
- 29 Anvendelsen af artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2252/2004 indebærer, at de nationale myndigheder optager fingeraftryk fra de berørte personer, og at disse fingeraftryk lagres på lagringsmediet, der er integreret i passet. Sådanne foranstaltninger skal følgelig anses for at udgøre en behandling af personoplysninger.

30 Under disse omstændigheder må det fastslås, at de nationale myndigheders optagelse og lagring af fingeraftryk, som er reguleret ved artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2252/2004, udgør et indgreb i retten til respekt for privatliv og beskyttelse af personoplysninger. Det skal derfor undersøges, om disse indgreb er begrundede.

#### Om begrundelsen

31 Det fremgår af chartrets artikel 8, stk. 2, at personoplysninger kun kan behandles på grundlag af den berørte persons samtykke eller på et andet berettiget ved lov fastsat grundlag.

32 Hvad for det første angår betingelsen om pasansøgeres samtykke til optagelse af deres fingeraftryk bemærkes, at det generelt er nødvendigt for EU-borgere at besidde et pas, bl.a. for at kunne rejse til tredjelande, og at dette dokument skal indeholde fingeraftryk, jf. artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2252/2004. EU-borgere, der ønsker at foretage sådanne rejser, kan derfor ikke frit modsætte sig behandlingen af deres fingeraftryk. Under disse omstændigheder kan pasansøgere ikke anses for at have samtykket til en sådan behandling.

33 Hvad dernæst angår begrundelsen for behandlingen af fingeraftryk på et andet berettiget ved lov fastsat grundlag bemærkes først, at de rettigheder, der er anerkendt ved chartrets artikel 7 og 8, ikke er absolutte rettigheder, men at de skal ses i sammenhæng med deres funktion i samfundet (jf. i denne retning dommen i sagen Volker og Marcus Schecke og Eifert, præmis 48, og dom af 5.5.2011, sag C-543/09, Deutsche Telekom, Sml. I, s. 3441, præmis 51).

34 Chartrets artikel 52, stk. 1, tillader nemlig begrænsninger i udøvelsen af sådanne rettigheder, forudsat at disse begrænsninger er fastlagt i lovgivningen, respekterer disse rettigheders væsentligste indhold, og at de under iagttagelse af proportionalitetsprincippet er nødvendige samt faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

35 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, for det første, at den begrænsning, der følger af optagelsen og lagringen af fingeraftryk i forbindelse med udstedelsen af pas, skal anses for at være fastlagt i lovgivningen som omhandlet i chartrets artikel 52, stk. 1, fordi artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2252/2004 foreskriver disse operationer.

36 Hvad for det andet angår det mål af almen interesse, der ligger til grund for denne begrænsning, følger det af artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2252/2004, læst i lyset af denne forordnings anden og tredje betragtning, at denne bestemmelse bl.a. forfølger to specifikke mål, for det første at forebygge forfalskning af pas og for det andet at forhindre svigagtig brug heraf, dvs. andre personer end den rette indehavers brug af passet.

37 Ved at forfølge sådanne mål tilsigter den nævnte bestemmelse således navnlig at forhindre ulovlig indrejse af personer på Unionens område.

38 Det må derfor fastslås, at artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2252/2004 forfølger et mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen.

39 For det tredje fremgår det ikke af de oplysninger, som Domstolen har til rådighed, og det er i øvrigt heller ikke blevet påstået, at de begrænsninger, der i det foreliggende tilfælde er fastsat for udøvelsen af de rettigheder, som er anerkendt ved chartrets artikel 7 og 8, ikke respekterer disse rettigheders væsentligste indhold.

- 40 For det fjerde skal det efterprøves, om de begrænsninger, der er fastsat med hensyn til disse rettigheder, er proportionale med hensyn til de mål, der forfølges med forordning nr. 2252/2004, og følgelig med hensyn til formålet om at forhindre ulovlig indrejse af personer på Unionens område. Det skal således undersøges, om de midler, der er blevet iværksat ved denne forordning, er egnede til at nå disse mål og ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå dem (jf. dommen i sagen Volker og Markus Schecke og Eifert, præmis 74).
- 41 Hvad angår spørgsmålet, om artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2252/2004 er egnet til at nå målet om at forebygge forfalskninger af pas, er det ubestridt, at lagringen af fingeraftryk på et lagringsmedium, der har et højt sikkerhedsniveau, som fastsat ved denne bestemmelse, kræver et højt teknisk udviklingsniveau, således at risikoen for forfalskning af pas kan nedsættes ved denne lagring, og opgaven for de myndigheder, der ved grænserne skal efterprøve passenes ægthed, kan lettes.
- 42 Hvad angår målet om at forhindre svigagtig brug af pas har Michael Schwarz gjort gældende, at metoden til efterprøvelse af identitet ved hjælp af fingeraftryk ikke er egnet til at nå dette mål, for så vidt som der sker fejl ved den praktiske anvendelse heraf. Eftersom to digitale kopier af fingeraftryk aldrig er identiske, er de systemer, der bruger denne metode, nemlig ikke tilstrækkeligt præcise, hvilket fører til en ikke ubetydelig mængde af fejlagtige accepter af personer, der ikke må indrejse, og af fejlagtige afvisninger for så vidt angår personer, der må indrejse.
- 43 I denne forbindelse skal det imidlertid fastslås, at det ikke er afgørende, at den nævnte metode ikke er fuldstændig pålidelig. For det første er det nemlig tilstrækkeligt, at denne metode – selv om den ikke fuldstændig udelukker accepter af personer, der ikke må indrejse – nedsætter risikoen for sådanne accepter, som ville foreligge, hvis denne metode ikke blev anvendt, betydeligt.
- 44 For det andet er det ganske vist rigtigt, at anvendelsen af metoden for efterprøvelse af identitet ved hjælp af fingeraftryk undtagelsesvis kan føre til, at personer, der må indrejse, fejlagtigt afvises; det forholder sig imidlertid således, at den manglende overensstemmelse mellem pasindehaverens fingeraftryk og de oplysninger, der er integreret i dette dokument – således som det fastsættes i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 2252/2004 – ikke betyder, at den berørte person automatisk får afslag på adgang til Unionens område. En sådan manglende overensstemmelse har alene til følge, at de kompetente myndigheders opmærksomhed henledes på den berørte person, og at der med hensyn til denne foretages en dybtgående kontrol med henblik på endeligt at fastslå den pågældendes identitet.
- 45 På baggrund af det ovenstående skal det fastslås, at optagelse og lagring af fingeraftryk som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2252/2004 er egnet til at nå de mål, der forfølges med denne forordning, og følgelig formålet om at forhindre ulovlig indrejse af personer på Unionens område.
- 46 Hvad dernæst angår efterprøvelsen af nødvendigheden af en sådan behandling er lovgiver navnlig forpligtet til at undersøge, om det er muligt at tænke sig foranstaltninger, der griber mindre ind i de rettigheder, der er anerkendt ved chartrets artikel 7 og 8, mens de samtidig bidrager effektivt til at opfylde de mål, der er fastsat i den omhandlede EU-lovgivning (jf. i denne retning dommen i sagen Volker og Markus Schecke og Eifert, præmis 86).
- 47 I denne forbindelse skal det for så vidt angår målet om at beskytte pas mod svigagtig brug undersøges, for det første, om det indgreb, som udgøres af foranstaltningen, der består i optagelse af fingeraftryk, ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.
- 48 I denne forbindelse bemærkes for det første, at optagelsen alene består i, at der tages et aftryk af to fingre. Disse fingre kan også normalt ses af andre, således at der ikke er tale om en operation af intim karakter. Ligesom når der tages et ansigtsbillede, er der heller ikke tale om, at den pågældende udsættes for noget særligt fysisk eller psykisk ubehag.

- 49 Optagelsen af fingeraftryk sker ganske vist i tillæg til fotograferingen af ansigtet. Sammenlægningen af de to operationer med henblik på identificeringen af personer kan dog ikke a priori i sig selv anses for at medføre et mere betydeligt indgreb i de rettigheder, der er anerkendt i chartrets artikel 7 og 8, end hvis disse operationer blev betragtet hver for sig.
- 50 Hvad angår tvisten i hovedsagen er der således intet i de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, der gør det muligt at konstatere, at den omstændighed, at der optages fingeraftryk og tages ansigtsbillede samtidig, alene af denne grund medfører et større indgreb i disse rettigheder.
- 51 For det andet bemærkes, at det eneste reelle alternativ til optagelse af fingeraftryk, der er blevet henvist til under sagen for Domstolen, består i iris-scanning. Der er imidlertid intet i de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, der peger i retning af, at sidstnævnte procedure er mindre indgribende i de rettigheder, der er anerkendt ved chartrets artikel 7 og 8, end optagelsen af fingeraftryk.
- 52 Hvad angår effektiviteten af disse to sidstnævnte metoder er det desuden ubestridt, at det teknologiske modenhedsniveau for metoden for iris-genkendelse ikke har nået det samme niveau som for metoden for fingeraftryk. Desuden er proceduren for iris-genkendelse for nærværende betydeligt dyrere end proceduren for sammenligning af fingeraftryk og derfor mindre egnet til generel anvendelse.
- 53 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at det ikke er blevet bragt til Domstolens kendskab, at der findes foranstaltninger, der på tilstrækkelig effektiv måde kunne bidrage til målet om at beskytte pas mod svigagtig brug, samtidig med at de gør mindre indgreb i de rettigheder, der er anerkendt ved chartrets artikel 7 og 8, end de foranstaltninger, som metoden på grundlag af fingeraftryk indebærer.
- 54 For det andet skal der tages hensyn til, at artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2252/2004 kun kan være begrundet med hensyn til dette mål, hvis denne bestemmelse ikke omfatter behandlinger af optagne fingeraftryk, der går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.
- 55 I denne forbindelse bemærkes, at lovgiver skal sikre sig, at der foreligger særlige garantier, der tilsigter at beskytte disse oplysninger effektivt mod forkerte og uretmæssige behandlinger (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen S. og Marper mod Det Forenede Kongerige, præmis 103).
- 56 I denne forbindelse bemærkes for det første, at artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 2252/2004 udtrykkeligt præciserer, at fingeraftrykkene kun må anvendes med det ene formål at kontrollere passets ægthed og indehaverens identitet.
- 57 For det andet sikrer denne forordning en beskyttelse imod risikoen for, at oplysninger, der indeholder fingeraftryk, læses af uautoriserede personer. I denne forbindelse fremgår det af nævnte forordnings artikel 1, stk. 2, at de pågældende oplysninger lagres på et lagringsmedium, der er integreret i passet, og som har et højt sikkerhedsniveau.
- 58 Den forelæggende ret er dog i denne sammenhæng i tvivl om, hvorvidt artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2252/2004 er proportional i betragtning af risikoen for, at disse oplysninger af meget høj kvalitet efter optagelsen af fingeraftryk i medfør af denne bestemmelse i givet fald lagres centralt og anvendes til andre formål end dem, der er fastsat ved denne forordning.
- 59 Hertil bemærkes, at fingeraftryk ganske vist spiller en særlig rolle ved identifikation af personer generelt. Identifikationsteknikkerne ved sammenligning af fingeraftryk, der er optaget på et bestemt sted, med fingeraftryk, der er lagret i en database, gør det således muligt at fastslå en bestemt persons tilstedeværelse på dette sted, uanset om dette sker inden for rammerne af en efterforskning af en kriminalsag eller med det formål at foretage en indirekte overvågning af denne person.
- 60 Det skal dog anføres, at artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2252/2004 kun foreskriver lagring af fingeraftryk i selve passet, som udelukkende forbliver i indehaverens besiddelse.

- 61 Da denne forordning hverken fastsætter en anden form eller et andet middel for lagring af disse aftryk, kan den ikke som sådan – således som det fremhæves i femte betragtning til forordning nr. 444/2009 – fortolkes som hjemmel for en eventuel centralisering af oplysninger, der er indsamlet på grundlag heraf, eller for en anvendelse af disse oplysninger til andre formål end at forhindre ulovlig indrejse af personer på Unionens område.
- 62 Under disse omstændigheder kan de argumenter, som den forelæggende ret har anført vedrørende de risici, der er forbundet med muligheden for en sådan centralisering, under alle omstændigheder ikke påvirke gyldigheden af nævnte forordning, og de skal i givet fald undersøges inden for rammerne af en sag anlagt for de kompetente domstole til prøvelse af en lovgivning, der foreskriver en centraliseret database for fingeraftryk.
- 63 På baggrund af ovenstående betragtninger skal det fastslås, at artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2252/2004 ikke indebærer en behandling af fingeraftryk, der går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå målet om at beskytte pas mod svigagtig brug.
- 64 Det følger heraf, at det indgreb, der følger af artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2252/2004, er begrundet i målet om at beskytte pas mod svigagtig brug.
- 65 Under disse omstændigheder er der ikke længere anledning til at efterprøve, om de midler, der er iværksat ved denne forordning, er nødvendige med hensyn til det andet mål om at forebygge forfalskning af pas.
- 66 Henset til alt det ovenfor anførte skal det forelagte spørgsmål besvares med, at gennemgangen heraf intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2252/2004.

### **Sagens omkostninger**

- 67 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

**Gennemgangen af det forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 1, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 2252/2004 af 13. december 2004 om standarder for sikkerhedselementer og biometriske identifikatorer i pas og rejsedokumenter, som medlemsstaterne udsteder, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 444/2009 af 6. maj 2009.**

Underskrifter