



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PAOLO MENGOZZI
föredraget den 13 juni 2013¹

Mål C-291/12

**Michael Schwarz
mot
Stadt Bochum**

(begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgericht Gelsenkirchen (Förbundsrepubliken Tyskland))

”Område med frihet, säkerhet och rättvisa — Standarder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken i pass och resehandlingar som utfärdas av medlemsstaterna — Artikel 1.2 i förordning (EG) nr 2252/2004, i dess lydelse enligt förordning (EG) nr 444/2009 — Rätt till skydd av personuppgifter”

Innehållsförteckning

I – Inledning	2
II – Tillämpliga bestämmelser	3
A – Unionsrätten	3
B – Tysk rätt	3
III – Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan	3
IV – Förfarandet vid domstolen	4
V – Rättslig bedömning	4
A – Huruvida den rättsliga grunden är tillräcklig	4
1. Innehållet och syftet i förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse	5
2. Huruvida artikel 62.2 a EG är lämplig som rättslig grund för förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse	6

¹ — Originalspråk: franska.

B – Det påstådda åsidosättandet av skyldigheten att höra parlamentet	7
C – Det påstådda åsidosättandet av den grundläggande rätten till skydd av personuppgifter	9
1. Inledande anmärkningar om de grundläggande rättigheternas ställning i förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse	9
2. Skyldigheten i artikel 1.2 i förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse utgör ett åsidosättande av den grundläggande rätten till skydd av personuppgifter som är föreskrivet i lag och som svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen	10
3. Huruvida åsidosättandet är proportionerligt	11
a) Begränsningen är lämplig för att uppnå det mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen	11
b) Artikel 1.2 i förordning nr 2252/2005 i dess ändrade lydelse är nödvändig för att uppnå det mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen	12
c) Avslutande anmärkningar	14
VI – Förslag till avgörande	15

I – Inledning

1. "Det är aldrig ... betydelselöst ... att använda biometriska uppgifter i informationssystem, särskilt när systemet i fråga berör ett så stort antal människor. ... [Biometrin] ändrar oåterkalleligen förhållandet mellan kropp och identitet genom att göra människokroppens karakteristiska drag maskinläsbara och möjliga att använda vidare. Även om biometriska kännetecken inte kan ses av det mänskliga ögat kan de läsas och användas med lämpliga verktyg, för alltid, varhelst en person beger sig."

2. Denna varning från Europeiska datatillsynsmannen² får en särskild betydelse nu när domstolen ska – mot bakgrund av bland annat den grundläggande rätten till skydd av personuppgifter såsom framgår av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) – uttala sig om giltigheten av den skyldighet som åligger medlemsstaterna enligt rådets förordning (EG) nr 2252/2004 av den 13 december 2004 om standarder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken i pass och resehandlingar som utfärdas av medlemsstaterna,³ i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 444/2009 av den 28 maj 2009⁴ (nedan kallad förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse), att de endast får utfärda pass till sina medborgare under förutsättning att medborgarna lämnar två fingeravtrycksbilder som dessutom lagras i själva passet.

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, s. 13).

3 — EUT L 385, s. 1.

4 — EUT L 142, s. 1.

II – Tillämpliga bestämmelser

A – Unionsrätten

3. I artikel 1.2 i förordning nr 2252/2004 anges att "[p]assen och resehandlingarna skall innefatta ett lagringsmedium, som skall innehålla en ansiktsbild. Medlemsstaterna skall också låta fingeravtryck i interoperabla format ingå. Uppgifterna skall säkras, och lagringsmediet skall ha tillräcklig kapacitet och möjlighet att garantera uppgifternas integritet, autenticitet och sekretess."

4. Artikel 1 i förordning nr 444/2009 ändrade artikel 1.2 i förordning nr 2252/2004, och den har numera följande lydelse:

"Passen och resehandlingarna ska innefatta ett mycket säkert lagringsmedium, som ska innehålla en ansiktsbild. Medlemsstaterna ska också låta två platta fingeravtryck i interoperabla format ingå. Uppgifterna ska säkras, och lagringsmediet ska ha tillräcklig kapacitet och möjlighet att garantera uppgifternas integritet, autenticitet och sekretess."

B – Tysk rätt

5. I 4 § tredje stycket i lag om pass (Passgesetz) av den 19 april 1986, senast ändrad genom lag av den 30 juli 2009,⁵ föreskrivs följande:

"Mot bakgrund av ... förordning ... nr 2252/2004 ... ska ett vanligt pass, ett tjänstepass eller ett diplomatpass innefatta ett lagringsmedium, i vilket fotografiet, fingeravtryck, benämningen av de aktuella fingrarna, uppgifter om avtryckens kvalitet och de uppgifter som nämns i andra stycket andra meningen lagras. De uppgifter som lagras ska säkras mot obehörig avläsning, förändring och strykning. Någon databank med de biometriska kännetecknen som anges i första stycket ska inte upprättas för hela Förbundsrepubliken Tyskland."

III – Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

6. Michael Schwarz, som är tysk medborgare, ansökte hos de behöriga myndigheterna i Stadt Bochum (staden Bochum) om ett pass, samtidigt som Michael Schwarz vägrade att lämna de obligatoriska fingeravtrycken. Nämnda myndigheter vägrade den 8 november 2007, med åberopande av 4 § tredje stycket i lagen om pass av den 19 april 1986, att utfärda nämnda handling då de ansåg att ett pass inte kunde utfärdas utan de obligatoriska fingeravtrycken.

7. Klaganden överklagade beslutet och yrkade vid den hänskjutande domstolen att Stadt Bochum skulle förpliktas att utfärda passet till honom utan att registrera hans fingeravtryck. Han åberopade bland annat att artikel 1.2 förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse, som utgör grunden för medlemsstaternas skyldighet att ta fingeravtryck från samtliga personer som önskar få ett pass utfärdat, var ogiltig.

8. Då den hänskjutande domstolen instämde i den osäkerhet som klaganden i det nationella målet hade framfört, tvivlade denna domstol på att artikel 62.2 a EG var tillräcklig som rättslig grund för att anta artikel 1.2 i förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse. Den hänskjutande domstolen undrade även om den omständigheten att Europaparlamentet inte hördes efter det att Europeiska unionens råd hade gjort om möjligheten för medlemsstaterna att ta fingeravtryck, som ursprungligen fanns med i förslaget till förordningen, till en skyldighet, utgjorde ett förfarandefel som kunde påverka giltigheten

5 — BGBI. I, s. 2437.

av artikel 1. Den hänskjutande domstolen påpekade slutligen att en annan grund för ogiltighet av förevarande artikel kunde utgöras av den omständigheten att artikeln strider mot den grundläggande rätten till skydd av personuppgifter som följer av artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen) och som framgår av artikel 8 i stadgan.

9. Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgericht Gelsenkirchen att vilandeförklara målet och att genom beslut om hänskjutande, som inkom till domstolens kansli den 12 juni 2012, ställa följande tolkningsfråga till domstolen med stöd av artikel 267 FEUF:

”Är artikel 1.2 i ... förordning ... nr 2252/2004 ... i dess lydelse enligt ... förordning ... nr 444/2009 giltig?”

IV – Förfarandet vid domstolen

10. Klaganden i det nationella målet, Stadt Bochum, den tyska regeringen och den polska regeringen, parlamentet, rådet och Europeiska kommissionen har avgett skriftliga yttranden till domstolen.

11. Vid förhandlingen som ägde rum den 13 mars 2013 framfördes muntliga yttranden av klaganden i det nationella målet, den tyska regeringen, parlamentet, rådet och kommissionen.

V – Rättslig bedömning

12. Jag kommer att pröva de tre påstådda grunderna för ogiltighet i tur och ordning, det vill säga otillräckligt rättsligt stöd, förekomsten av ett förfarandefel i samband med att förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse antogs och det påstådda åsidosättandet av artikel 8 i stadgan.

A – Huruvida den rättsliga grunden är tillräcklig

13. Förordning nr 2252/2004 har, liksom förordning nr 444/2009, artikel 62.2 a EG som rättslig grund, i vilken det föreskrivs att ”[r]ådet skall i enlighet med det förfarande som avses i artikel 67 ... besluta om följande: ... 2. Åtgärder som avser passage av medlemsstaternas yttre gränser och med vilkas hjälp det skall fastställas ... a) normer och förfaranden som medlemsstaterna skall följa när de utför personkontroller vid sådana gränser.”

14. Klaganden i det nationella målet hävdar att enligt artikel 18.3 EG⁶ förbjuds institutionerna generellt att anta en lagstiftning om de europeiska medborgarnas pass. En lagstiftning om unionsmedborgarnas pass kan under alla omständigheter inte grundas på nämnda artikel 62, eftersom i begreppet ”personkontroller vid [de yttre gränserna]” i den mening som avses i förevarande artikeln utesluts åtgärder som endast avser unionsmedborgarna. Vidare används inte de pass som har utfärdats till unionsmedborgarna specifikt för kontrollerna vid unionens yttre gränser. Skyldigheten att registrera fingeravtryck i artikel 1.2 i förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse, framgår slutligen inte av handlingsutrymmet i artikel 62.2 a EG, eftersom skyldigheten varken omfattas av begreppet ”normer” och ”förfaranden som medlemsstaterna skall följa när de utför personkontroller vid [de yttre gränserna]”.

6 — Enligt vilken ”[p]unkt 2 [i artikel 18 EG] [inte] skall tillämpas på bestämmelser om pass, identitetskort, uppehållstillstånd eller andra jämförbara dokument”. Artikeln upphävdes genom Lissabonfördraget.

15. Argumentet om artikel 18.3 EG ska genast förkastats. Syftet med artikeln var endast att utesluta att bestämmelser om pass skulle kunna antas på grundval av fördragets bestämmelser om unionsmedborgarskapet och, närmare bestämt, på grundval av artikel 18.2 EG. Av artikel 18.3 EG följer däremot inte ett generellt förbud för institutionerna att anta lagstiftning om pass.

16. Ifrågasättandet av att endast artikel 62.2 a EG användes som rättslig grund ska tas på större allvar. Domstolen har visserligen redan prövat en talan om ogiltigförklaring av förordning nr 2252/2004 som väcktes av Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland.⁷ Inom ramen för denna talan berörde endast domstolen frågan om den rättsliga grunden väldigt allmänt.⁸ Domstolen verkade aldrig tvivla på att förordning nr 2252/2004 hade antagits med stöd av korrekt rättslig grund. Då nämnda fråga ställs tydligt till domstolen inom ramen för den aktuella begäran om förhandsavgörande och då den avser giltigheten av artikel 1.2 i förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse, förtjänar frågan en djupare analys i detta förslag.

17. För att pröva om artikel 62.2 a EG är lämplig som rättslig grund för den aktuella rättsakten, ska det erinras om domstolen återkommande uttalande att, inom ramen för Europeiska unionens ordning för kompetensfördelning ”ska valet av rättslig grund för en [rättsakt] ... ske utifrån objektiva kriterier, som kan bli föremål för domstolsprövning. Bland dessa kriterier ingår bland annat rättsaktens syfte och innehåll”.⁹ För att säkerställa att artikel 62.2 a EG är tillräcklig som rättslig grund för förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse, ska först förordningens syfte och innehåll fastställas innan det prövas om ett sådant innehåll och syfte på ett adekvat sätt kan fastställas i förordningen som har antagits med en sådan rättslig grund.

1. Innehållet och syftet i förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse

18. Vad gäller det eftersträvade syftet framgår det av själva rubriken till förordning nr 2252/2004 att den syftar till att fastställa standarder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken i pass som utfärdas av medlemsstaterna.

19. Genom att införa biometriska kännetecken i pass, däribland två fingeravtryck, samtidigt som säkerhetsdetaljerna harmoniseras, eftersträvas syftet att skapa en mer tillförlitlig koppling mellan en innehavare och dennes pass och att bekämpa förfalskningar och att förhindra att de används i bedrägligt syfte,¹⁰ vilket domstolen ansåg utgjorde syftet med förordning nr 2252/2004.¹¹

20. Harmoniseringen av standarder för biometriska kännetecken i pass syftar dessutom till att göra unionens strategi enhetlig vad gäller dessa kännetecken, särskilt i förhållande till de bestämmelser som är tillämpliga i fråga om visum som beviljas till tredjelandsmedborgare,¹² så att de pass som utfärdas till unionsmedborgarna inte har ”lägre standard än den som uppnåtts genom de tekniska specifikationerna för enhetligt utformade viseringar och uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare”.¹³

7 — Se dom av den 18 december 2007 i mål C-137/05, Förenade kungariket mot rådet (REG 2007, s. I-11593).

8 — Domen i målet Förenade kungariket mot rådet (ovan fotnot 7), punkterna 54 och 56. Generaladvokaten ifrågasatte inte i någon större utsträckning om den rättsliga grunden var tillräcklig. Se punkt 69 i generaladvokaten Trstenjak förslag till avgörande i målet Förenade kungariket mot rådet (ovan fotnot 7).

9 — Se, bland annat, dom av den 8 september 2009 i mål C-411/06, kommissionen mot parlamentet och rådet (REG 2009, s. I-7585), punkt 45 och där angiven rättspraxis.

10 — Se skäl 2 och 3 i förordning nr 2252/2004 och skäl 2 i förordning nr 444/2009. Medan harmoniseringen av säkerhetsdetaljer enligt lydelsen i skäl 3 i förordning nr 2252/2004 framställs som något som skiljer sig från införandet av biometriska kännetecken, uppges ”harmonisering av säkerhetsdetaljer, inklusive biometriska kännetecken” i skäl 4 i förordningen.

11 — Domen i målet Förenade kungariket mot rådet (ovan fotnot 7), punkt 58.

12 — Se skäl 1 i förordning nr 2252/2004 och skäl 1 i förordning nr 444/2009.

13 — Se syftet till förslaget till rådets förordning om standarder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken i EU-medborgarnas pass (KOM(2004) 116 slutlig av den 18 februari 2004, s. 4).

21. I skäl 9 i förordning nr 2252/2004 anges slutligen att ”det grundläggande målet, dvs. införande av gemensamma säkerhetsstandarder och interoperabla biometriska kännetecken”, är ett mål, som enligt unionslagstiftaren, kräver att det fastställs regler för samtliga medlemsstater som tillämpar konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985¹⁴. Förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse eftersträvar därmed även målet att ”förenkla gränskontrollerna”¹⁵ genom att harmonisera de gemensamma säkerhetsstandarderna.

22. Det huvudsakliga syfte som eftersträvas med förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse kan, enligt min mening, endast utläsas om man ser till det vidare sammanhang i vilket förordningen antogs, och förordningens koppling till Schengenavtalet ska särskilt uppmärksammas. I skälen 10–14 erinras om att nämnda förordning ska ses som en utveckling av bestämmelserna i Schengenregelverket, vilket domstolen för övrigt har haft tillfälle att bekräfta.¹⁶ Det är inom ramen för detta regelverk som den politik för en integrerad förvaltning av de yttre gränserna som de medlemsstater som deltar i Schengenavtalet för, har preciserats, och särskilt bestämmelserna om passerandet av de yttre gränserna. Genom att harmonisera innehållet och de tekniska egenskaperna i de resehandlingar som unionsmedborgarna ska vara innehavare av när de passerar de yttre gränserna, bidrar det mål som lagstiftaren eftersträvar med förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse, uppenbarligen till att uppnå det vidare syftet att säkra dessa gränser.

23. Sett till innehållet i förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse, och helt i enlighet med syftet, finns det tre olika slags bestämmelser i förordningen. Det finns dels bestämmelser som avser själva skyldigheten att lämna fingeravtryck, undantagen till förevarande skyldighet, och när det är omöjligt att ta fingeravtryck.¹⁷ Det finns dels allmänna bestämmelser om de uppgifter som finns i passet.¹⁸ I de andra bestämmelserna och i bilagan till förordningen föreskrivs endast om de tekniska aspekterna för de minimisäkerhetsstandarder som medlemsstaterna ska iaktta när de utfärdar pass. Utan att göra anspråk på att vara uttömmande, ska jag här endast nämna de tekniska specifikationerna för lagringsmediet, de olika typerna av registrering, själva förfarandet vid registreringen, hur uppgifterna ska säkras, tryckmetoder, hur passet ska avläsas och hur uppgifter ska sparas.¹⁹ I förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse föreskrivs därmed ”en harmonisering och förbättring av de minimisäkerhetsstandarder som pass ... som utfärdas av medlemsstaterna måste uppfylla. Vidare föreskrivs att vissa biometriska kännetecken rörande innehavarna skall införas i dessa [pass].”²⁰

2. Huruvida artikel 62.2 a EG är lämplig som rättslig grund för förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse

24. Kan de åtgärder som beskrivs ovan antas på grundval av artikel 62.2 a EG? Jag anser det.

25. De åtgärder som harmoniseras genom förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse har dels till syfte att enhetliggöra innehållet och säkerhetsstandarderna för de pass som medlemsstaterna utfärdar till de europeiska medborgarna. I motsats till vad klaganden i det nationella målet hävdar är det inte korrekt att hävda att artikel 62.2 a EG endast kan användas som rättslig grund för åtgärder som rör kontroller av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna. I lydelsen av artikel 62 finns inte någon sådan begränsning då endast ”personkontroller” avses i artikeln. Det framgår dessutom tydligt av

14 — Schengenregelverket – *Konvention om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna (EGT L 239, 2000, s. 19) (nedan kallad Schengenavtalet).*

15 — Skäl 4 i förordning nr 444/2009.

16 — Domen i målet *Förenade kungariket mot rådet* (ovan fotnot 7), punkt 67.

17 — Se artikel 1.2, 1.2a och 1.2b i förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse.

18 — Såsom rätten att kontrollera uppgifterna och villkoren för att samla in, lagra och avläsa uppgifterna. Se artikel 4 i förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse.

19 — Se artiklarna 1.1, 1.2, 2, 3.2, 4.2 och 4.3 och bilaga I till förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse.

20 — Domen i målet *Förenade kungariket mot rådet* (ovan fotnot 7), punkt 59.

Schengenregelverket att även unionsmedborgarna kan underkastas en minimikontroll när de passerar unionens yttre gränser.²¹ Denna kontroll, och att garantierna mer allmänt förstärks vad gäller de yttre gränserna, är en nödvändig följd av att det saknas kontroller vid unionens inre gränser samtidigt som det är en förutsättning för att till fullo kunna utnyttja den fria rörligheten inom unionen. Förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse avser således ”personkontroller vid [de yttre gränserna]” i den mening som avses i artikel 62.2 a EG.²²

26. Enligt nämnda förordning är dels medlemsstaterna skyldiga att utfärda pass där innehållet och de tekniska egenskaperna är harmoniserade. Därmed säkerställer unionslagstiftaren att kontrollen av unionsmedborgarna vid de yttre gränserna utförs på samma grund och att de nationella myndigheterna kontrollerar medborgarnas identitet vid olika gränsövergångsställen utifrån samma uppgifter. Unionslagstiftaren har således bidragit till att göra politiken för förvaltningen av de yttre gränserna ännu mer integrerad.²³ Den omständigheten att en likartad samling av säkrade uppgifter finns till unionens gränspolisers förfogande när de kontrollerar unionens medborgares pass syftar till att förstärka säkerheten vid kontrollerna samtidigt som de förenklas.

27. Skyldigheten att lämna två fingeravtryck sker visserligen i ett tidigare skede än själva kontrollen. Det är uppenbart att det inte är ett hinder att skyldigheten villkorar utövandet av själva kontrollen. Jag anser därmed att det är lite konstlat att anse att bestämmelserna om uppgifterna i passet, och som ska kontrolleras när unionens yttre gränser passeras, inte kan antas med den rättsliga grund som användes för själva kontrollen. Med ett rationellt synsätt på innehållet och på tolkningen av artikel 62.2 a EG ska skyldigheten att lämna två fingeravtryck under de förutsättningar som föreskrivs i artikel 1.2 i förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse, anses omfattas av begreppet ”normer och förfaranden som medlemsstaterna skall följa när de utför personkontroller vid sådana gränser”, då skyldigheten utgör ett odelbart villkor för att utöva kontrollen av unionsmedborgarna vid de yttre gränserna.

28. Av samtliga ovanstående skäl anser jag att artikel 62.2 a EG utgör en lämplig rättslig grund för att anta förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse.

B – Det påstådda åsidosättandet av skyldigheten att höra parlamentet

29. De åtgärder som har artikel 62.2 a EG som rättslig grund ska antas av rådet i enlighet med förfarandet i artikel 67 EG. Vid den tidpunkt då förordning nr 2252/2004 antogs skulle parlamentet i enlighet med förfarandet höras.²⁴ Klaganden i det nationella målet hävdar att förfarandet inte iakttogs, eftersom parlamentet hördes om ett förslag till förordning i vilken det endast föreskrevs att medlemsstaterna hade möjlighet att ta fingeravtryck trots att möjligheten ändrades till en skyldighet i det slutliga förslaget, utan att parlamentet hördes i detta hänseende.

21 — Se artikel 7 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 105, s. 1). Artikel 7 kommer ursprungligen från artikel 6 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet. Rådet uppgav emellertid att artikel 62.2 a EG utgjorde den lämpliga rättsliga grunden för artikel 6 i konventionen om tillämpning (se bilaga A till rådets beslut av den 20 maj 1999 om fastställande, i enlighet med relevanta bestämmelser i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och Fördraget om Europeiska unionen, av rättslig grund för samtliga bestämmelser och beslut som utgör Schengenregelverket (EGT L 176, s. 17)).

22 — Att identitetskort utesluts från tillämpningsområdet för förordning nr 2252/2004 bekräftar en sådan slutsats (se artikel 1.3 i förordning nr 2252/2004, som förblev oförändrad efter det att förordning nr 444/2009 antogs).

23 — Se punkt 22 i detta förslag.

24 — Artikel 67.1 EG.

30. Det ska inledningsvis påpekas att det av klaganden i det nationella målet påstådda förfarandefelet avser det förfarande som ledde till att artikel 1.2 i förordning nr 2252/2004 antogs. Frågan från den hänskjutande domstolen om giltigheten avser emellertid tydligt giltigheten av artikel 1.2 i förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse.²⁵ Det har inte bestridits att förordning nr 444/2009 har antagits i enlighet med den möjlighet som ges i artikel 67.2 EG och i överensstämmelse med det förfarande som avses i artikel 251 EG, det vill säga medbeslutandeförfarandet. Det av klaganden i det nationella målet påstådda förfarandefelet kan således inte påverka giltigheten av artikel 1.2 i förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse.

31. Jag ska trots allt, och för att avsluta all oenighet i denna fråga, lämna några korta synpunkter för att visa att artikel 1.2 förordning nr 2252/2004 – alltså i den ursprungliga lydelsen – inte heller var behäftad med förfarandefel.

32. Dels framgår det av domstolens fasta praxis att ”kravet på samråd med Europaparlamentet under lagstiftningsförfarandet i de fall som föreskrivs i fördraget [medför] att nytt samråd skall ske varje gång den slutligt antagna texten, betraktad i sin helhet, väsentligt avviker från den som varit föremål för samråd med parlamentet”.²⁶ Det är visserligen riktigt att i det förslag till rådets förordning som kommissionen lade fram föreskrevs endast en möjlighet för medlemsstaterna att låta fingeravtryck ingå bland de uppgifter som lagras i passen²⁷ och att denna möjlighet ändrades till en skyldighet i förordningens slutgiltiga version, men en sådan ändring kan inte anses utgöra en väsentlig ändring i den mening som avses i domstolens praxis som kräver att parlamentet hörs på nytt. Frågan huruvida det var en möjlighet eller en skyldighet att ta fingeravtryck var inte den väsentliga frågan, eftersom parlamentet under alla omständigheter borde ha beaktat möjligheten att samtliga medlemsstater kunde välja att utnyttja denna möjlighet.

33. Dels framgår det av uppgifter beträffande tidsaspekten som har lämnats till domstolen att förslaget till förordning lämnades till parlamentet den 25 februari 2004. Den politiska överenskommelsen inom rådet för att ändra möjligheten att ta fingeravtryck till en skyldighet ingicks den 26 oktober 2004. Rådet lämnade en ny handling tillsammans med en informationsskrivelse till parlamentet den 24 november 2004. Parlamentet lämnade sitt yttrande²⁸ den 2 december 2004, det vill säga förvisso kort tid efter överlämnandet, men förekomsten av en hänvisning till rådets nya inriktning i skälen visar att parlamentet var helt informerat om denna ändring i rådets synsätt när de yttrade sig. Ändringen gav inte upphov till någon som helst reaktion. För övrigt klagade parlamentet varken över att skyldigheten att höra parlamentet hade åsidosatts eller bestred, vid förhandlingen, de preciseringar som gjordes beträffande förfarandet för att inhämta parlamentets yttrande över förordning nr 2252/2004.

34. Av dessa skäl, och trots att jag fortfarande är övertygad om att frågan om lagenligheten av förfarandet för antagandet av artikel 1.2 i förordning nr 2252/2004 är utan betydelse för målet vid den nationella domstolen, drar jag slutsatsen att antagandet av nämnda artikel inte behäftades med fel med anledning av att parlamentet inte hördes på nytt efter det att möjligheten att ta fingeravtryck för att lagra dem i passet ändrades till en skyldighet.

25 — Förutom att frågan från den hänskjutande domstolen tydligt och uttryckligen avsåg den ändrade versionen av förordning nr 2252/2004, inhämtade domstolen vid förhandlingen information från den tyska regeringen som bekräftade att trots att beslutet att inte utfärda pass till Michael Schwarz bestreds år 2007 – det vill säga innan nämnda version trädde ikraft – är de relevanta bestämmelserna för att avgöra målet vid den nationella domstolen, enligt de nationella rättegångsbestämmelserna som gäller för förevarande typ av talan som har väckts av klaganden i det nationella målet vid den hänskjutande domstolen, de som är tillämpliga när den hänskjutande domstolen meddelar sin dom.

26 — Se, bland en omfattande rättspraxis, dom av den 10 juni 1997 i mål C-392/95, parlamentet mot rådet (REG 1997, s. I-3213), punkt 15 och där angiven rättspraxis.

27 — Se artikel 1.2 i förslaget till förordning.

28 — Europaparlamentets lagstiftningsresolution om kommissionens förslag till rådets förordning (P6_TA(2004)00073).

C – Det påstådda åsidosättandet av den grundläggande rätten till skydd av personuppgifter

35. I begäran om förhandsavgörande angavs endast att artikel 1.2 i förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse strider mot ”rätten till fri ut- och inresa, mot artikel 17 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, samt mot olika likhetsprinciper och diskrimineringsförbud”, utan att varken ange skälen till att varför giltigheten av nämnda artikel borde prövas mot bakgrund av dessa friheter och principer eller att pröva om de är relevanta för en sådan kontroll. Då de berörda parterna som har deltagit i förfarandet vid domstolen, inklusive klaganden i det nationella målet, koncentrerade sina yttranden på åsidosättandet av den grundläggande rätten till skydd av personuppgifter, kommer det följande resonemanget utslutande att avse prövningen av giltigheten av artikel 1.2 i förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse mot bakgrund av förevarande grundläggande rättighet.

36. Enligt artikel 8.1 i stadgan har var och en rätt till ”skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne”. Fingeravtryck utgör uppenbarligen personuppgifter.²⁹ I punkt 2 i nämnda artikel föreskrivs närmare bestämt att ”[d]essa uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem.”

37. Varje begränsning av denna rättighet ska ske med iakttagande av artikel 52.1 i stadgan. Begränsningen ska således vara föreskriven i lag, vara förenlig med det väsentliga innehållet i rättigheten i fråga och med proportionalitetsprincipen, det vill säga vara nödvändig och faktiskt svara mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

38. Innan jag konkret prövar giltigheten av artikel 1.2 i förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse i förhållande till artikel 8 i stadgan, ska det erinras om att frågan om de grundläggande rättigheterna är långt ifrån främmande för förordningen. Jag kommer därefter att visa att åsidosättandet av den grundläggande rätten till skydd av personuppgifter, som skyldigheten att registrera och lagra två fingeravtrycksbilder för att kunna avläsa dem utgör, är föreskrivet i lag och eftersträvar ett mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen. Slutligen kommer jag att ta ställning till om åsidosättandet är proportionerligt.

1. Inledande anmärkningar om de grundläggande rättigheternas ställning i förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse

39. Det ska inledningsvis påpekas, såsom det erinras om i skäl 8 i förordning nr 2252/2004, att inom området för skyddet av de uppgifter som ska behandlas vid utfärdandet av pass är direktiv 95/46 tillämpligt. I nämnda direktiv, som omnämns i förklaringarna till artikel 8 i stadgan, fastställs en rad grundläggande principer, som i övrigt Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har slagit fast³⁰, såsom att personuppgifterna ska behandlas på ett korrekt och lagligt sätt, uppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål, och att uppgifterna ska vara adekvata, relevanta, inte får omfatta mer än vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som eftersträvas, riktiga, aktuella och de inte får förvaras på obestämd tid. I direktivet fastställs även principen om att det är nödvändigt att den registrerade lämnar sitt samtycke till att uppgifterna behandlas, samtidigt som en rad undantag föreskrivs, såsom att utföra en arbetsuppgift av allmänt

29 — Enligt definitionen i artikel 2 a i 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 (*EGT L 281, s. 31*) och enligt konstaterande av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (se Europadomstolens dom av den 4 december 2008 i målet *S. and Marper mot Förenade kungariket*, ansökan nr 30562/04 och nr 30566/04, § 81).

30 — För att erinra om de generella principer som Europadomstolen har tillämpat på detta område, se Europadomstolens dom av den 18 april 2013 i målet *M.K. mot Frankrike*, ansökan nr 19522/09, § 33 och följande paragrafer.

intresse eller som är ett led i myndighetsutövning eller också för ändamål som rör berättigade intressen.³¹ En annan väsentlig del i direktivet är att det föreskrivs att de personer som är berörda av att personuppgifterna behandlas har rätt till tillgång till en rad upplysningar³², den registrerade har under vissa förutsättningar rätt göra invändningar³³ och att rätt föra talan³⁴.

40. I artikel 1a i förordning nr 2252/2004, som infördes genom förordning nr 444/2009, föreskrivs dessutom uttryckligen att de nationella förfarandena för att samla in biometriska kännetecken ska tillämpas med iakttagande av ”de garantier som fastställs i [Europakonventionen] och i FN:s konvention om barnets rättigheter” och det krävs att dessa förfaranden garanterar den berörda personens värdighet om problem uppstår vid registreringen.

41. Garantierna i direktiv nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse ska således läsas tillsammans med garantierna i direktiv 96/46 och med hänvisningarna till Europakonventionen och till personernas värdighet. Prövningen av giltigheten av artikel 1.2 i nämnda förordning ska således nödvändigtvis göras mot bakgrund av dessa väsentliga delar.

2. Skyldigheten i artikel 1.2 i förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse utgör ett åsidosättande av den grundläggande rätten till skydd av personuppgifter som är föreskrivet i lag och som svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen

42. Det är dels uppenbart att de behöriga nationella myndigheternas skyldighet att, i enlighet med villkoren i artikel 1.2 i förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse, ta fingeravtryck, registrera och lagra dem i passet samt gränspolisens möjlighet att avläsa dessa uppgifter utan personens samtycke, utgör ett åsidosättande av den rättighet som föreskrivs i artikel 8 i stadgan. Ansökaren kan nämligen inte motsätta sig att fingeravtrycken registreras och lagras, såvida denne inte avstår från inneha ett pass och följaktligen från att resa till de flesta tredjeländer.

43. Dels ska det för det första påpekas att ett åsidosättande som utgörs av en skyldighet att registrera fingeravtryck ska anses ”vara föreskriven i lag” i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan, eftersom registreringen uttryckligen föreskrivs i artikel 1.2 i förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse, vilket dessutom svarar mot kraven på tillgänglighet, tydlighet och förutsägbarhet i enlighet med Europadomstolens praxis.³⁵

44. För det andra är det väsentliga allmänna samhällsintresse, såsom angetts ovan,³⁶ som eftersträvas med förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse att säkra de yttre gränserna genom att genomföra en integrerad politik för förvaltning av dessa gränser. Dessutom syftar skyddad lagring av fingeravtryck i passet till att göra kopplingen mellan innehavaren av handlingen och själva handlingen mer tillförlitlig och därmed blir det svårare med förfalskningar och användning av handlingen i bedrägligt syfte, det vill säga att den olagliga invandringen försvåras. Lagstiftarens agerande var dessutom särskilt viktigt med beaktande av att ett område med frihet, säkerhet och rättvisa³⁷ gradvis skulle upprättas, och, såsom jag redan har angett, på grund av att det saknas kontroller vid unionens inre gränser.

31 — Artiklarna 6 och 7 i direktiv 95/46.

32 — Artikel 12 i direktiv 95/46.

33 — Artikel 14 i direktiv 95/46.

34 — Artikel 22 i direktiv 95/46.

35 — Beträffande dessa krav, se Europadomstolens dom i det ovannämnda målet M.K mot Frankrike, § 30 och där angiven rättspraxis. För ett exempel på en inskränkning som Europadomstolen inte ansåg vara föreskriven i lag, se Europadomstolens dom av den 21 juni 2011 i målet Shimovolos mot Ryssland, ansökan nr 30194/09, § 67 och följande paragrafer.

36 — Se punkt 22 i detta förslag.

37 — Se artikel 61 EG.

45. Enligt min mening står det klart att alla dessa delmål är med och förverkligar det ovannämnda allmänna målet. Genom att det i artikel 1.2 i förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse föreskrivs en skyldighet att lämna två fingeravtryck för att registreras och lagras i passet, eftersträvas ett allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen.

3. Huruvida åsidosättandet är proportionerligt

46. Begränsningen av den grundläggande rätten av skydd av personuppgifter ska ske med iakttagande av proportionalitetsprincipen, det vill säga att begränsningen ska vara nödvändig och faktiskt svara mot det efterstävade målet.

a) Begränsningen är lämplig för att uppnå det mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen

47. Klaganden i det nationella målet har bestridit att skyldigheten att lämna fingeravtryck som åligger de unionsmedborgare som önskar få ett pass utfärdat är ett lämpligt sätt att uppnå det mål som eftersträvas och tvivlar på att det bidrar till att de yttre gränserna på ett effektivt sätt säkras. Han hävdar i huvudsak att den valda biometriska metoden har visat sig vara särskilt otillfredsställande och att användning av metoden i alla fall är begränsad för de unionsmedborgare som inte kan lämna fingeravtryck på grund av skäl som är hänförliga till sjukdom, skada eller brännskada. Nämda metod kan inte garantera att det mål som eftersträvas uppnås på grund av att det inbyggda lagringschippet är ömtåligt och att chippets livslängd är betydligt kortare än passets giltighetstid. Förevarande metod har slutligen en väsentlig felfrekvens och den är inte tillräcklig säker för att säkerställa att det finns en helt tillförlitlig koppling mellan den rättmätige innehavaren och handlingen.

48. Jag anser emellertid att det står klart att med biometriska kännetecken i passet blir det nödvändigtvis, och inte bara, mer komplext att förfalska pass, men förfarandet för identifiering av den rättmätige innehavaren av passet blir även säkrare, eftersom de myndigheter som är ansvariga för att kontrollera unionens yttre gränser har nu två biometriska kännetecken till sitt förfogande, utöver ansiktsbilden.³⁸ Det är även otvivelaktigt att de biometriska kännetecknen i fråga utgörs, förutom i ovanliga undantagsfall, av kännetecknen som är ägnade att särskilja och att identifiera personer.

49. Beträffande argumentet om metodens felfrekvens, är det korrekt att hävda att jämförelse av fingeravtryck inte är en identifieringsmetod som är säker till 100 procent och metoden har följaktligen en felmarginal som överstiger 0 procent.³⁹ Ingen vågar inte heller hävda att det pass som ur teknisk synpunkt beskrivs i förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse är en handling som inte går att förfalska. Det är likväl unionslagstiftarens uppgift att försöka försvåra förfalskarens uppgift genom att lägga till två biometriska kännetecken och genom att fördjupa harmoniseringen av säkerhetsdetaljerna. Med andra ord, den omständigheten att den valda biometriska metoden har brister och att den inte innebär att passet är en handling som är omöjlig att förfalska eller står emot alla slags försök till förstörelse, kan inte få som följd att metoden är olämplig för att uppnå det efterstävade syftet, eftersom – vilket jag ska erinra om – ingen helt säker metod har hittills fastställts. För övrigt har nämnda brist i vissa avseenden kompenseras med undantag till skyldigheten att lämna fingeravtryck. När fingeravtrycken till exempel inte är tillfredsställande för identifiering, vilket bland annat är fallet för barn, har unionslagstiftaren föreskrivit ett undantag.⁴⁰

38 — Då giltighetstiden för pass i princip är tio år kan det utan vidare anses att på grund av att den rättmätige innehavarens utseende kan utvecklas, är inte ansiktsbilden ett särskilt tillförlitligt, eller åtminstone inte tillräckligt, kännetecken för kontroll.

39 — Den normala felfrekvensen uppskattades år 2005 till mellan 0,5 procent och 1 procent (se punkt 3.4.3 i det ovannämnda yttrandet från Europeiska datatillsynsmannen av den 23 mars 2005).

40 — Artikel 1.2a a i förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse.

b) Artikel 1.2 i förordning nr 2252/2005 i dess ändrade lydelse är nödvändig för att uppnå det mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen

50. Här ska det utredas huruvida institutionerna har gjort en ”balanserad avvägning mellan ... unionens intresse[n]”⁴¹ att stärka säkerheten av de yttre gränserna och åsidosättandet av skyddet av personuppgifterna för de unionsmedborgare som önskar få ett pass utfärdat. ”[U]ndantag och begränsningar av skyddet för personuppgifter ska inskränkas till vad som är absolut nödvändigt”⁴² så att det inte finns någon annan åtgärd som är lika effektiv men mindre ingripande än den åtgärd som utgör undantag till den grundläggande rätten till skydd av personuppgifter.

51. En fråga som särskilt diskuterades vid domstolen var om lagstiftarens val av den biometriska metoden för att jämföra fingeravtryck var välgrundat. Enligt klaganden i det nationella målet hade inte lagstiftaren, när förordning nr 2252/2004 och förordning nr 444/2009 antogs, särskilt inte ur statistisk synpunkt, utvecklat och motiverat varför det var nödvändigt att ålägga medlemsstaterna att införa två fingeravtryck i passen. Det är slutligen hela användningen av den biometriska metoden, bortsett från ansiktsbilden, eller rent av om det är nödvändigt att så exakt identifiera unionsmedborgarna vid de yttre gränserna som klaganden vid det nationella målet har bestridit.⁴³ Klaganden i det nationella målet var bland annat upprörd över möjligheterna att, utan innehavarens vetskap, komma över fingeravtrycksbilderna vilket gör att uppgifterna i slutändan inte är särskilt säkra⁴⁴, eftersom varje handling i vår vardag utgör ett tillfälle att lämna efter oss våra fingeravtryck. Det kan inte heller med lagringschippets otillräckliga säkerhetsnivå säkerställas att endast de behöriga myndigheterna avläser de biometriska kännetecknen. Slutligen kan inte omfattningen av åsidosättandet av den grundläggande rätt som garanteras i artikel 8 i stadgan tolereras, eftersom åsidosättandet för det första berör samtliga unionsmedborgare under en period på tio år, eller under hela passets giltighetstid, ingreppet för det andra återupprepas vid varje kontroll vid de yttre gränserna, det för det tredje finns en verklig risk att uppgifterna lagras i register över biometriska uppgifter, och identifiering genom fingeravtryck kan för det fjärde medföra missbruk och att vissa kategorier av personer stigmatiseras. Av samtliga dessa skäl anser Michael Schwarz att åsidosättandet av den grundläggande rätten inte har någon koppling till de svårigheter som verkligen uppstår vid kontrollen av de yttre gränserna, oberoende av om det är fråga om att identifiera unionsmedborgare eller i fråga om att bekämpa försök att ta sig in i unionen på illegal väg med hjälp av ett förfalskat pass.

52. Det är visserligen riktigt att det av skälen till förordning nr 2252 inte riktigt framgår varför lagstiftaren valde att införa fingeravtrycksbilder, men lagstiftaren förklarar tydligt behovet av att ha ett enhetligt synsätt på unionsmedborgarnas pass i förhållande till de resehandlingar som utfärdas åt tredjelandsmedborgare.⁴⁵ Vad gäller resehandlingar till tredjelandsmedborgare hade det emellertid redan föreskrivits att fingeravtryck skulle införas.⁴⁶ I skälen hänvisas det dessutom till resultatet av det arbete som Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO) har utfört, som ”har valt ansiktsbilden som primärt driftskompatibelt biometriskt kännetecken och fingeravtryck och/eller irisscanning”⁴⁷. I samtliga yttranden om att införa andra biometriska uppgifter än ansiktsbilden, i såväl Europeiska

41 — Dom av den 9 november 2010 i de förenade målen C-92/09 och C-93/09, Volker und Markus Schecke och Eifert (REG 2009, s I-11063), punkt 77.

42 — Domen i de förenade målen Volker und Markus Schecke och Eifert (ovan fotnot 41), punkt 77 och där angiven rättspraxis.

43 — Efter att i yttrandena ha hävdat att irisscanning var ett mindre omfattande ingrepp i den grundläggande rätten till skydd av personuppgifter som framgår av artikel 8 i stadgan, preciserade Michael Schwarz sin uppfattning under förhandlingen och uppgav till domstolen att den enda obligatoriska biometriska metod som kunde tolereras för att identifiera personer var ansiktsbilden. Han uppgav även att vid kontrollen vid unionens yttre gränser, var endast kontrollen av personens nationalitet av betydelse och att en fullständig kontroll av identiteten var onödig.

44 — Michael Schwarz har åberopat såväl risken att förfalskare kommer över fingeravtryck som risken att tredjeländer utnyttjar passkontrollen vid deras gränser för att komma över unionsmedborgarnas fingeravtrycksbilder i passen för en användning som undgår all kontroll.

45 — Se s. 4 och 8 i det ovannämnda förslaget till förordning och punkt 20 i detta förslag.

46 — Se s. 8 i det ovannämnda förslaget till förordning.

47 — *Ibidem*, s. 8.

datatillsynsmannens yttrande⁴⁸, som yttrandet från artikel 29-gruppen⁴⁹, har institutionerna under alla omständigheter varnats om de risker som användning av biometri i allmänhet innebär, men i dessa yttranden har inte själva valet av fingeravtrycksbilder ifrågasatts. I samtliga dessa yttranden har det enhälligt erinrats om att de biometriska uppgifternas per definition känsliga karaktär kräver särskilda garantier, men det har aldrig gjorts gällande att valet av fingeravtryck som ytterligare ett biometriskt kännetecken i resehandlingen helt saknar relevans. Med beaktande av att varje individ i princip lätt kan lämna en fingeravtrycksbild och att dessa är unika i och med att de är individuella, kunde lagstiftaren slutligen, enligt min mening, lagenligt anse att fingeravtrycken utgjorde ett lämpligt biometriskt kännetecken för identifiering för att skapa en mer tillförlitlig koppling mellan passet och innehavaren samtidigt som att alla försök till att handlingen användes i bedrägligt syfte och till förfälskning försvårades.

53. Hypotesen om att unionslagstiftaren har gjort sig skyldig till ett uppenbart fel – mot vilket det endast kan vidtas sanktionsåtgärder när det såsom i förevarande fall ”rör sig om ett komplicerat tekniskt område under utveckling [inom vilket unionslagstiftaren] förfogar ... över ett stort utrymme för skönmässig bedömning, särskilt när den utvärderar ytterst komplicerade vetenskapliga och tekniska sakomständigheter i syfte att avgöra vilket slags åtgärder som ska vidtas och omfattningen av åtgärderna”⁵⁰ – kan inte godtas, i synnerhet då domstolen i detta sammanhang inte får ersätta lagstiftarens bedömning med sin egen bedömning, då det enligt fördraget är lagstiftaren som ska utföra den uppgiften.

54. Vad gäller alternativa åtgärder som är mindre ingripande i den grundläggande rätten till skydd av personuppgifter, kan inte irisscanning anses som mindre ingripande. Det finns dessutom ett antal nackdelar med irisscanning som hänger samman med såväl kostnaderna av metoden, vilken är patenterad, som den hälsorisk som scanningen av irisen utgör och kontrollen av om irisen stämmer överrens tar dessutom större tid i anspråk vid kontrollerna vid unionens yttre gränser.⁵¹ Att endast införa ansiktsbilden är visserligen mindre ingripande, men med beaktande av utvecklingen av utseendet, som det inte med ansiktsbilden kan tas hänsyn till, är metoden mindre effektiv om kontrollmyndigheterna behöver fastställa en persons identitet och dennes legitima koppling till det pass som denne uppvisar.

55. Vad avser argumentet att det är möjligt för tredje man eller tredje länder⁵² att komma över uppgifter, ska jag endast påpeka vad gäller den första situationen att jag anser att riskerna inte är mindre i ett system där kontrollen endast sker på grundval av ansiktsbilden. Vad avser tredje länder delar jag inte klagandens uppfattning att artikel 1.2 i förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse är orsaken till att unionsmedborgare riskerar att utsättas för missbruk i dessa stater. Det räcker att konstatera att unionen inte har något inflytande över fastställandet av de krav som deras medborgare ska uppfylla för inresa i tredje länder.

48 — Det ovannämnda yttrandet av den 23 mars 2005, av den 19 oktober 2005 om förslaget till rådets beslut om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II), om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) och om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om tillträde till andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) för de enheter i medlemsstaterna som ansvarar för att utfärda registreringsbevis för fordon (EUT C 91, 2006, s. 38), av den 27 oktober 2006 om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av de gemensamma konsulära anvisningarna angående viseringar till diplomatiska beskickningar och karriärkonsulat i samband med införandet av biometri samt bestämmelser om organiseringen av mottagandet och behandlingen av viseringsansökningar (EUT C 321, s.38) och av den 26 mars 2008 om förslaget till förordning nr 444/2009 (EUT C 200, s.1).

49 — Yttrande 3/2005 av den 30 september 2005 från arbetsgruppen om skydd av uppgifter om tillämpning av förordning nr 2252/2004.

50 — Dom av den 8 juli 2010 i mål C-343/09, Afton Chemical (REU 2010, s. I-7027), punkt 28.

51 — För att inte nämna att irisscanning i vilket fall som helst inte saknar felfrekvens.

52 — Avseende denna punkt framförde klaganden i det nationella målet vid förhandlingen den oro som Bundesverfassungsgericht uttryckte i den dom som meddelades den 30 december 2012 (1BvR 502/09).

c) Avslutande anmärkningar

56. Antalet fingeravtryck som ska registreras och lagras är begränsat till två stycken. Skyldigheten att lämna fingeravtryck åligger endast de unionsmedborgare som önskar resa utanför unionens inre gränser. Uppgifterna ska användas för strikt bestämda ändamål. I förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse föreskrivs att uppgifterna endast får ”användas för att kontrollera” passets autenticitet och innehavarens identitet.⁵³ Uppgifterna lagras endast i det säkrade lagringsmediet i passet, vilket i princip innebär att endast unionsmedborgaren är innehavare av bilden av sina fingeravtryck. Denna förordning kan inte – och detta är en väsentlig del – användas som rättslig grund för medlemsstaterna att skapa en databas för lagring av dessa uppgifter.⁵⁴ Den tid som bilden av fingeravtrycken lagras i passet tycks även vara begränsad, eftersom den motsvarar passets giltighetstid.

57. Kontrollen av om fingeravtrycken stämmer överens sker i varje fall inte systematiskt, utan slumpmässigt om till exempel kontrollen på grundval av endast ansiktsbilden och uppgifterna i passet inte skingrat alla tvivel beträffande passets autenticitet och/eller innehavarens identitet. De säkrade uppgifterna ska samlas in av utbildad och bemyndigad personal⁵⁵, och endast de myndigheter som är bemyndigande och som förfogar över adekvat utrustning kan avläsa uppgifterna.⁵⁶ Den individ vars fingeravtryck har registrerats och lagrats har rätt att kontrollera, rätta eller stryka uppgifterna.⁵⁷ För att begränsa de nackdelar som kan följa av metodens brister och begränsningar, såsom de teknologiska, föreskrivs det slutligen att ”[b]ristfälliga jämförelser ska inte i sig själva påverka passets ... giltighet för passage av de yttre gränserna”⁵⁸ och det föreskrivs undantag för barn under 12 år, för personer på vilka det är fysiskt omöjligt att ta fingeravtryck eller för de personer som det tillfälligt är omöjligt att ta fingeravtryck av.⁵⁹ Genom att fastställa sådana undantag, har således unionslagstiftaren sett till att personens värdighet skyddas.

58. Jag anser således att identifiering genom jämförelse av fingeravtryck är en begränsad teknik, och jag anser inte att det är möjligt att säga att det genom förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse har införts ett system som helt utesluter samtliga risker, även vad gäller risken för användning i bedrägligt syfte och förfalskningar. Mot bakgrund av det ovan anförda och av de försiktighetsåtgärder som har vidtagits, anser jag att lagstiftaren tog samtliga nödvändiga åtgärder för att i största möjliga mån säkerställa att de personliga uppgifter som krävs för att utfärda ett pass behandlas på ett korrekt och lagligt sätt. Det är obestridligt att lagstiftaren, genom sin restriktiva inställning, har gjort en balanserad avvägning mellan unionens olika aktuella intressen.

59. Det åsidosättande som artikel 1.2 i förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse uppenbart medför av den grundläggande rätten till skydd av personuppgifter ska följaktligen anses vara proportionerlig.

53 — Artikel 4.3 i förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse.

54 — Se skäl 5 i förordning nr 444/2009. Om medlemsstaterna väljer att skapa en sådan databas, kan i förekommande fall de nationella domstolarna, inklusive författningsdomstolarna, och Europadomstolen pröva om databasen är förenlig med rätten till skydd av personuppgifter.

55 — Artikel 1a i förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse.

56 — Vilka skyddas av en infrastruktur för kryptering med öppen nyckel.

57 — Artikel 4.1 i förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse.

58 — Artikel 4.3 i förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse.

59 — Artikel 1.2a och 1.2b i förordning nr 2252/2004 i dess ändrade lydelse.

VI – Förslag till avgörande

60. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara den fråga som Verwaltungsgericht Gelsenkirchen har ställt enligt följande:

Det har vid prövningen av denna fråga inte framkommit några omständigheter som kan påverka giltigheten av artikel 1.2 i rådets förordning (EG) nr 2252/2004 av den 13 december 2004 om standarder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken i pass och resehandlingar som utfärdas av medlemsstaterna, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 444/2009 av den 28 maj 2009.