

**Stanovisko Evropského inspektora ochrany údajů k návrhu nařízení Rady (ES), kterým se stanoví forma průkazů vydávaných členům a zaměstnancům orgánů**

(2006/C 313/13)

EVROPSKÝ INSPEKTOR OCHRANY ÚDAJŮ

s ohledem na Smlouvu o založení Evropského společenství, a zejména na článek 286 této smlouvy,

s ohledem na Listinu základních práv Evropské unie, a zejména článek 8 této listiny,

s ohledem na směrnici 95/46/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů,

s ohledem na nařízení (ES) č. 45/2001 Evropského parlamentu a Rady ze dne 18. prosince 2000 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů,

s ohledem na žádost o stanovisko vznesenou Komisí podle čl. 28 odst. 2 nařízení (ES) č. 45/2001, obdrženou dne 31. července 2006,

ZAUJAL TOTO STANOVISKO:

**1. PŘEDBĚŽNÉ POZNÁMKY**

1. Komise předložila Evropskému inspektorovi ochrany údajů (EIOÚ) formou dopisu ze dne 26. července 2006 návrh nařízení Rady, kterým se stanoví forma průkazů vydávaných členům a zaměstnancům orgánů. EIOÚ chápe tento dopis jako žádost o stanovisko podle čl. 28 odst. 2 nařízení (ES) č. 45/2001.

2. Protokol o výsadách a imunitách Evropských společenství přijatý dne 8. dubna 1965 a připojený ke Smlouvě o vytvoření jednotné Rady a jednotné Komise Evropských společenství, zejména článek 7 tohoto protokolu, stanoví, že Rada stanoví formu průkazů Společenství, jež orgány členských států uznávají za platné cestovní doklady. Uvedené znění tvoří právní základ pro zpracování údajů (čl. 5 písm. a) nařízení (ES) č. 45/2001). Rada, která je orgánem příslušným v této oblasti, je toho názoru, že průkaz Společenství již v současné době nesplňuje bezpečnostní normy vyžadované pro tento druh dokumentů a že je nezbytné jej zcela přetvořit, aby byly splněny minimální normy ICAO (Mezinárodní organizace pro civilní letectví) a normy, které se vztahují na evropský pas (zejména na biometrii), za pomoci nových technologií umožňujících nejvyšší ochranu proti padělání. Z důvodu odborného posudku požádala rada vedoucích správních útvarů Komisi, aby tuto otázku přezkoumala.

3. EIOÚ se domnívá, že je důležité zaujmout stanovisko k návrhu nového průkazu Společenství, protože se u něho zamýšlí zavést v datovém čipu biometrické údaje v interoperabilních a strojově čitelných formátech. Toto stanovisko představuje pro Evropského inspektora ochrany údajů příležitost vyjádřit v této věci svůj názor, jako již dříve učinil ve svých stanoviscích týkajících se programů VIS <sup>(1)</sup> a SIS <sup>(2)</sup> II.

<sup>(1)</sup> Stanovisko ze dne 23. března 2005 k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o vízovém informačním systému (VIS) a výměně údajů o krátkodobých vízech mezi členskými státy (KOM(2004) 835 v konečném znění) Úř. věst. C 181.

<sup>(2)</sup> Stanovisko ze dne 19. dubna 2006 ke třem návrhům o Schengenském informačním systému druhé generace (SIS II) (KOM(2005)230 v konečném znění, KOM(2005)236 v konečném znění a KOM(2005) 237 v konečném znění), Úř. věst. C 91.

4. Biometrické údaje mají zvláštní povahu, protože se týkají behaviorálních a fyziologických rysů určité osoby a mohou umožnit její identifikaci s větší přesností. Dle názoru EIOÚ spadají další zpracování do oblasti působnosti čl. 27 odst. 1 nařízení (ES) č. 45/2001. Tato zpracování proto musí podléhat předběžné kontrole Evropského inspektora ochrany údajů, protože mohou ohrožovat práva a svobody subjektů údajů vzhledem k povaze údajů.

## 2. ANALÝZA NÁVRHU

### 2.1 Obecné poznámky

5. EIOÚ je konzultován na základě čl. 28 odst. 2 nařízení (ES) č. 45/2001. Nicméně vzhledem k tomu, že uvedené ustanovení je závazné, by mělo být toto stanovisko uvedeno v preambuli znění.

6. EIOÚ vítá, že je konzultován ohledně návrhu nového průkazu Společenství, protože tento návrh je součástí politiky pro zlepšení a zabezpečení cestovních dokladů za účelem jejich větší ochrany proti paděláním.

### 2.2 Biometrické údaje

7. Návrh nového průkazu Společenství zavádí možnost zpracovat novou kategorii údajů, která zasluhuje zvláštní pozornost: biometrické údaje. EIOÚ uznává význam většího zabezpečení průkazu za účelem boje proti paděláním a podvodného používání těchto dokladů. Při zavedení biometrických identifikačních prvků a odpovídajících zpracování osobních údajů musí být dodržena řada zásad, jejichž účelem je ochrana základních práv a svobod osob, zejména práv těchto osob v souvislosti s jejich osobními údaji. Dodržování těchto zásad má zásadní význam, pokud jde o zpracování biometrických údajů, které ze své povahy poskytují informace o konkrétní osobě, a to zejména proto, že některé biometrické údaje mohou zanechat stopy v každodenním životě osob a mohou být tudíž shromažďovány bez jejich vědomí (zejména otisky prstů).

8. Trend používat biometrické údaje v informačních systémech Evropské unie (VIS, SIS II, EURODAC, evropské pasy atd.) je navíc stále silnější, aniž by byla současně pozorně posuzována možná rizika a vyžadované záruky. Pracovní skupina článku 29 měla za to, že „údaje tohoto typu [biometrické] mají zvláštní povahu, protože se vztahují k behaviorálním a fyziologickým rysům určité osoby a mohou umožnit její jednoznačnou identifikaci“<sup>(1)</sup>. Je proto třeba, aby bylo používání biometrických údajů spojeno s přijetím dalších záruk a posílených kontrolních postupů.

9. EIOÚ navrhl v předchozím stanovisku<sup>(2)</sup>, aby byl vypracován seznam společných a základních požadavků zohledňujících skutečnost, že biometrické údaje mají ze své podstaty citlivou povahu. Tento seznam by měl být uplatňován na veškeré systémy jakékoli povahy, které používají biometrii.

10. V uvedeném stanovisku zdůraznil EIOÚ význam postupu registrování pro biometrické systémy. Ve stávajícím znění návrhu není podrobně popsán původ biometrických údajů a způsob, jakým budou získávány. Postup registrování je zásadní fází a jeho definice prostřednictvím příloh není dostatečná, protože přímo ovlivňuje konečný výsledek postupu, tj. počet chybných odmítnutí nebo chybných přijetí, ke kterým by mohl vést.

11. EIOÚ například doporučuje zavedení snadno dostupných záložních postupů (technické povahy a týkajících se přístupového práva), které musejí být zavedeny při postupu registrování, aby byla respektována důstojnost osob, které nemohly poskytnout otisky prstů přijatelné pro tento systém.

<sup>(1)</sup> Pracovní dokument o biometrii (MARKT/12168/02/ER – WP 80)

<sup>(2)</sup> Stanovisko z 19. dubna 2006 ke třem návrhům o Schengenském informačním systému druhé generace (SIS II) (KOM (2005)230 v konečném znění, KOM (2005)236 v konečném znění a KOM (2005) 237 v konečném znění), Úř. věst. C 91.

12. Článek 2 návrhu nařízení upřesňuje, že datový čip obsahuje „osobní údaje zapsané v průkazu, digitální zobrazení obličeje a otisky prstů v interoperabilních formátech“. Článek 4 návrhu upřesňuje, že biometrické prvky průkazů jsou používány pouze za účelem „ověření pravosti dokladu“ a „totožnosti držitele“ prostřednictvím přímo dostupných porovnatelných prvků. S ohledem na tyto dva články si EIOÚ přeje učinit tyto připomínky:

- Dne 28. února 2005 přijala Komise „rozhodnutí, kterým se stanoví technické specifikace norem pro bezpečnostní a biometrické prvky v cestovních pasech a cestovních dokladech vydávaných členskými státy“. Komise rovněž přijala dne 28. června 2006 „rozhodnutí, kterým se stanoví technické specifikace norem pro bezpečnostní a biometrické prvky v cestovních pasech a cestovních dokladech vydávaných členskými státy“, rozhodnutí, kterým byly stanoveny další technické specifikace ukládání údajů a ochrany požadovaných otisků prstů. EIOÚ doporučuje zmínit uvedené dokumenty v nařízení, pokud jde o technické aspekty biometrických údajů, zejména aspekty týkající se formy otisků prstů a zobrazení obličeje.
- Vzhledem k tomu, že průkazy Společenství mají být používány ve třetích zemích, je třeba zajistit interoperabilitu mezi evropskými systémy a systémy třetích zemí. EIOÚ se touto problematikou zabýval již ve svém stanovisku k systému VIS <sup>(1)</sup>. Evropský inspektor pro ochranu údajů by chtěl ještě jednou zdůraznit, že interoperabilitu systémů může být dosaženo pouze za dodržení zásady omezení účelu zpracování údajů, a že by mu měly být předloženy veškeré návrhy v této oblasti.
- Znění návrhu je i nadále neurčité, pokud jde o možnost uchovávat otisky prstů v databázi orgánů, která by se tak stala rejstříkem vydaných průkazů Společenství. Pracovní skupina článku 29 zdůrazňuje ve svém stanovisku 3/2005 <sup>(2)</sup>, že je proti „uchovávání biometrických údajů a jiných údajů všech držitelů cestovních pasů v Evropské unii v ústřední databázi evropských pasů a cestovních dokladů“. EIOÚ se domnívá, že v případě průkazů Společenství se jedná o stejnou situaci. Cílem používání průkazů Společenství je ověření totožnosti osob při jejich přechodu hranic do třetích zemí. Vytvoření a zprovoznění ústřední databáze obsahující osobní údaje, zejména biometrické údaje všech osob oprávněných obdržet průkaz Společenství, proto není odůvodněné, nedodržela by se tak základní zásada proporcionality a mělo by tedy být od ní upuštěno. Je třeba rozlišovat mezi touto otázkou a zpracováním formulářů žádostí o průkaz Společenství, které jsou spravovány útvarem odpovědným za vydávání průkazů Společenství, což je otázka, ke které se vrátíme později.

13. Pokud jde o bezpečnost průkazu Společenství, stránka se strojově čitelnými osobními údaji je v souladu s dokumentem 9303 ICAO, 1. částí (strojově čitelné cestovní pasy) a způsob jeho vydávání je v souladu se specifikacemi použitelnými na strojově čitelné pasy obsaženými v uvedeném dokumentu, jakož i s minimálními bezpečnostními normami stanovenými v nařízení č. 2252/2004.

### 2.3 Technická podpora

14. Návrh nařízení stanoví (v čl. 2 odst. 2), že průkazy Společenství „obsahují datový čip [...]. Tento čip má dostatečnou kapacitu, aby byla zaručena neporušitelnost, pravost a utajení údajů“. Toto znění je v souladu s usnesením Evropského parlamentu ze dne 2. prosince 2004 <sup>(3)</sup> a tento postoj rovněž podporuje Pracovní skupinu článku 29 <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Viz C 181 strana 26.

<sup>(2)</sup> Stanovisko 3/2005 k uplatňování nařízení Rady (ES) č. 2252/2004 ze dne 13. prosince 2004 o normách pro bezpečnostní a biometrické prvky v cestovních pasech a cestovních dokladech vydávaných členskými státy

<sup>(3)</sup> Legislativní usnesení Evropského parlamentu o návrhu nařízení Rady o standardech pro ochranné prvky a biometrické údaje v cestovních pasech občanů EU předloženém Komisí (KOM(2004)0116 — C5-0101/2004 — 2004/0039(CNS)), [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004AP0073\(01\):CS:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004AP0073(01):CS:HTML)

<sup>(4)</sup> Dopis předsedy Pracovní skupiny článku 29 ze dne 18. srpna 2004 určený předsedovi Evropského parlamentu, předsedovi Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci, generálnímu tajemníkovi Rady Evropské unie, předsedovi Evropské komise, řediteli GR pro podniky a průmysl a generálnímu řediteli GR pro spravedlnost a vnitřní věci (nezveřejněný).

15. Aby byla dodržena rozhodnutí použitelná v oblasti bezpečnosti cestovních dokladů na evropské úrovni, je třeba připomenout, že je kontrola základního přístupu je povinná u všech údajů uložených na čipu, což znamená, že veškeré snímače by měly být rovněž vybaveny scannerem, který vyvodí z údajů zapsaných v cestovním pasu klíč nezbytný k otevření a přečtení čipu. Kontrola rozšířeného přístupu je navíc povinná u otisků prstů. Tento systém používá šifrování, které vyžaduje uvážlivé řízení přístupových klíčů.

## 2.4 Účel a proporcionalita

16. Při zavedení biometrických identifikačních prvků a odpovídajících zpracování osobních údajů musí být dodržena řada zásad, jejichž účelem je ochrana základních práv a svobod osob, zejména práv těchto osob v souvislosti s jejich osobními údaji. Dodržování těchto zásad má zásadní význam, pokud jde o zpracování biometrických údajů, které ze své povahy poskytují informace o konkrétní osobě. Některé biometrické údaje mohou totiž zanechat stopy v každodenním životě osob a mohou být tudíž shromažďovány bez jejich vědomí (zejména otisky prstů).

17. EIOÚ rovněž připomíná, že podle článku 6 směrnice 95/46/ES smějí být osobní údaje shromažďovány pouze pro stanovené účely, výslovně vyjádřené a legitimní a nesmějí být dále zpracovávány způsobem neslučitelným s těmito účely. Dále musejí být tyto údaje přiměřené, podstatné a nepřesahující míru s ohledem na účely, pro které jsou shromažďovány nebo dále zpracovávány (zásada účelu).

18. Zásada účelu (osobní údaje by měly být shromažďovány pro stanovené a výslovně vyjádřené účely a jejich další zpracování by mohlo být povoleno pouze za velmi přísných podmínek) a zásada proporcionality (zpracování osobních údajů je povoleno pouze v nezbytném rozsahu a pokud není stejně účinný žádný jiný prostředek, který by méně zasahoval do soukromého života) musejí být dodržovány v rámci zpracování biometrických údajů. Jak již bylo uvedeno výše, vytvořením ústřední databáze osobních údajů, zejména biometrických údajů, všech osob oprávněných obdržet průkaz Společenství by nebyla dodržena zásada proporcionality.

## 2.5 Informování a přístup

19. Návrh nařízení uvádí právo osob, kterým byl vydán průkaz, na informování (právo na přístup, ověření, opravu nebo výmaz údajů). EIOÚ by si přál, aby byl v 6. bodě odůvodnění návrhu doplněn odkaz na článek 32 nařízení 45/2001 o právu zaměstnanců Společenství na opravné prostředky.

20. Určení orgánů a subjektů oprávněných prohlížet údaje v datovém čipu u těchto dokumentů podléhá příslušným ustanovením právních předpisů Společenství, práva Evropské unie nebo mezinárodních dohod. EIOÚ doporučuje, aby byly upřesněny orgány, kterým je toto nařízení určeno, jakož i udělená přístupová práva. Musí být rovněž zaručeno, že v zájmu bezpečnosti zpracování mohou mít k údajům uloženým na čipu přístup pouze příslušné orgány.

21. V současnosti neexistuje odpověď na další otázky, pokud jde o kontrolu průkazu Společenství ve třetích zemích: ke kterým údajům v datovém čipu budou mít třetí země přístup? Existují kromě toho ochranná opatření, která mají zajistit, aby třetí země neuchovávaly údaje, ke kterým měly přístup? Otázky týkající se přístupu k těmto informacím zůstávají přinejmenším problematické.

## 3. JINÉ PŘIPOMÍNKY

### 3.1 Vydávání průkazu Společenství

22. V pravidlech pro vydávání průkazů Společenství, jak jsou stanovena v článku 3 návrhu, je uvedeno, že průkazy Společenství vydává každý orgán, případně specializovaný subjekt. Jeden nebo více orgánů mohou nicméně mezi sebou pověřit jeden orgán úkolem vydávat jejich průkazy. Rovněž se zamýšlí, že Komise určí v návaznosti na nabídkové řízení subjekt, který byl odpovědný za výtisk prázdných průkazů Společenství, případně za jejich personalizaci zanesením osobních údajů držitele. Vzhledem ke zvláštní povaze zpracování, která se mají provést, a nezbytným podmínkách ochrany, jež s ním musí být spojeny, pravidla, kterým podléhá výběr subjektu odpovědného za zpracování, budou muset zohlednit zejména zásady nařízení 45/2001 týkající se bezpečnosti a důvěrné povahy zpracování (články 21, 22 a 23 uvedeného nařízení).

23. Aniž by byl dotčen obsah stanoviska EIOÚ ohledně předběžné kontroly, která bude následovat po oznámení <sup>(1)</sup> inspektora ochrany údajů orgánu příslušného nebo orgánů příslušných pro další zpracování průkazu Společenství, přeje si EIOÚ v tomto bodě uvést několik obecných myšlenek, pokud jde o další zpracování.

### 3.2 Formulář

24. Dokumentace předložená ke konzultaci neobsahuje informace o formuláři, který musejí osoby se zájmem o průkaz Společenství (nebo osoby oprávněné k jeho držení) vyplnit. Nicméně v případě, kterým se EIOÚ zabýval dříve, došel EIOÚ k závěru, že osobní údaje zpracovávané v rámci vydávání starých průkazů Společenství nejsou údaji týkajícími se zdraví a že pokud by určité údaje souvisely se zdravím (v kapitole „zvláštní znaky“), nebyly by povinné. Navíc je zapotřebí souhlas subjektů údajů, definovaný v čl. 2 písm. h) nařízení 45/2001. Z tohoto důvodu a aby si udělal přesný obraz o obsahu plánovaného postupu, EIOÚ doporučuje, aby byla ke spisu v rámci postupu stanoveného v článku 27 nařízení 45/2001 připojena jedna kopie formuláře k průkazu Společenství, jakož i veškeré další dokumenty usnadňující analýzu tohoto případu.

### 3.3 Kvalita údajů

25. Článek 4 odst. 1 písm. c) nařízení 45/2001 stanoví, že „údaje musejí být přiměřené, podstatné a nepřesahující míru s ohledem na účely, pro které jsou shromažďovány nebo dále zpracovávány“. Údaje zpracovávané v rámci analyzovaného postupu se mohou vyznačovat značným rozsahem (přinejmenším biometrické údaje), což znamená, že je obtížné předběžně a bez znalosti konkrétního případu určit, zda jsou „přiměřené, podstatné a nepřesahující míru“. Je proto důležité, aby osoby, které budou zpracovávat údaje v rámci různých postupů, byly řádně informovány o povinnosti dodržovat zásadu stanovenou v čl. 4 odst. 1 písm. c) a zpracovávaly údaje s ohledem na tuto zásadu. V rámci postupu podle čl. 27 nařízení 45/2001 doporučí EIOÚ vypracování zásad chování s cílem řádně tyto osoby informovat o jejich povinnostech. Rovněž požádá o uspořádání specifických školení o problematice zpracování citlivých údajů.

26. Údaje musejí být navíc přesné, a je-li to nezbytné, i aktualizované (čl. 4 odst. 1 písm. d)). Na základě informací v předloženém spisu není možné ověřit, zda bude zajištěna přesnost údajů. Stejně tak není možné v současné době ověřit, že postup nebo systém sám o sobě zcela zaručí kvalitu údajů. Jak již bylo zdůrazněno v předchozím bodě, pouze analýza v rámci postupu podle článku 27 umožní ověřit, že byla přijata dostatečná ochranná opatření.

### 3.4 Uchovávání údajů

27. Znění stanoví platnost nových průkazů po dobu 5 let. Toto znění však nestanoví dobu uchovávání údajů každého spisu, a tedy i každé žádosti. Nařízení 45/2001 uvádí, že údaje jsou „uchovávány k identifikaci subjektů údajů po dobu ne delší než je nezbytné pro dosažení účelů, pro které jsou shromažďovány nebo dále zpracovávány“ (čl. 4 odst. 1 písm. e)). Jak je zdůrazněno výše, od uchovávání biometrických údajů v databázi musí být upuštěno. EIOÚ proto doporučuje oddělit zpracování biometrických údajů od zpracování údajů poskytnutých ve formulářích žádosti o průkaz Společenství. Údaje poskytnuté ve formulářích žádosti o průkaz Společenství mohou být uchovávány v rámci běžného zpracování žádostí o průkaz Společenství.

## 4. DOPORUČENÍ

28. EIOÚ vítá skutečnost, že je konzultován ohledně průkazu Společenství, pokud budou zohledněny tyto připomínky:

— Toto stanovisko by mělo být uvedeno v preambuli nařízení před body odůvodnění („s ohledem na stanovisko...“)

<sup>(1)</sup> Na základě čl. 27 odst. 3 nařízení (ES) 45/2001.

- Snadno dostupné záložní postupy musejí být provedeny v rámci postupu registrace biometrických údajů.
- Rozhodnutí Komise ze dne 28. února 2006 a ze dne 28. června 2006, „kterými se stanoví technické specifikace norem pro bezpečnostní a biometrické prvky v cestovních pasech a cestovních dokladech vydávaných členskými státy“ musejí být uvedeny při řešení technických aspektů průkazů Společenství.
- Biometrické údaje nesmějí být uchovávány v ústřední databázi.
- Obsah a formát zamýšlených biometrických údajů a záruky spojené se zavedením biometrických údajů v průkazech Společenství musejí být popsány přesněji.
- Je třeba vzít v úvahu, že interoperability systémů může být dosaženo pouze za dodržení zásady omezení účelu zpracování údajů, a že veškeré návrhy v této oblasti by měly být předloženy EIOÚ.
- Při zpracování biometrických údajů musí být věnována zvláštní pozornost zásadě účelu a zásadě proporcionality.
- Aby členové a zaměstnanci věnovali pozornost této otázce, je třeba v 6. bodě odůvodnění návrhu doplnit odkaz na článek 33 nařízení 45/2001 o nápravných prostředcích zaměstnanců Společenství.
- EIOÚ si přeje, aby návrh stanovil vypracování vyčerpávajícího seznamu příslušných orgánů, které budou mít přístup k údajům, a definice přístupových práv, která jim budou udělena.
- Výběrová kritéria subjektu uvedeného v článku 3 návrhu musejí být pečlivě definována s ohledem na zvláštní povahu biometrických údajů.
- Postup vydávání průkazů Společenství podléhá předběžné kontrole Evropského inspektora ochrany údajů podle čl. 27 odst. 1 nařízení 45/2001.
- V rámci předběžné kontroly by měl být předložen formulář žádosti o průkaz Společenství za účelem analýzy aspektů týkajících se ochrany údajů, jakož i veškeré další dokumenty, které by usnadnily analýzu případu.
- Je třeba doporučit vypracování zásad chování s cílem řádně informovat osoby odpovědné za zpracování údajů o jejich povinnostech. Rovněž by se mělo uvažovat o specifických školení o problematice zpracování citlivých dat.
- Musí být zajištěno, aby postupy umožňovaly dodržování zásady kvality údajů.

V Bruselu dne 13. října 2006.

Peter HUSTINX

*Evropský inspektor ochrany údajů*

---