

Mnenje Evropskega nadzornika za varstvo podatkov o osnutku uredbe Sveta (ES) o določitvi oblike prepustnic, ki se izdajo članom in uslužbencem institucij

(2006/C 313/13)

EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV JE —

ob upoštevanju Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in zlasti člena 286 Pogodbe,

ob upoštevanju Listine o temeljnih pravicah Evropske unije in zlasti člena 8 Listine,

ob upoštevanju Direktive 95/46/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov,

ob upoštevanju Direktive (ES) št. 45/2001/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2000 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov s strani institucij in organov Skupnosti in o prostem pretoku takih podatkov,

ob upoštevanju zahteve za mnenje, ki jo je oblikovala Komisija v skladu s členom 28(2) Uredbe (ES) št. 45/2001 in je bila sprejeta 31. julija 2006 —

SPREJEL NASLEDNJE MNENJE:

1. UVODNE OPOMBE

1. Komisija je Evropskemu nadzorniku za varstvo podatkov (v nadaljevanju: nadzornik) v pismu z dne 26. julija 2006 posredovala osnutek uredbe Sveta o določitvi oblike prepustnic, ki se izdajo članom in uslužbencem institucij. Nadzornik razume to pismo kot zahtevo za mnenje, ki ga je treba oblikovati v skladu s členom 28(2) Uredbe (ES) št. 45/2001.

2. Protokol o privilegijih in imunitetah (PPI) Evropskih skupnosti, sprejet 8. aprila 1965 in priložen k Pogodbi o ustanovitvi enotnega Sveta in enotne Komisije Evropskih skupnosti in zlasti člen 7 Protokola predvidevajo, da Svet sprejme obliko prepustnice Skupnosti, ki jo organi držav članic priznavajo kot veljavno potno listino. To besedilo predstavlja pravno podlago za opravljeno obdelavo podatkov (člen 5a Uredbe (ES) št. 45/2001). Kot pristojna institucija na tem področju Svet meni, da prepustnica Skupnosti danes ne odgovarja več zahtevam varnostnih standardov za te vrste listin in da jo je treba popolnoma preoblikovati, da se dosežejo minimalni standardi Mednarodne organizacije civilnega letalstva (ICAO) ter standardi, ki se zahtevajo za evropski potni list (zlasti biometrija), in sicer s pomočjo novih tehnologij, ki omogočajo največjo možno zaščito pred ponarejanjem. Zaradi strokovne narave tega vprašanja je skupina vodij administracij zaprosila Komisijo, da to vprašanje preuči.

3. Nadzornik meni, da je pomembno oblikovati mnenje glede predloga nove prepustnice Skupnosti, ker predvideva uveljavitev biometričnih podatkov na nosilcu za shranjevanje podatkov v obliki, ki je interoperabilna in strojno berljiva. To mnenje je priložnost, da se nadzornik opredeli glede te zadeve, kot je to že storil v svojih mnenjih o programih VIS ⁽¹⁾ in SIS II ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Mnenje z dne 23. marca 2005 glede predloga uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vizumskem informacijskem sistemu (VIS) in izmenjavi podatkov o vizumih za kratkoročno prebivanje med državami članicami (COM(2004) 835 konč.) UL C 181.

⁽²⁾ Mnenje z dne 19. oktobra 2005 glede treh predlogov o drugi generaciji schengenskega informacijskega sistema (SIS II) (COM(2005) 230 konč., COM(2005) 236 konč. in COM(2005) 237 konč.), UL C 91.

4. Posebnost biometričnih podatkov je v tem, da zadevajo vedenjske in fiziološke lastnosti osebe in omogočajo bolj natančno ugotavljanje istovetnosti. Po mnenju nadzornika spadajo prihodnje obdelave podatkov na področje uporabe člena 27(1) Uredbe (ES) št. 45/2001. Tako obdelavo podatkov mora zato predhodno preveriti nadzornik, ker bi zaradi narave podatkov to lahko pomenilo nepravilnost glede pravic in svoboščin zadevnih oseb.

2. ANALIZA PREDLOGA

2.1 Splošne opombe

5. Posvetovanje z nadzornikom temelji na členu 28(2) Uredbe (ES) št. 45/2001. Glede na omejevalni značaj te določbe, bi se to mnenje vsekakor moralo omeniti v preambuli besedila.

6. Nadzornik pozdravlja dejstvo, da bo vključen v posvetovanje o predlogu nove prepustnice Skupnosti, saj ta predstavlja del politike izboljšave in varnosti potnih listin zaradi boljše zaščite pred ponarejanjem teh listin.

2.2 Biometrični podatki

7. Predlog nove prepustnice Skupnosti omogoča obdelavo nove vrste podatkov, ki zaslužijo posebno pozornost: biometrični podatki. Nadzornik se zaveda pomena večje varnosti prepustnice zaradi boja proti ponarejanju in zlorabe teh listin. Vsekakor pa je treba pri uvedbi biometričnih podatkov in obdelavi ustreznih osebnih podatkov upoštevati določena načela za zagotovitev spoštovanja temeljnih pravic in svoboščin posameznikov in zlasti njihovih pravic v zvezi z obdelavo osebnih podatkov. Upoštevanje teh načel je toliko bolj bistveno pri obdelavi biometričnih podatkov, ker ti sami po sebi dajejo podatke o določeni osebi, še zlasti ker nekateri biometrični podatki lahko puščajo sledi v vsakdanjem življenju oseb, saj jih je mogoče zbirati (zlasti prstne odtise) brez njihove vednosti.

8. Poleg tega se biometrični podatki vedno bolj uporabljajo v informacijskih sistemih na ravni Evropske unije (VIS, SIS II, EURODAC, evropski potni list, itd.), ne da bi se temeljito preučila s tem povezana tveganja in potrebna jamstva. Delovna skupina iz člena 29 je menila, da je „Posebnost biometričnih podatkov v tem, da zadevajo vedenjske in fiziološke lastnosti osebe in omogočajo zanesljivo ugotavljanje istovetnosti.“⁽¹⁾ Zato naj bi uporabo biometričnih podatkov spremljala dodatna jamstva in načini okrepljenega nadzora.

9. Nadzornik je že v svojem prejšnjem mnenju⁽²⁾ predlagal, da se oblikuje seznam temeljnih skupnih zahtev, ki bi upoštevale dejstvo, da so biometrični podatki sami po sebi občutljive narave. Ta seznam bi moral omogočiti uporabo v vseh sistemih, ki uporabljajo katero koli vrsto biometrije.

10. V istem mnenju je nadzornik poudaril pomen, ki ga posveča vpisnemu postopku za biometrične sisteme. Poreklo biometričnih podatkov in način, kako se bodo zbirali, nista podrobno opisana v obstoječem besedilu predloga. Vpisni postopek predstavlja bistven korak in ne sme biti opredeljen le s prilogami, saj neposredno pogojuje končni rezultat postopka, tj. ravni napačne zavrnitve ali napačne odobritve, ki se lahko pojavijo.

11. Kot primer je nadzornik predlagal izvedbo enostavno uporabnih pomožnih postopkov (tehnični postopki v zvezi s pravico dostopa), ki se morajo uporabiti v vpisnem postopku zaradi spoštovanja dostojanstva oseb, ki morda niso zmožni predložiti sprejemljivih odtisov za ta sistem.

⁽¹⁾ Delovni dokument o biometriji, (dok. MARKT/12168/02/FR – WP 80)

⁽²⁾ Mnenje z dne 19. oktobra 2005 glede treh predlogov o drugi generaciji schengenskega informacijskega sistema (SIS II) (COM (2005) 230 konč., COM (2005) 236 konč. in COM (2005) 237 konč.), UL C 91.

12. Člen 2 predloga uredbe določa, da nosilec za shranjevanje podatkov vsebuje „osebne podatke, vpisane na prepustnici, digitalno fotografijo obraza ter prstne odtise, zabeležene v interoperabilni obliki.“ Člen 4 predloga določa, da se biometrični podatki prepustnice Skupnosti uporabljajo zgolj za „preverjanje verodostojnosti dokumenta“ in „istovetnosti imetnika“ s pomočjo neposredno dostopnih primerljivih značilnosti. V luči teh dveh členov želi nadzornik podati naslednje pripombe:

- Komisija je 28. februarja 2005 sprejela „sklep o tehničnih specifikacijah v zvezi s standardi za varnostne značilnosti in biometrične podatke v potnih listih in potovalnih dokumentih, ki jih izdajo države članice.“ Poleg tega je 28. junija 2006 sprejela „sklep o tehničnih specifikacijah v zvezi s standardi za varnostne značilnosti in biometrične podatke v potnih listih in potovalnih dokumentih, ki jih izdajo države članice, tj. sklep, ki opredeljuje dodatne tehnične specifikacije za shranjevanje in zaščito prstnih odtisov.“ Nadzornik priporoča, da se v uredbi ti dokumenti omenijo v zvezi s tehničnimi vidiki biometričnih podatkov in zlasti obliko prstnih odtisov ter podobo obraza.
- Ker je prepustnica Skupnosti namenjena za uporabo v tretjih državah, bo potrebno zagotoviti interoperabilnost med evropskimi sistemi in sistemi tretjih držav. Nadzornik je že obravnaval to problematiko v svojem mnenju o sistemu VIS ⁽¹⁾. Ponovno želi poudariti, da se interoperabilnost sistemov ne sme uvesti, če je kršeno načelo omejitve namena obdelave podatkov in da bi se mu morali predložiti vsi predlogi na tem področju.
- Besedilo predloga ostaja nejasno glede možnosti shranjevanja prstnih odtisov v institucionalni bazi podatkov, ki bi tako dejansko postala evidenca izdanih prepustnic Skupnosti. Delovna skupina iz člena 29 je v svojem mnenju 3/2005 ⁽²⁾ poudarila, da nasprotuje „shranjevanju biometričnih in drugih podatkov imetnikov potnih listov v EU v centralizirani podatkovni bazi potnih listov in evropskih potnih listin.“ Nadzornik meni, da gre pri prepustnici Skupnosti za enak primer. Uporaba prepustnice Skupnosti je dejansko namenjena ugotavljanju istovetnosti oseb ob prestopu državne meje v tretji državi. Zato oblikovanje in uporaba centralizirane baze podatkov, ki bi vsebovala osebne podatke in zlasti biometrične podatke oseb, katerim se lahko izda prepustnica Skupnosti, nista utemeljena, ker bi se s tem kršilo temeljno načelo sorazmernosti, čemur se je treba izogniti. To vprašanje pa ne zadeva obdelave podatkov na podlagi vlog za prepustnico Skupnosti, ki jih obravnava služba za izdajo prepustnic Skupnosti; to vprašanje bomo obravnavali v nadaljevanju.

13. Glede zaščite prepustnice Skupnosti je stran z strojno berljivimi osebnimi podatki v skladu z dokumentom 9303 ICAO, del I. (strojno berljivi potni listi), način izdaje pa je v skladu z navedenimi specifikacijami, ki se uporabljajo za strojno berljive potne liste, kot tudi z minimalnimi varnostnimi standardi iz Uredbe št. 2252/2004.

2.3 Tehnična podpora

14. Predlog uredbe določa (v členu 2(2)), da prepustnice Skupnosti vsebujejo „nosilec za shranjevanje podatkov [ki je] primerno zmogljiv in lahko varuje neokrnjenost, verodostojnost in zaupnost podatkov.“ To besedilo je v skladu z resolucijo Evropskega parlamenta z dne 2. decembra 2004 ⁽³⁾, njeno stališče pa podpira tudi delovna skupina iz člena 29 ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Glej stran zgoraj C 181/26.

⁽²⁾ Mnenje 3/2005 o uporabi Uredbe Sveta (ES) št. 2252/2004 z dne 13. decembra 2004 o standardih za varnostne značilnosti in biometrične podatke v potnih listih in potovalnih dokumentih, ki jih izdajo države članice.

⁽³⁾ Zakonodajna resolucija Evropskega parlamenta o predlogu Komisije za uredbo Sveta o standardih za varnostne značilnosti in biometrične podatke v potnih listih državljanov EU (COM(2004)0116 — C5-0101/2004 — 2004/0039 (CNS)), [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004AP0073\(01\):SL:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004AP0073(01):SL:HTML)

⁽⁴⁾ Pismo z dne 18. avgusta 2004, ki ga je predsednik delovne skupine iz člena 29 naslovil na predsednika Evropskega parlamenta, predsednika odbora LIBE, generalnega sekretarja Sveta Evropske unije, predsednika Evropske komisije, direktorja GD za podjetništvo in na generalnega direktorja GD za pravosodje in notranje zadeve (ni objavljen).

15. Zaradi upoštevanja sklepov, ki zadevajo varnost potnih listin na evropski ravni, je treba opozoriti, da je za vse podatke, shranjene na čipu, obvezen osnovni nadzor dostopa, kar pomeni, da morajo biti vsi čitalniki opremljeni tudi s skenerjem, ki bo prepoznal vpisane podatke v potnem listu, in ključem za odklepanje in branje čipa. Poleg tega je obvezen povečan nadzor dostopa za prstne odtise. Ta sistem uporablja šifriranje, ki zahteva premišljeno upravljanje ključev za dostop.

2.4 Namen in sorazmernost

16. Pri uvedbi biometričnih podatkov in obdelavi ustreznih osebnih podatkov je treba upoštevati določena načela za zagotovitev spoštovanja temeljnih pravic in svoboščin posameznikov in zlasti njihovih pravic v zvezi z obdelavo osebnih podatkov. Spoštovanje teh načel je še toliko bolj nujno, ker gre za obdelavo biometričnih podatkov, ki že po svoji naravi vključujejo informacije o točno določeni osebi. Poleg tega lahko nekateri biometrični podatki (zlasti prstni odtisi) vplivajo na vsakodnevno življenje posameznikov, saj jih je mogoče zbirati brez njihove vednosti.

17. Nadzornik meni, da se lahko ti podatki v skladu s členom 6 Direktive 95/46/ES zbirajo samo za določene, izrecne in zakonite namene in se ne smejo nadalje obdelovati na način, ki ni združljiv s temi nameni. Poleg tega morajo biti ti podatki primerni, ustrezni in ne pretirani glede na namene, za katere se zbirajo in nadalje obdelujejo (načelo namembnosti);

18. Pri obdelavi biometričnih podatkov je treba upoštevati načelo namembnosti (osebne podatke je treba zbirati in obdelovati za določene in jasne namene, njihova kasnejša uporaba je lahko dovoljena samo pod zelo strogimi pogoji) in načelo sorazmernosti (obdelava osebnih podatkov je dovoljena le v toliko, kolikor je potrebno, in v primeru, če ni drugega enako učinkovitega sredstva, ki bi manj vplivalo na zasebno življenje). Kot je že bilo navedeno, vzpostavitev centralizirane baze osebnih podatkov in zlasti biometričnih podatkov vseh pooblaščenih oseb, ki imajo prepustnico Skupnosti, ne bi bila v skladu z načelom sorazmernosti.

2.5 Obveščenost in dostop

19. Predlog uredbe vključuje pojem pravice do obveščenosti (pravica do dostopa, preverjanja, popravljanja ali odpravljanja podatkov) o osebah, ki imajo prepustnico Skupnosti. Zato Nadzornik želi, da se v uvodni izjavi 6 predloga, ki se nanaša na pravico do pritožbe osebja Skupnosti, doda sklic na člen 33 Uredbe 45/2001.

20. Imenovanje organov in uradov, ki so pooblaščen za dostop do sedanjih podatkov na nosilcu za shranjevanje dokumentov, poteka v skladu z veljavnimi določbami prava Skupnosti, Evropske unije ali mednarodnih sporazumov. Nadzornik priporoča natančno opredelitev organov, na katere se nanaša ta uredba, in jim je dodeljene pravice do dostopa. Treba si je tudi prizadevati za varnost obdelave in v te namen zagotoviti, da bo dostop do podatkov na čipu omogočen samo pristojnim organom.

21. Zaenkrat še ni odgovorov na druga vprašanja v zvezi s preverjanjem prepustnice Skupnosti v tretjih državah: do katerih podatkov na nosilcu bodo imele dostop tretje države? Poleg tega, ali obstajajo varnostni ukrepi, ki zagotavljajo, da tretje države ne shranjujejo podatkov, do katerih imajo dostop? Kakorkoli, vprašanja v zvezi z dostopom do teh informacij so sporna.

3. DRUGE PRIPOMBE

3.1 Izdaja prepustnic Skupnosti

22. V členu 3 predloga, ki se nanaša na izdajanje prepustnic Skupnosti, je določeno, da jih izdajo posamezne institucije, po potrebi s pomočjo posebnega urada. Vendar pa lahko ena ali več institucij zaupa eni izmed njih skrb za izdajo vseh prepustnic. Predvideno je tudi, da Komisija imenuje – na podlagi javnega razpisa – urad, ki je pristojen za tiskanje praznih prepustnic – in morebiti tudi za njihovo personalizacijo, tj. vstavljanje osebnih podatkov imetnika. Zaradi posebne narave predvidenih obdelav in pogojev varstva, ki jih je treba zagotoviti pred obdelavo, je treba pri določitvi predpisov v zvezi z izbiro pristojnega urada upoštevati zlasti načela iz Uredbe 45/2001 o varnosti in zaupnosti podatkov (členi 21, 22 in 23 Uredbe).

23. Nadzornik želi v tej fazi posredovati nekaj splošnih zamisli o prihodnji obdelavi prepustnice Skupnosti; te ne vplivajo na vsebino njegovega mnenja v zvezi s predhodnim preverjanjem, izvedenim na podlagi obvestila ⁽¹⁾ uradne osebe za varstvo podatkov v instituciji/institucijah, pristojni/h za obdelavo.

3.2 Obrazec

24. Dokumentacija za posvetovanje ni povezana z obrazcem, ki ga morajo izpolniti osebe, ki želijo imeti prepustnico (ali imajo dovoljenje zanjo). Kljub temu pa je bilo v enem od primerov, ki jih je obravnaval nadzornik, ugotovljeno, da pri izdaji starih prepustnic obdelava osebnih podatkov ni vključevala podatkov o zdravju in če so ti podatki bili povezani z zdravjem (pod naslovom „posebne značilnosti“), niso bili obvezni. Poleg tega se v skladu s členom 2 Uredbe (ES) št. 45/2001 uporablja določba o privolitvi zadevne osebe. Zaradi tega, pa tudi zato, da bi dobili natančno predstavo o vsebini predvidenega postopka, nadzornik priporoča, da se v okviru postopka iz člena 27 Uredbe 45/2001 spisu priloži kopija obrazca prepustnice, pa tudi vsi drugi dokumenti, ki lahko olajšajo analizo primera.

3.3 Kakovost podatkov

25. V členu 4(1)(c) Uredbe 45/2001 je predvideno, da „morajo biti podatki primerni, ustrezni in ne pretirani glede na namene, za katere se zbirajo in nadalje obdelujejo“. Značilnost podatkov (vsaj biometričnih), obdelanih v okviru analiziranega postopka je lahko, da so zelo različne kakovosti, zato je težko vnaprej in brez poznavanja posameznega primera določiti, ali so „primerni, ustrezni in ne pretirani“. Zato je pomembno, da bodo osebe, ki bodo obdelovale podatke v okviru različnih postopkov, pravilno obveščene o obveznosti spoštovanja načela iz člena 4.1(c) in bodo to načelo spoštovale. Da bodo te osebe pravilno obveščene o svojih obveznostih, bo nadzornik v skladu s postopkom iz člena 27 Uredbe 45/2001 priporočil, naj se pripravi kodeks ravnanja. Prav tako bo predlagal, da se za vprašanja obdelave občutljivih podatkov predvidijo posebna usposabljanja.

26. Poleg tega morajo biti podatki natančni in po potrebi posodobljeni (člen 4(1)(d)). Na podlagi predložene dokumentacije ni mogoče preveriti, ali bo zagotovljena natančnost podatkov. Prav tako v tem trenutku ni mogoče preveriti, če bosta postopek ali sistem sama v celoti zagotavljala zahtevo po kakovosti podatkov. Kot je poudarjeno v prejšnji točki, je preverjanje v zvezi z zadostnostjo varnostnih ukrepov možno le na podlagi analize v okviru postopka iz člena 27.

3.4 Hramba podatkov

27. V besedilu predvideno obdobje za veljavnost novih prepustnic je 5 let. Vendar pa besedilo ne predvideva, koliko časa se hranijo podatki o posameznem spisu in s tem posamezni vlogi. V Uredbi 45/2001 je predvideno, da so podatki „shranjeni v obliki, ki dopušča identifikacijo posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, le toliko časa, kakor je potrebno za namene, za katere so bili zbrani ali za katere se nadalje obdelujejo“ (člen 4.1.e). Kot je bilo že povedano, se je treba izogibati hrambi biometričnih podatkov v bazi podatkov. Zato nadzornik priporoča, da se obdelava biometričnih podatkov loči od obdelave podatkov z obrazca, s katerim se zaprosi za izdajo prepustnice. Ti podatki se lahko hranijo v okviru običajne obdelave prošenj za izdajo prepustnice.

4. PRIPOROČILA

28. Dejstvo, da je bil zaprosen za mnenje o prepustnicah Skupnosti, nadzornik ocenjuje kot pozitivno, če bo upoštevano naslednje:

— To mnenje se navede v preambuli k uredbi, pred uvodnimi izjavami („ob upoštevanju mnenja ...“)

⁽¹⁾ V skladu s členom 27(3) Uredbe (ES) št. 45/2001.

- Vpisni postopek biometričnih podatkov je treba izvajati z lahko dostopnimi pomožnimi postopki.
- Pri tehničnih vidikih prepustnic je treba omeniti Sklep Komisije z dne 28. februarja 2005 in z dne 28. junija 2006 „o tehničnih specifikacijah v zvezi s standardi za varnostne značilnosti in biometrične podatke v potnih listih in potovalnih dokumentih, ki jih izdajo države članice“.
- Biometričnih podatkov se ne sme hraniti v centraliziranih bazah podatkov.
- Predvideno vsebino in obliko biometričnih podatkov in zagotovila v zvezi z uvajanjem teh podatkov v prepustnice Skupnosti morajo biti opisani bolj natančno.
- Upoštevati je treba dejstvo, da ni mogoče uvesti interoperabilnosti sistemov, če je kršeno načelo omejitve namena obdelave podatkov; vsi predlogi na tem področju bi morali biti predloženi Evropskemu nadzorniku za varstvo podatkov.
- Pri obdelavi biometričnih podatkov je treba nameniti posebno pozornost načeloma namembnosti in sorazmernosti.
- Da bi pritegnili pozornost članov in uradnikov institucij, bi bilo treba v uvodni izjavi 6 predloga, ki se nanaša na pravico do pritožbe osebja Skupnosti, dodati sklic na člen 33 Uredbe 45/2001.
- Nadzornik želi, da se v predlogu predvidi izčrpen seznam pristojnih organov, ki bodo imeli dostop do podatkov, in opredelitev pravic do dostopa, ki jim bodo dodeljene.
- Skrbno je treba določiti merila za izbor urada iz člena 3 predloga in pri tem upoštevati posebno naravo biometričnih podatkov.
- Postopek izdaje prepustnic Skupnosti v skladu s členom 27(1) Uredbe 45/2001 predhodno preveri Evropski nadzornik za varstvo podatkov.
- Zaradi analize vidikov v zvezi z varstvom podatkov, je treba v okviru predhodnega preverjanja predložiti obrazec prošnje za izdajo prepustnice Skupnosti, prav tako je treba predložiti vse dokumente, ki lahko olajšajo analizo primera.
- Priporoča se priprava kodeksa ravnanja, ki naj bi zagotovil, da bodo osebe, ki bodo obdelovale podatke pravilno obveščene o svojih obveznostih. Prav tako je treba predvideti posebno usposabljanje za obdelavo občutljivih podatkov.
- Treba je zagotoviti, da bo izvedba postopkov omogočala spoštovanje načela kakovosti podatkov.

V Bruslju, 13. oktobra 2006

Peter HUSTINX

Evropski nadzornik za varstvo podatkov
