

EVROPSKÝ INSPEKTOR OCHRANY ÚDAJŮ

Stanovisko Evropského inspektora ochrany údajů k pozměněnému návrhu nařízení Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1030/2002, kterým se stanoví jednotný vzor povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí

(2006/C 320/10)

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 na článek 8 této listiny,

s ohledem na směrnici Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES 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 Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 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, a zejména na článek 41 tohoto nařízení,

s ohledem na žádost Komise o stanovisko v souladu s čl. 28 odst. 2 nařízení (ES) č. 45/2001 obdrženu dne 11. května 2006,

ZAUJAL TOTO STANOVISKO:

1. ÚVOD

Ve snaze harmonizovat vzor povolení k pobytu, která vydávají členské státy státním příslušníkům třetích zemí, přijala Rada dne 13. června 2002 nařízení (ES) č. 1030/2002, kterým se stanoví jednotný vzor povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí⁽¹⁾. V šestém bodě odůvodnění tohoto nařízení se členské státy a Komise dohodly, že budou pravidelně a v souladu s technickým rozvojem posuzovat případné změny v bezpečnostních prvcích, které jsou do dokladu o povolení zabudovány. Jako názorný příklad byly uvedeny biometrické prvky.

Dne 24. září 2003 navrhla Evropská komise nařízení Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1030/2002⁽²⁾. Toto nařízení bylo navrženo společně s dalším návrhem nařízení Rady, kterým se mění nařízení (ES) 1683/95, kterým se stanoví jednotný vzor

víz. Hlavním cílem obou návrhů bylo zavedení biometrických údajů (zobrazení obličeje a dvou otisků prstů držitele) do těchto nových jednotných vzorů povolení k pobytu a víz. Vzhledem k řadě technických nejasností nebyl vzor povolení k pobytu (štítek nebo samostatný průkaz) vymezen. V souladu s konzultačním postupem byly tyto návrhy předloženy Evropskému parlamentu.

Dne 10. března 2006 předložila Evropská komise pozměněný návrh (dále jen „návrh“) nařízení Rady, kterým se mění nařízení (ES) 1030/2002. V tomto pozměněném návrhu byl vzhledem k možným interferencím mezi bezkontaktními čipy zvolen jako vzor samostatný průkaz. Vymezený prostor (zóna 16 podle přílohy návrhu) bude rovněž nabídnut těm členským státům, které chtějí do povolení pobytu zabudovat kontaktní čip pro elektronické služby.

Návrh na povolení k pobytu je založen na čl. 63 odst. 3 písm. a) Smlouvy o ES. Evropský inspektor ochrany údajů zdůrazňuje, že by povolení k pobytu nemělo být považováno za cestovní doklad. Ačkoli cílem bylo přijmout soudržný přístup k biometrickým identifikátorům v EU, zahrnul návrh z roku 2003 návrhy týkající se víz a povolení k pobytu bohužel do téhož dokumentu, což mohlo vést k některým nedorozuměním. Evropský inspektor ochrany údajů proto vítá skutečnost, že víza a povolení pobytu jsou již oddělena.

2. ANALÝZA NÁVRHU

2.1 Obecně

Evropský inspektor ochrany údajů (EIOÚ) vítá, že je konzultován na základě čl. 28 odst. 2 nařízení (ES) č. 45/2001. Vzhledem k tomu, že ustanovení čl. 28 odst. 2 je závazné, by však toto stanovisko mělo být uvedeno v preambuli znění.

Návrh zavádí používání biometrie v povolení k pobytu. EIOÚ uznává výhody používání biometrie, avšak zdůrazňuje významný dopad používání takových údajů a navrhuje zavést přísná ochranná opatření pro veškerá užití biometrických údajů.

⁽¹⁾ Úř. věst. L157, s. 1.

⁽²⁾ KOM/2003/558 v konečném znění.

EIOÚ vítá odůvodnění Rady a estonské vlády, zejména ohledně rovného přístupu k vlastním občanům a státním příslušníkům třetích zemí, pokud jde o přístup k elektronickým službám prostřednictvím průkazů totožnosti a povolení k pobytu⁽¹⁾. Toto odůvodněné prohlášení rovněž potvrzuje skutečnost, že by povolení pobytu nemělo být považováno za cestovní doklad jako takový.

2.2 Biometrické prvky

Jak již bylo zdůrazněno v několika stanoviscích EIOÚ⁽²⁾ a Pracovní skupiny článku 29⁽³⁾, je zapotřebí, aby zavedení a zpracovávání biometrických údajů pro dokumenty související s totožností bylo provázáno zvláště důslednými a řádnými ochrannými opatřeními. Biometrické údaje jsou totiž díky několika zvláštním vlastnostem vysoce citlivé a jejich zavedení představuje některá rizika, která musí být snížena. EIOÚ ve svém výše uvedeném stanovisku k návrhu SIS II navrhl neúplný seznam společných povinností nebo požadavků odpovídajících zvláštnostem těchto údajů a rovněž společnou metodiku a osvědčené postupy pro jejich provádění.

Protože biometrické systémy nejsou pro všechny přístupné⁽⁴⁾ nebo nejsou zcela přesné, měly by být zavedeny snadno dostupné záložní postupy, aby byla respektována důstojnost osob, které by nemohly poskytnout čitelné otisky prstů nebo by mohly být chybně identifikovány, a aby se zamezilo tomu, že ponесou tíhu nedokonalosti systému.

EIOÚ doporučuje vypracování záložních postupů a jejich vložení do čl. 2 odst. 1 návrhu. Tyto postupy by neměly snižovat úroveň bezpečnosti povolení k pobytu, ani stigmatizovat osoby s nečitelnými otisky prstů.

Článek 4a návrhu uvádí, že „členské státy do něj rovněž začlení otisky prstů v interoperabilním formátu“. EIOÚ doporučuje upřesnit toto ustanovení takto: „Členské státy do něj rovněž začlení dva otisky prstů v interoperabilním formátu“. Toto upřesnění posílí zásadu proporcionality, která by měla být dodržena ve všech fázích tohoto návrhu.

V souladu s třetím bodem odůvodnění tohoto návrhu by začlenění biometrických identifikátorů mělo zohlednit specifikace stanovené v dokumentu Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO) č. 9303 o strojově čitelných vízech. Jak již bylo uvedeno, povolení k pobytu není cestovním dokladem. Jak zdůrazňuje důvodová zpráva, povolení k pobytu je obvykle považováno za průkaz totožnosti občanů třetích zemí. Je tudíž logické, že v případě povolení k pobytu by měly být uplatňovány stejně přísné bezpečnostní normy jako u vnitrostátního průkazu totožnosti EIOÚ proto doporučuje vypustit třetí bod odůvodnění a vymezit přísnější bezpečnostní prvky pro biome-

trické prvky, které budou v povolení k pobytu. Odkaz na normy ICAO v příloze by měl být rovněž nahrazen přísnými bezpečnostními prvky odpovídajícími okolnostem, za kterých je povolení k pobytu používáno

2.3 Přístup k údajům a jejich využití

V předběžné poznámce EIOÚ vítá pokrok dosažený tímto posledním návrhem na cestě k lepšímu dodržování zásady omezení účelu. V souladu s navrhovanými změnami by biometrické prvky v povolení k pobytu měly být totiž používány pouze pro ověření „pravosti dokladu a totožnosti jeho držitele prostřednictvím přímo dostupných porovnatelných prvků“.

První bod odůvodnění připomíná cíl Amsterdamské smlouvy, jímž je mimo jiné přiznat Evropské komisi právo podávat návrhy na přijetí příslušných opatření zaměřených na harmonizovanou přistěhovaleckou politiku. Je proto politováníhodné, že kvůli ústavním omezením Evropská komise nemůže využít této příležitosti, aby v návrhu jasně určila a vymezila ty orgány, které mají přístup k údajům uloženým v datovém čipu povolení k pobytu. EIOÚ doporučuje, aby Evropská komise vypracovala vhodný postup pro lepší harmonizaci vymezení a seznamu příslušných orgánů provádějících kontroly povolení k pobytu. Tento seznam příslušných orgánů je podstatný nejen pro členský stát, který povolení k pobytu vydal, ale i pro ostatní členské státy v rámci schengenského prostoru, v nichž by mohlo být zapotřebí určit totožnost státního příslušníka třetí země, který je držitelem povolení k pobytu.

Důležitost tohoto doporučení se ještě zvyšuje vzhledem k možnému začlenění dodatečného čipu pro elektronické služby do povolení k pobytu. Tento nový prvek by bezpochyby zvýšil počet orgánů, které mohou mít přístup k povolení k pobytu. Podle EIOÚ je takový výsledek krajně nežádoucí.

2.4 Projednávání ve výborech

Článek 2 nařízení vyjmenovává případy, ve kterých budou v souladu s postupem projednávání ve výborech podle čl. 7 odst. 2 stanoveny další technické podmínky pro jednotný vzor povolení k pobytu. Tento návrh dále určuje případy, ve kterých by měla být takováto rozhodnutí přijata. Tato rozhodnutí budou mít významný dopad na vlastní provádění zásady omezení účelu a zásady proporcionality. EIOÚ radí, aby takováto rozhodnutí s podstatným dopadem na ochranu údajů, jako je přístup k údajům a jejich zavádění, kvalita údajů, technický soulad datového čipu, bezpečnostní opatření na ochranu biometrických prvků atd., byla přijímána formou nařízení v souladu s postupem spolurozhodování.

(1) Jak je popsáno v důvodové zprávě.

(2) Stanovisko Evropského inspektora ochrany údajů 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, Úř. věst. 181, s. 13.

Stanovisko ze dne 19. října 2005 ke třem návrhům týkajícím se Schengenského informačního 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, s. 38.

(3) Stanovisko č. 7/2004 o zahrnutí biometrických prvků v povoleních k pobytu a vízech, zohledňujícím zavedení Evropského informačního vízového systému (VIS) (Markt/11487/04/EN – WP 96) a pracovní dokument o biometrických údajích (MARKT/10595/03/EN – WP 80).

(4) Odhaduje se, že až 5 % lidí se nebude moci zúčastnit registrování (protože nemají čitelné otisky prstů nebo je nemají vůbec).

Ve všech ostatních případech s dopadem na ochranu údajů by EIOÚ měl mít možnost vyjádřit se k rozhodnutím tohoto výboru. Poradní úloha EIOÚ by měla být zahrnuta do článku 7 nařízení.

2.5 Elektronická platforma

Protože povolení k pobytu není cestovním dokladem, není zde podstatný důvod k dodržování norem ICAO, a tedy k používání bezkontaktního čipu. Nebylo prokázáno, že by tato technologie byla bezpečnější než kontaktní čip a pouze tak vzniknou další rizika používání povolení k pobytu.

V souladu s nově navrhovaným článkem 4 by členské státy mohly vložit druhý čip do samostatného průkazu povolení k pobytu. Tento druhý čip by byl kontaktním čipem určeným pro elektronické služby. EIOÚ by chtěl zvláště zdůraznit neadekvátnost takového návrhu, který nedodržuje základní a výchozí pravidla bezpečnostní politiky pro citlivé údaje.

Tento dodatečný čip nabízí celou řadu nových použití a účelů průkazu povolení k pobytu. Struktura profilu bezpečnostní ochrany prvního bezkontaktního čipu, ve kterém budou uloženy biometrické prvky, může být přesně a správně vymezena pouze s ohledem na rizika vzniklá v souvislosti s používáním pro jiné účely, jako jsou aplikace e-business a e-government. Neexistuje skutečně žádná záruka, že tyto aplikace nebudou používány například v prostředí, která budou pro bezkontaktní čip relativně nebezpečná. Bylo by proto nešťastné, kdyby používání tohoto dodatečného čipu ohrožovalo bezpečnost citlivých údajů uložených v základním čipu. EIOÚ tudíž rozhodně doporučuje, aby návrh vymezil následující prvky:

- omezený seznam předpokládaných účelů použití dodatečného čipu
- seznam údajů, které budou v dodatečném čipu uloženy
- nutnost hodnocení dopadu a hodnocení rizik umístění dvou čipů na tentýž samostatný průkaz

3. ZÁVĚR

EIOÚ vítá tento návrh, jehož cílem je obecně zlepšení harmonizace přistěhovalecké politiky EU, a zejména vývoj jednotného vzoru pro povolení k pobytu.

EIOÚ uznává skutečnost, že používání biometrických prvků může zlepšit ochranu povolení k pobytu a zároveň přispěje k boji proti nedovolenému přistěhovalectví a nedovolenému pobytu. Začlenění biometrických údajů ovšem tímto cílů prospěje, pouze pokud budou provedena přísná ochranná opatření pro jejich používání a pouze pokud budou jejich nedokonalosti zmírněny záložními postupy.

EIOÚ doporučuje odložit začlenění dodatečného čipu pro účely elektronických služeb do doby, než budou dokončeny studie hodnocení dopadu a hodnocení rizik a než budou jejich výsledky řádně analyzovány.

Vzhledem k tomu, že povolení k pobytu není cestovním dokladem a že bude používán v schengenském prostoru jako doklad související s totožností, zdůrazňuje EIOÚ nezbytnost přijetí nejpřísnějších bezpečnostních norem v souladu s bezpečnostními prvky přijatými členskými státy, které připravují elektronický průkaz totožnosti.

Pokud jde o vývoj a provádění povolení k pobytu, měla by být rozhodnutí týkající se technologií, která mají významný dopad na ochranu údajů, přijímána přednostně formou nařízení v souladu s postupem spolurozhodování. V ostatních případech s dopadem na ochranu údajů by měl mít EIOÚ poradní úlohu obsaženou v článku 7 nařízení při rozhodování ve výboru zřízeném podle tohoto návrhu.

V Bruselu dne 16. října 2006.

Peter HUSTINX

Evropský inspektor ochrany údajů