

AUTORIDADE EUROPEIA PARA A PROTECÇÃO DE DADOS

Parecer da Autoridade Europeia para a Protecção de Dados sobre a proposta alterada de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1030/2002, que estabelece um modelo uniforme de título de residência para os nacionais de países terceiros

(2006/C 320/10)

A AUTORIDADE EUROPEIA PARA A PROTECÇÃO DE DADOS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia, e nomeadamente o artigo 286.º,

Tendo em conta a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, e nomeadamente o artigo 8.º,

Tendo em conta a Directiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de Outubro de 1995 relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados,

Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 45/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de Dezembro de 2000 relativo à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados, e nomeadamente o artigo 41.º,

Tendo em conta o pedido de parecer nos termos do n.º 2 do artigo 28.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001, recebido da Comissão em 11 de Maio de 2006;

ADOPTOU O SEGUINTE PARECER:

1. INTRODUÇÃO

Em 13 de Junho de 2002, num esforço de harmonização do modelo dos títulos de residência emitidas pelos Estados-Membros para os nacionais de países terceiros, o Conselho adoptou o Regulamento (CE) n.º 1030/2002 que estabelece um modelo uniforme de título de residência para os nacionais de países terceiros⁽¹⁾. No sexto considerando do regulamento, os Estados-Membros e a Comissão acordaram em analisar periodicamente e em função da evolução tecnológica, as alterações a introduzir para reforçar os elementos de segurança incorporados nos títulos. As características biométricas foram referidas a título exemplificativo.

Em 24 de Setembro de 2003, a Comissão Europeia propôs um regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1030/2002⁽²⁾. Esse regulamento foi proposto juntamente com outra proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1683/95, que estabelece um modelo-tipo

de visto. A principal finalidade de ambas as propostas era introduzir características biométricas (imagem facial e duas imagens de impressões digitais do titular) nestes novos modelos uniformes de título de residência e de visto. Devido a algumas incertezas de ordem técnica, o modelo do título de residência (autocolante ou cartão independente) não foi definido. Na sequência de um processo de consulta, essas propostas foram apresentadas ao Parlamento Europeu.

Em 10 de Março de 2006, a Comissão Europeia apresentou uma proposta alterada (a seguir designada 'a proposta') de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1030/2002. Nesta proposta alterada, o modelo do cartão independente foi o escolhido, devido a eventuais colisões entre pastilhas sem contacto. Uma zona definida (zona 16 segundo o anexo da proposta) será também facultada aos Estados-Membros que pretendam implantar no título de residência uma pastilha de contacto destinada aos serviços electrónicos.

A proposta do título de residência baseia-se na alínea a) do n.º 3 do artigo 63.º do TCE. A AEPD sublinha que um título de residência não deve ser considerado um documento de viagem. Foi pena que a proposta de 2003 contivesse propostas para os vistos e os títulos de residência no mesmo documento, pois esse facto pode ter suscitado alguns mal entendidos, embora o objectivo fosse adoptar uma abordagem coerente em relação aos identificadores biométricos na UE. A AEPD regista pois com agrado o facto de o visto e o título de residência já não estarem ligados.

2. ANÁLISE DA PROPOSTA

2.1 Generalidades

A AEPD regista com agrado que é consultada com base no n.º 2 do artigo 28.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001. Todavia, atento o carácter obrigatório do n.º 2 do artigo 28.º, o presente parecer deve ser referido no preâmbulo do texto.

A proposta introduz a utilização da biometria no título de residência. A AEPD reconhece as vantagens da utilização da biometria, mas frisa o importante impacto da utilização de tais dados e sugere que se insiram salvaguardas rigorosas para qualquer tipo de utilização de dados biométricos.

⁽¹⁾ JO L157, p. 1.

⁽²⁾ COM/2003/558 Final.

A AEPD regista com agrado o raciocínio do Conselho e do Governo Estónio concretamente designadamente quanto a tratarem os seus cidadãos e os residentes dos países terceiros igualmente, dando-lhes acesso a serviços electrónicos através de bilhetes de identidade e de títulos de residência ⁽¹⁾. Esta declaração firme confirma também o facto de o título de residência não ser considerado por si só um documento de viagem.

2.2 Características biométricas

Como já salientaram vários pareceres da AEPD ⁽²⁾ e do Grupo do Artigo 29.º ⁽³⁾, a inserção e o tratamento de características biométricas para efeitos de documentos de identidade deverão ser acompanhados por salvaguardas particularmente sólidas e rigorosas. Com efeito, devido a certos aspectos específicos, as características biométricas são altamente sensíveis e apresentam alguns riscos na respectiva aplicação que têm de ser atenuados. No seu parecer sobre a proposta do SIS II atrás referido, a AEPD propôs uma lista não exaustiva de obrigações ou exigências comuns relacionadas com a especificidade desses dados assim como uma metodologia comum e melhores práticas para a sua aplicação.

Como os sistemas biométricos não são acessíveis a todos ⁽⁴⁾ nem inteiramente precisos, serão aplicados procedimentos de recuperação de falhas por respeito pela dignidade das pessoas que não possam fornecer impressões digitais legíveis ou possam ter sido erradamente identificadas e para evitar endossar-lhes o ónus das imperfeições do sistema.

A AEPD recomenda que se desenvolvam e incluam procedimentos de recuperação de falhas no n.º 1 do artigo 2.º da proposta. Esses procedimentos não devem diminuir o nível de segurança do título de residência nem estigmatizar as pessoas cujas impressões digitais são ilegíveis.

Reza o artigo 4.º-A da proposta que «Os Estados-Membros incluirão igualmente impressões digitais em formatos interoperáveis». A AEPD recomenda que se altere esta disposição como se segue por forma a torná-la mais precisa: «Os Estados-Membros incluirão igualmente duas impressões digitais em formatos interoperáveis». Essa clarificação reforçará o princípio da proporcionalidade, que será observado em todas as fases da proposta.

Segundo o terceiro considerando da proposta, a integração de identificadores biométricos deve seguir as especificações estabelecidas no documento n.º 9303 da ICAO relativo aos vistos de leitura óptica. Como já se afirmou, o título de residência não é um documento de viagem. Como se sublinha na exposição de motivos, o título de residência é habitualmente considerado um bilhete de identidade para nacionais de países terceiros. É por conseguinte lógico que as mesmas normas de alta segurança definidas para o bilhete de identidade nacional sejam igualmente

aplicadas ao título de residência. A AEPD recomenda pois que se suprima o terceiro considerando e se definam especificações de segurança mais elevadas para as características biométricas que serão armazenados no título de residência. A referência feita no anexo às normas da ICAO deve também ser substituída por especificações de alta segurança correspondentes às situações em que um título de residência é utilizado.

2.3 Acesso aos dados e sua utilização

A título de observação preliminar, a AEPD regista com agrado os progressos realizados nesta proposta mais recente no sentido de se respeitar melhor o princípio da restrição à finalidade. Com efeito, de acordo com as alterações propostas, as características biométricas armazenadas nos títulos de residência apenas são utilizadas para verificar «a autenticidade do documento e a identidade do seu titular através de elementos comparáveis e directamente acessíveis».

O primeiro considerando evoca um dos objectivos do Tratado de Amesterdão, que é o de conferir à Comissão o direito de iniciativa, tendo em vista tomar as medidas adequadas de harmonização em matéria de política de imigração. É por conseguinte lamentável que a Comissão Europeia não possa aproveitar essa oportunidade prevista na proposta para identificar e definir claramente as autoridades que têm acesso aos dados armazenados no suporte de armazenamento do título de residência devido a condicionamentos constitucionais. A AEPD recomenda que a Comissão Europeia desenvolva um procedimento adequado para gerar uma melhor harmonização da definição e da lista das autoridades competentes para efectuar controlos dos títulos de residência. Esta lista de autoridades competentes é pertinente não só para o Estado-Membro que emitiu o título de residência mas também para os outros Estados-Membros do espaço Schengen onde o residente de um país terceiro possa ter de ser identificado.

Esta recomendação é tanto mais importante quanto se perspectiva a eventual inserção no título de residência de uma pastilha suplementar para serviços electrónicos. Este novo elemento aumentará sem dúvida o número de autoridades que poderão ter acesso ao título de residência. Para a AEPD, um tal resultado é altamente indesejável.

2.4 Comitologia

O artigo 2.º do regulamento enumera os casos em que são fixadas especificações técnicas suplementares para o modelo uniforme de título de residência de harmonia com o procedimento comitológico referido no n.º 2 do artigo 7.º. A presente proposta especifica melhor os casos em que tais decisões devem ser tomadas. Essas decisões terão um impacto significativo na correcta aplicação do princípio da restrição à finalidade e do princípio da proporcionalidade. A AEPD aconselha que as decisões com impacto significativo na protecção de dados, como o acesso aos dados e sua inserção, a qualidade dos dados, a conformidade técnica do suporte, as medidas de segurança para proteger os características biométricas, etc. sejam tomadas por via de um regulamento, em conformidade com o processo de co-decisão.

⁽¹⁾ Como se descreve na exposição de motivos

⁽²⁾ Parecer de 23 de Março de 2005 sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e ao intercâmbio de dados entre os Estados-Membros sobre os vistos de curta duração, JO C 181, p. 13. Parecer de 19 de Outubro de 2005 sobre três propostas respeitantes ao Sistema de Informação Schengen de segunda geração (SIS II) (COM (2005)230 final, COM (2005)236 final e COM (2005)237 final), JO C 91, p. 38.

⁽³⁾ Parecer n.º 7/2004 sobre a inserção de elementos biométricos nos títulos de residência e nos vistos, tendo em conta a criação do Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) (Markt/11487/04/EN — WP 96) e documento de trabalho sobre a biometria (MARKT/10595/03/EN — WP 80).

⁽⁴⁾ Calcula-se que até 5 % das pessoas não possam ser inscritas (por as suas impressões digitais não serem legíveis ou pura e simplesmente não existirem).

Para todos os outros casos com impacto na protecção dos dados, deverá ser dada à AEPD a possibilidade de prestar aconselhamento sobre as escolhas feitas por este comité. A função consultiva da AEPD deve ser consignada no artigo 7.º do regulamento.

2.5 Plataforma electrónica

Como o título de residência não é um documento de viagem, não há qualquer razão fundamentada para seguir as normas da ICAO, e portanto para utilizar uma pastilha sem contacto. Esta tecnologia não deu provas de ser mais segura que a pastilha de contacto e só trará riscos suplementares à implementação do título de residência.

Segundo o novo artigo 4.º proposto, os Estados-Membros poderiam implantar uma segunda pastilha no cartão independente do título de residência. Esta segunda pastilha seria uma pastilha de contacto e seria destinada aos serviços electrónicos. A AEPD gostaria de salientar concretamente a inadequação de tal proposta, que não observa regras básicas e elementares de política de segurança exigidas para os dados sensíveis.

Esta pastilha suplementar proporciona toda uma gama de novas aplicações e finalidades ao cartão do título de residência. A estrutura do perfil de protecção de segurança da primeira pastilha sem contacto que armazenará características biométricas só pode ser rigorosa e devidamente definida à luz dos riscos gerados pelas outras finalidades, como as aplicações de comércio electrónico e de cidadania electrónica. Não existe verdadeiramente qualquer garantia de que essas aplicações não tenham lugar, por exemplo, num ambiente relativamente inseguro para a pastilha sem contacto. Seria com efeito infeliz que a utilização dessa pastilha suplementar pusesse em perigo a segurança dos dados sensíveis armazenados na pastilha primária. A AEPD recomenda pois vivamente que a proposta defina os seguintes elementos:

- uma lista restrita das finalidades previstas para a pastilha suplementar
- uma lista dos dados que serão armazenados na pastilha suplementar
- a necessidade de uma avaliação de impacto e uma avaliação de risco da coexistência das duas pastilhas no mesmo cartão independente

3. CONCLUSÃO

A AEPD acolhe com agrado esta proposta, que visa harmonizar melhor a política de imigração da UE em geral e o desenvolvimento de um modelo uniforme de título de residência em particular.

A AEPD reconhece o facto de a utilização de características biométricas poder melhorar a protecção dos títulos de residência, bem como a luta contra a imigração ilegal e a residência ilegal. Todavia, a inserção de características biométricas só contribuirá para esses objectivos se forem aplicadas salvaguardas rigorosas para a sua utilização e se as suas imperfeições forem atenuadas por procedimentos de recuperação de falhas adequados.

A AEPD recomenda que se adie a inserção de uma pastilha suplementar destinada a serviços electrónicos até que tenham sido realizados estudos de avaliação de impacto e de avaliação de risco completos e os respectivos resultados tenham sido devidamente analisados.

Considerando que não sendo um documento de viagem, o título de residência será utilizado no espaço de Schengen como um sucedâneo do bilhete de identidade, a AEPD salienta a necessidade de se adoptarem normas de segurança elevadas em consonância com as especificações de segurança adoptadas pelos Estados-Membros que estão a desenvolver bilhetes de identidade electrónicos.

No que respeita ao desenvolvimento e implementação do título de residência, as opções tecnológicas com um impacto consistente na protecção de dados devem de preferência ser feitas por via de um regulamento em conformidade com o processo de co-decisão. Noutros casos com impacto na protecção dos dados, deve ser atribuída à AEPD um função consultiva, consignada no artigo 7.º do regulamento, sobre as escolhas operadas pelo comité previsto na proposta.

Feito em Bruxelas em 16 de Outubro de 2006.

Peter HUSTINX

Autoridade Europeia para a Protecção de Dados