

EURÓPSKY DOZORNÝ ÚRADNÍK PRE OCHRANU ÚDAJOV

Stanovisko Európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov k zmenenému návrhu nariadenia Rady, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) 1030/2002, ktorým sa stanovuje jednotný formát povolení na pobyt pre štátnych príslušníkov tretích štátov

(2006/C 320/10)

EURÓPSKY DOZORNÝ ÚRADNÍK PRE OCHRANU ÚDAJOV,

so zreteľom na Zmluvu o založení Európskeho spoločenstva, a najmä na jej článok 286,

so zreteľom na Chartu základných práv Európskej únie, a najmä na jej článok 8,

so zreteľom na smernicu Európskeho parlamentu a Rady 95/46/ES z 24. októbra 1995 o ochrane fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov a o voľnom pohybe týchto údajov,

so zreteľom na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 z 18. decembra 2000 o ochrane jednotlivcov so zreteľom na spracovanie osobných údajov inštitúciami a orgánmi Spoločenstva a o voľnom pohybe takýchto údajov, a najmä na jeho článok 41,

so zreteľom na žiadosť o stanovisko v súlade s článkom 28 ods. 2 nariadenia (ES) č. 45/2001, ktorá bola prijatá od Komisie 17. júna 2005,

PRIJAL TOTO STANOVISKO:

1. ÚVOD

S cieľom zosúladiť formát povolení na pobyt vydávaných členskými štátmi štátnym príslušníkom tretích krajín prijala Rada 13. júna 2002 nariadenie (ES) č. 1030/2002, ktorým sa stanovuje jednotný formát povolení na pobyt pre štátnych príslušníkov tretích štátov⁽¹⁾. V odôvodnení šesť tohto nariadenia členské štáty a Komisia súhlasili, že budú v pravidelných intervaloch na základe technologických zmien posudzovať, aké zmeny by sa mali vykonať, aby sa zlepšili bezpečnostné prvky povolení. Ako príklad sa uviedli biometrické prvky.

Európska komisia 24. septembra 2003 predložila návrh nariadenia Rady, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 1030/2002⁽²⁾. Toto nariadenie sa predložilo spolu s ďalším návrhom nariadenia Rady, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) 1683/95 stanovujúcim jednotný formát víz. Hlavným cieľom oboch nariadení bolo uplatnenie biometrických údajov (foto-

grafia tváre a dve fotografie odtlačkov prstov držiteľa) v nových jednotných formátoch povolení na pobyt a víz. V dôsledku viacerých nezodpovedaných technických otázok sa však neurčil formát povolení na pobyt (vo forme nálepky alebo samostatnej karty). V nadväznosti na konzultačný postup sa oba návrhy predložili Európskemu parlamentu.

Európska komisia 10. marca 2006 predložila zmenený návrh nariadenia Rady, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 1030/2002 (ďalej len „návrh“). V tomto zmenenom návrhu sa rozhodlo o použití formátu samostatnej karty z dôvodu možnej interferencie viacerých bezkontaktných čipov. Pre členské štáty, ktoré majú z dôvodu prístupu k elektronickým službám záujem vložiť do povolenia na pobyt kontaktný čip, sa vymedzila časť karty (sektor 16 na základe prílohy k návrhu).

Návrh povolenia na pobyt vychádza z článku 63 ods. 3 písm. a) ZES. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov zdôrazňuje, že povolenie na pobyt by sa nemalo považovať za cestovný doklad. Návrh z roku 2003 žiaľ obsahoval v jednom dokumente návrhy týkajúce sa víz aj povolení na pobyt, čím mohlo dôjsť k nedorozumeniu, hoci cieľom bol jednotný prístup k biometrickým identifikačným znakom v EÚ. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov preto víta, že sa víza a povolenia na pobyt už navzájom nespájajú.

2. ANALÝZA NÁVRHU

2.1. Všeobecne

Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov (EDPS) víta, že bol na základe článku 28 ods. 2 nariadenia (ES) č. 45/2001 požiadaný o konzultáciu. So zreteľom na záväznú povahu článku 28 ods. 2 by sa však toto stanovisko malo uviesť v preambule uvedených textov.

Návrhom sa zavádza používanie biometrických údajov v povoleniach na pobyt. EDPS uznáva výhody používania biometrických údajov, ale zdôrazňuje jeho veľký vplyv a navrhuje zavedenie prísnejších zabezpečovacích opatrení, ktoré by sa uplatňovali na každé používanie biometrických údajov.

⁽¹⁾ Ú. v. ES L 157, 15.7.2000, s. 1.

⁽²⁾ Dokument KOM/2003/558, konečné znenie.

EDPS víta zdôvodnenie Rady a estónskej vlády týkajúce sa najmä rovnakého prístupu k vlastným občanom a rezidentom z tretích krajín, pokiaľ ide o využívanie elektronických služieb prostredníctvom preukazov totožnosti a povolení na pobyt⁽¹⁾. Toto vyhlásenie taktiež potvrdzuje, že by sa povolenia na pobyt nemali považovať za cestovný doklad ako taký.

2.2. Biometrické prvky

Ako sa už zdôraznilo v niekoľkých stanoviskách EDPS⁽²⁾ a pracovnej skupiny podľa článku 29⁽³⁾, je potrebné, aby zavedenie a spracúvanie biometrických údajov v prípade dokumentov týkajúcich sa totožnosti sprevádzali mimoriadne dôsledné a vážne zabezpečovacie opatrenia. Biometrické údaje sú obzvlášť citlivé z dôvodu niektorých osobitných charakteristík a pri využívaní predstavujú viacero rizík, ktoré je potrebné zmierniť. EDPS vo svojom stanovisku k návrhu uvedenému vyššie, ktorý sa týka systému SIS II, navrhol vytvoriť zoznam spoločných povinností a požiadaviek týkajúcich sa osobitostí takýchto údajov, ktorý by nebol vyčerpávajúci, a spoločnú metódu a najlepšie postupy ich využívania.

Keďže biometrické systémy nie sú dostupné pre všetkých⁽⁴⁾, ani nie sú úplne presné, zavedú sa okamžite dostupné alternatívne postupy, aby sa rešpektovala dôstojnosť osôb, ktoré neboli schopné poskytnúť čitateľné odtlačky prstov alebo ktoré boli prípadne nesprávne identifikované, s cieľom vyhnúť sa tomu, aby tieto osoby znášali bremeno nedostatkov systému.

EDPS odporúča, aby sa vypracovali tieto alternatívne postupy a zaradili do odseku 1 článku 2 návrhu. Tieto postupy by nemali znižovať úroveň bezpečnosti povolenia na pobyt ani stigmatizovať osoby, ktoré majú nečitateľné odtlačky prstov.

V článku 4a návrhu sa hovorí, že „Členské štáty doňho tiež začlenia odtlačky prstov v interoperabilnom formáte“. EDPS odporúča upraviť toto ustanovenie s cieľom spresniť ho: „Členské štáty doňho tiež začlenia **dva** odtlačky prstov v interoperabilných formátoch. Toto upresnenie posilní zásadu proporcionality, ktorá by sa mala dodržiavať na všetkých úrovniach návrhu“.

Podľa odôvodnenia tri návrhu by začlenenie biometrických identifikačných znakov malo zohľadniť špecifikácie stanovené v dokumente ICAO č. 9303 o strojov čitateľných vízach. Ako sa už uviedlo, povolenie na pobyt nie je cestovným dokladom. V dôvodovej správe sa podčiarkuje, že povolenie na pobyt sa zvyčajne pokladá za preukaz totožnosti štátnych príslušníkov tretích krajín. Preto je logické, aby sa na povolenia na pobyt uplatňovali také isté vysoké bezpečnostné normy, ako sa uplatňujú na preukazy totožnosti vlastných občanov. EDPS z tohto dôvodu odporúča vypustiť odôvodnenie tri a vymedziť pre biometrické prvky uložené v povoleniach na pobyt vyššie

(1) Ako sa uvádza v dôvodovej správe.

(2) Stanovisko z 23. marca 2005 k návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o vízovom informačnom systéme (VIS) a výmene údajov o krátkodobých vízach medzi členskými štátmi, Ú. v. EÚ C 181, s. 13.

Stanovisko z 19. októbra 2005 k trom návrhom týkajúcim sa Schengenského informačného systému druhej generácie (SIS II) (KOM (2005) 230, konečné znenie, KOM (2005)236, konečné znenie a KOM (2005) 237, konečné znenie), Ú. v. EÚ C 91, s. 38.

(3) Stanovisko č. 7/2004 a zahrnutie biometrických prvkov do povolení na pobyt a víz pri zohľadnení zriadenia Európskeho informačného systému o vízach (VIS) (Markt/11487/04/EN PS – 96) a pracovný dokument o biometrii (MARKT/10595/03/EN – PS 80).

(4) Odhaduje sa, že až do 5 % ľudí nie je možné zaregistrovať (pretože nemajú snímateľné odtlačky prstov alebo vôbec žiadne odtlačky).

bezpečnostné požiadavky. Odkaz na normy ICAO uvedený v prílohe by sa tiež mal nahradiť vysokými bezpečnostnými požiadavkami zodpovedajúcim situáciám, v ktorých sa povolenia na pobyt používajú.

2.3. Prístup k údajom a ich využívanie

Úvodom EDPS víta pokrok dosiahnutý od posledného návrhu v oblasti lepšieho dodržiavania zásady obmedzenia účelu. Na základe navrhovaných zmien sa biometrické prvky uložené v povoleniach na pobyt používajú len na overenie „pravosti dokladu a totožnosti jeho držiteľa prostredníctvom priamo dostupných porovnateľných prvkov“.

Odôvodnenie jeden pripomína, že Amsterdamská zmluva má za cieľ postupne vybudovať priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti a zveruje Komisii právo iniciatívy, aby prijala príslušné opatrenia zamerané na harmonizovanú prístahovateľnú politiku. Z tohto hľadiska je teda poľutovaniahodné, že Európska komisia nemôže z dôvodu ústavných obmedzení využiť túto príležitosť v návrhu a jasne stanoviť a vymedziť tie orgány, ktoré majú prístup k údajom uloženým v pamäťovom médiu povolenia na pobyt. EDPS odporúča, aby Európska komisia vypracovala vhodný postup lepšej harmonizácie vymedzenia a zoznam príslušných orgánov, ktoré budú vykonávať kontroly povolení na pobyt. Tento zoznam príslušných orgánov je dôležitý nielen pre členský štát, ktorý povolenie na pobyt vydal, ale aj pre ostatné členské štáty v rámci schengenského priestoru, kde môže vzniknúť potreba identifikácie rezidentov z tretích krajín.

Toto odporúčanie je ešte dôležitejšie vzhľadom na možnosť vloženia dodatočného čipu pre využívanie elektronických služieb do povolenia na pobyt. Tento nový prvok nepochybne rozšíri počet orgánov, ktoré môžu mať k povoleniu na pobyt prístup. EDPS zastáva názor, že takýto výsledok je vysoko neželateľný.

2.4. Komitológia

Článok 2 nariadenia vymenúva prípady, v ktorých sa doplnujúce technické špecifikácie pre jednotný formát povolení na pobyt, ktoré sa týkajú ďalej uvedeného, ustanovia podľa komitologického postupu uvedeného v článku 7 ods. 2. Súčasný návrh ďalej špecifikuje prípady, v ktorých sa majú prijať takéto rozhodnutia. Tieto rozhodnutia budú mať významný vplyv na správne uplatňovanie zásady obmedzenia účelu a zásady proporcionality. EDPS navrhuje, aby sa rozhodnutia so zásadným vplyvom na ochranu údajov, ako napríklad prístup k údajom a ich vkladanie, kvalita údajov, technický súlad pamäťového média, zabezpečovacie opatrenia na ochranu biometrických prvkov atď., prijímali formou nariadenia v súlade s postupom spolurozhodovania.

Vo všetkých ostatných prípadoch, ktoré majú vplyv na ochranu údajov, by EDPS mal mať pri rozhodovaní výboru poradnú funkciu. Poradná funkcia EDPS by sa mala zahrnúť do článku 7 nariadenia.

2.5. Elektronická platforma

Vzhľadom na to, že povolenie na pobyt nie je cestovným dokladom, nie je dôvod riadiť sa normami ICAO, a teda používať bezkontaktný čip. Zatiaľ sa nepotvrdilo, že by táto technológia bola bezpečnejšia ako kontaktný čip, pričom iba vnesie do aplikácie povolení na pobyt ďalšie riziká.

Podľa nového návrhu článku 4 by mohli členské štáty vložiť do samostatnej karty povolenia na pobyt druhý čip. Tento druhý čip môže byť kontaktný čip a môže sa výhradne používať na prístup k elektronickým službám. EDPS by rád osobitne podčiarkol nevhodnosť takéhoto návrhu, pretože nerešpektuje základné a fundamentálne pravidlá bezpečnosti vyžadovanej v prípade citlivých údajov.

Tento ďalší čip ponúka celý rad nových možností využitia karty povolenia na pobyt. Štruktúru bezpečnostného ochranného profilu prvého bezkontaktného čipu, v ktorom budú uložené biometrické prvky, možno presne a dobre zadefinovať len v súvislosti s rizikami, ktoré vznikajú využívaním na iné účely, ako je elektronický obchod a elektronické služby štátnej správy. Neexistuje nijaká záruka, že sa karta nebude používať napríklad v prostredí, ktoré bude z hľadiska bezkontaktného čipu málo bezpečné. Bolo by poľutovaniahodné, keby sa používaním ďalšieho čipu ohrozila bezpečnosť citlivých údajov uložených v primárnom čipe. EDPS preto vrelo odporúča, aby sa v návrhu zadefinovali tieto prvky:

- obmedzený zoznam predpokladaných spôsobov použitia ďalšieho čipu,
- zoznam údajov, ktoré budú v ďalšom čipe uložené,
- potreba hodnotenia vplyvu a rizík vyplývajúcich z koexistencie dvoch čipov na jednej samostatnej karte.

3. ZÁVER

EDPS víta tento návrh, ktorého cieľom je lepšia harmonizácia imigračnej politiky EÚ a najmä vývoj jednotného formátu povolení na pobyt.

EDPS uznáva, že využívanie biometrických údajov môže slúžiť na zlepšenie ochrany povolení na pobyt, ako aj na boj proti nelegálnej imigrácii a nelegálnemu pobytu. Vloženie biometrických údajov však môže napomôcť pri dosahovaní týchto cieľov len v prípade, že sa uplatňujú najprísnejšie bezpečnostné opatrenia a že sa nedostatky zmiernia vhodnými alternatívnymi postupmi.

EDPS odporúča odklad vloženie ďalšieho čipu slúžiaceho na využívanie elektronických služieb, kým sa nevypracujú štúdie hodnotenia vplyvu a rizík a kým sa nevykoná príslušná analýza ich výsledkov.

EDPS vzhľadom na to, že sa povolenie na pobyt, aj keď nie je cestovným dokladom, bude v rámci schengenského priestoru využívať ako doklad súvisiaci s totožnosťou, zdôrazňuje potrebu prijať najvyššie bezpečnostné normy v súlade s bezpečnostnými požiadavkami prijatými členskými štátmi, ktoré pracujú na vývoji elektronického preukazu totožnosti.

Čo sa týka vývoja a používania povolenia na pobyt, rozhodnutia týkajúce sa technickej stránky, ktoré majú významný vplyv na ochranu údajov, by sa preto mali prednostne uskutočňovať v súlade s postupom spolurozhodovania prostredníctvom nariadenia. Vo všetkých ostatných prípadoch, ktoré majú vplyv na ochranu údajov, by EDPS mal mať pri rozhodovaní výboru poradnú funkciu.

V Bruseli 16. októbra 2006

Peter HUSTINX

Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov