

EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV

Mnenje Evropskega nadzornika za varstvo podatkov o spremenjenem predlogu uredbe Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1030/2002 o enotni obliki dovoljenja za prebivanje za državljane tretjih držav

(2006/C 320/10)

EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV JE —

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

ob upoštevanju Listine Evropske unije o temeljnih pravicah 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 Uredbe (ES) št. 45/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2000 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah in organih Skupnosti in o prostem pretoku takih podatkov ter zlasti člena 41 Uredbe,

ob upoštevanju prošnje za mnenje v skladu s členom 28(2) Uredbe (ES) št. 45/2001, ki jo je 11. maja 2006 prejel od Komisije —

SPREJEL NASLEDNJE MNENJE:

1. UVOD

Svet je 13. junija 2002 v prizadevanjih za uskladitev oblike dovoljenja za prebivanje, ki ga državljanom tretjih držav izdajajo države članice, sprejel Uredbo (ES) št. 1030/2002 o enotni obliki dovoljenja za prebivanje za državljane tretjih držav⁽¹⁾. Kot navaja šesta uvodna izjava Uredbe, so se države članice in Evropska komisija dogovorile, da bodo v rednih časovnih presledkih v skladu s tehnološkim razvojem preučile, kakšne spremembe so potrebne, da bi izboljšali varnostne elemente pri dovoljenjih. Za ponazoritev so bile navedene biometrične zahteve.

Evropska komisija je 24. septembra 2003 predlagala uredbo Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1030/2002⁽²⁾. Ta uredba je bila predlagana skupaj z drugim predlogom uredbe Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1683/95 o enotni obliki za vizume.

⁽¹⁾ UL L 157, str. 1.

⁽²⁾ COM(2003) 558 konč.

Glavni cilj obeh predlogov je bila uvedba biometričnih podatkov (podoba obraza in dva prstna odtisa imetnika) pri novi enotni obliki dovoljenja za prebivanje in vizumov. Oblika dovoljenja za prebivanje (nalepka ali samostojna kartica) zaradi številnih tehnoloških negotovosti ni bila opredeljena. Po postopku posvetovanja so bili ti predlogi predloženi Evropskemu parlamentu.

Evropska komisija je 10. marca 2006 predložila spremenjen predlog (v nadaljevanju „predlog“) uredbe Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1030/2002. V tem spremenjenem predlogu je bila zaradi morebitne neuskladenosti med nekontaktnimi čipi izbrana samostojna kartica. Državam članicam, ki nameravajo v dovoljenje za prebivanje vključiti kontaktni čip za e-storitve, bo na voljo določen prostor (točka 16 v skladu s predlogom priloge).

Predlog dovoljenja za prebivanje temelji na členu 63(3)(a) PES. Evropski nadzornik za varstvo podatkov (ENVP) poudarja, da se dovoljenje za prebivanje ne bi smelo šteti za potno listino. Žal je predlog iz leta 2003 v istem dokumentu vključeval tako predlog za vizum kot tudi za dovoljenje za prebivanje, kar je lahko povzročilo nekatere nesporazume, čeprav je bil cilj predloga sprejetje usklajenega pristopa EU glede biometričnih identifikatorjev. ENVP zato pozdravlja dejstvo, da vizum in dovoljenje za prebivanje nista več povezana.

2. ANALIZA PREDLOGA

2.1 Splošno

Evropski nadzornik za varstvo podatkov pozdravlja dejstvo, da je bil zaprosen za mnenje na podlagi člena 28 (2) Uredbe (ES) št. 45/2001. Vendar bi bilo glede na obvezen značaj člena 28(2) to mnenje treba omeniti v preambuli besedila.

Predlog uvaja uporabo biometričnih podatkov v dovoljenju za prebivanje. ENVP se zaveda prednosti uporabe biometričnih podatkov, vendar izpostavlja močan vpliv uporabe takšnih podatkov ter predlaga vključitev strogih nadzornih ukrepov pri kakršni koli uporabi biometričnih podatkov.

ENVP pozdravlja utemeljitev Sveta in estonske vlade, zlasti glede zavezanosti k enakovredni obravnavi svojih državljanov in državljanov tretjih držav, tako da jim omogočijo dostop do e-storitve s pomočjo osebnih izkaznic in dovoljenj za prebivanje ⁽¹⁾. Ta tehtna izjava potrjuje tudi dejstvo, da se dovoljenje za prebivanje ne bi smelo šteti za potno listino kot tako.

2.2 Biometrične zahteve

Kakor je bilo že izpostavljeno v številnih mnenjih ENVP ⁽²⁾ in Delovne skupine iz člena 29 ⁽³⁾, je treba uvedbo in obdelavo biometričnih podatkov za osebne dokumente podpreti z izrazito skladnimi in strogimi nadzornimi ukrepi. Zaradi nekaterih posebnih značilnosti so biometrični podatki izredno občutljivi, njihova uvedba pa predstavlja nekaj tveganj, ki jih je treba ublažiti. V svojem mnenju o prej omenjenem predlogu glede SIS II je ENVP predlagal neizčrpen seznam skupnih obvez ali zahtev, povezanih s posebnostjo teh podatkov, ter skupno metodologijo za njihovo izvajanje.

Ker biometrični sistemi niso niti dosegljivi za vse ⁽⁴⁾ niti popolnoma natančni, se z namenom spoštovanja dostojanstva oseb, ki nimajo čitljivih prstnih odtisov ali ki so bile morda po pomoti identificirane, in z namenom, da nanje ne bi prenesli bremena nepopolnosti sistema, izvajajo zlahka dostopni nadomestni postopki.

ENVP priporoča, da se razvijejo nadomestni postopki in da se jih vključi v člen 2(1) predloga. Ti postopki naj ne bi zmanjšali stopnje varnosti dovoljenja za prebivanje ali zaznamovali posameznike z nečitljivimi prstnimi odtisi.

Člen 4a predloga določa, da „države članice vključijo tudi prstne odtise v interoperabilnih oblikah“. ENVP priporoča, da se ta določba zaradi večje natančnosti spremeni: „Države članice vključijo tudi dva prstna odtisa v interoperabilnih oblikah“. Ta pojasnitev bo okrepila načelo sorazmernosti, ki se upošteva na vseh stopnjah tega predloga.

V skladu s tretjo uvodno izjavo predloga naj bi vključitev biometričnih identifikatorjev sledila zahtevam, določenim v dokumentu ICAO št. 9303 o strojno berljivih vizumih. Kot je že bilo povedano, dovoljenje za prebivanje ni potna lista. Kakor je poudarjeno v obrazložitvenem memorandumu, v primeru državljanov tretjih držav dovoljenje za prebivanje običajno šteje kot osebna izkaznica. Zato je razumljivo, da naj bi za dovoljenje za prebivanje uporabili enako visoke varnostne standarde, ki so določeni za nacionalne osebne izkaznice. ENVP zato priporoča, da se tretja uvodna izjava črta in da se za biometrične značilnosti, ki bodo vključene v dovoljenje za prebivanje, opredelijo višje varnostne zahteve. Prav tako naj se sklicevanje na standarde

⁽¹⁾ Kot je opisano v obrazložitvenem memorandumu.

⁽²⁾ Mnenje z dne 23. marca 2005 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o Vizumskem informacijskem sistemu (VIS) in izmenjavi podatkov o vizumih za kratkoročno prebivanje med državami članicami, UL C 181, str. 13.

Mnenje z dne 19. oktobra 2005 o treh predlogih glede druge generacije schengenskega informacijskega sistema (SIS II) COM (2005)230 konč., COM (2005)236 konč. in COM (2005)237 konč., UL C 91, str. 38.

⁽³⁾ Mnenje št. 7/2004 v zvezi z vključitvijo biometričnih podatkov v dovoljenja za prebivanje in vizume, ob upoštevanju vzpostavitve Evropskega vizumskega informacijskega sistema (VIS) (Markt/11487/04/EN — WP 96) in delovni dokument o biometričnih podatkih (MARKT/10595/03/EN — WP 80).

⁽⁴⁾ Ocenjuje se, da ne bo mogoče vpisati do 5 % ljudi (ker nimajo čitljivih prstnih odtisov ali ker prstnih odtisov sploh nimajo).

ICAO v prilogi nadomesti z visokimi varnostnimi zahtevami, ki ustrezajo situacijam, v katerih se uporablja dovoljenje za prebivanje.

2.3 Uporaba in dostop do podatkov

Najprej gre poudariti, da ENVP pozdravlja napredek, ki je bil s tem zadnjim predlogom dosežen za večje spoštovanje načela omejitve namena. V skladu s predlaganimi spremembami se biometrične značilnosti v dovoljenjih za prebivanje tako uporabljajo samo za preverjanje „istovetnosti imetnika, in sicer z neposredno razpoložljivimi primerljivimi značilnostmi“.

Prva uvodna opozarja na namen Amsterdamske pogodbe, ki med drugim Evropski komisiji dodeljuje pravico do pobude z namenom sprejemanja ustreznih ukrepov na področju usklajene politike priseljevanja. Zato je obžalovanja vredno, da Evropska komisija zaradi ustavnih omejitev ne more izkoristiti možnosti iz predloga, da bi jasno določila in opredelila organe, ki imajo dostop do podatkov, shranjenih na nosilcu za shranjevanje podatkov, ki ga vključuje dovoljenje za prebivanje. ENVP priporoča, da Evropska komisija razvije ustrezen postopek za boljše usklajevanje opredelitve in pripravi seznam organov, pristojnih za preverjanje dovoljenj za prebivanje. Ta seznam pristojnih organov je pomemben ne le za države članice, ki so izdale dovoljenja za prebivanje, ampak tudi za druge države članice znotraj schengenskega območja, in sicer za primer identifikacije državljanja tretje države.

To priporočilo je še toliko bolj pomembno glede na morebitno vključitev dodatnega čipa za e-storitve v dovoljenje za prebivanje. Ta novi element bo nedvomno povečal število organov, ki bodo lahko imeli dostop do dovoljenja za prebivanje. To pa bi bilo po mnenju ENVP zelo nezaželeno.

2.4 Komitologija

Člen 2 Uredbe navaja primere, v katerih se v skladu s postopkom komitologije iz člena 7(2) v zvezi z naslednjim določijo dodatne tehnične zahteve za enotno obliko dovoljenj za prebivanje. Sedanji predlog vsebuje dodaten podroben opis primerov, v katerih se sprejme takšna odločitev. Te odločitve pomembno vplivajo na primerno izvajanje načela omejitve namena in načela sorazmernosti. ENVP svetuje, da bi bilo treba odločitve, ki bistveno vplivajo na varstvo podatkov, kot so vnos podatkov in dostop do njih, kakovost podatkov, tehnična skladnost nosilca podatkov, varnostni ukrepi za zaščito biometričnih podatkov itd., sprejeti z uredbo, v skladu s postopkom soodločanja.

V vseh drugih primerih, ki lahko vplivajo na varstvo podatkov, mora ENVP imeti možnost svetovanja pri odločitvah tega odbora. Svetovalno vlogo ENVP je treba vključiti v člen 7 Uredbe.

2.5 Elektronska platforma

Ker dovoljenje za prebivanje ne velja za potno listino, za izpolnjevanje standardov ICAO in uporabo nekontaktnega čipa ni zadostnega razloga. Dokazov za to, da je ta tehnologija varnejša kot kontaktni čip, ni, za uporabo dovoljenja za prebivanje pa pomeni le dodatno tveganje.

V skladu z novim predlaganim členom 4 bi lahko države članice v samostojno kartico dovoljenja za prebivanje vstavile dodaten čip. Ta dodatni čip bi bil kontaktni čip, namenjen e-storitvam. ENVP bi želel posebej poudariti neustreznost takšnega predloga, saj ta ne upošteva osnovnih in temeljnih pravil varnostne politike, ki se zahteva za občutljive podatke.

Dodatni čip ponuja širok spekter novih načinov in namenov uporabe kartice dovoljenja za prebivanje. Struktura profila varnostne zaščite prvega nekontaktnega čipa, ki bo hranil biometrične podatke, se lahko dosledno in ustrezno opredeli samo glede na tveganja, ki jih povzroči uporaba za druge namene, kot sta e-poslovanje in e-uprava. Nobenega jamstva ni, da do teh uporab ne bo prišlo na primer v okolju, ki je za nekontaktni čip dokaj nevarno. Bilo bi precej neugodno, če bi uporaba dodatnega čipa ogrozila varnost občutljivih podatkov, shranjenih v osnovnem čipu. ENVP zato močno priporoča, da se v predlogu opredelijo naslednji elementi:

- omejen seznam namenov uporabe, predvidenih za dodatni čip;
- seznam podatkov, ki bodo shranjeni na dodatnem čipu;
- potreba po presoji vpliva in oceni tveganja hkratnega obstoja dveh čipov na isti samostojni kartici.

3. SKLEP

ENVP pozdravlja ta predlog, katerega splošni namen je boljše usklajevanje priseljske politike EU, konkretnije pa gre pri njem za razvoj enotne oblike dovoljenja za prebivanje.

ENVP priznava dejstvo, da lahko uporaba biometričnih podatkov izboljša zaščito dovoljenj za prebivanje ter pripomore k boju proti nezakonitemu priseljevanju in nezakonitemu prebivanju. Vendar bo vključitev biometričnih podatkov k tem ciljem prispevala le, če se bodo izvajali strogi nadzorni ukrepi in le, če bodo ustrezni nadomestni postopki ublažili njihove pomanjkljivosti.

ENVP priporoča, da se vključitev dodatnega čipa za namene e-storitev preloži, dokler ne bodo izvedene celotne študije presoje vpliva in ocene tveganja, njihovi izsledki pa ustrezno analizirani.

Ob upoštevanju dejstva, da se bo dovoljenje za prebivanje, kljub temu, da ne velja za potno listino, v schengenskem območju uporabljalo kot osebna izkaznica, ENVP poudarja potrebo po sprejetju najvišjih varnostnih standardov v skladu z varnostnimi zahtevami, ki so jih sprejele države članice, ki razvijajo e-osebno izkaznico.

Kar zadeva razvoj dovoljenja za prebivanje in njegovo uporabo, je treba tehnološke odločitve, ki močno vplivajo na varstvo podatkov, po možnosti sprejeti z uredbo, v skladu s postopkom soodločanja. V drugih primerih, kjer gre za vpliv na varstvo podatkov, mora ENVP imeti možnost svetovanja pri odločitvah tega odbora, ki jo je treba skladno s tem predlogom vključiti v člen 7 Uredbe.

V Bruslju, dne 16. oktobra 2006

Peter HUSTINX

Evropski nadzornik za varstvo podatkov