



Warszawa, dnia 29 grudnia 2009 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA

Szef
Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Krzysztof Bondaryk

P-6629/2009/4841/AR

Pan Jacek Cichocki

**Sekretarz Stanu
w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
Sekretarz
Kolegium do Spraw Służb Specjalnych**

W związku z trwającymi pracami nad projektem założeń do ustawy o dowodach osobistych oraz w związku z planowanym umieszczeniem w projektowanym nowym dowodzie osobistym danych biometrycznych uprzejmie informuję Pana Ministra, że Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego jako podmiot odpowiedzialny za bezpieczeństwo Państwa, w tym za tzw. „legalizację krajową”, podtrzymuje swoje stanowisko w zakresie ryzyk związanych z wprowadzeniem do dowodów osobistych cechy biometrycznej w postaci odcisków linii papilarnych.

Zgodnie z uprzednio wyrażoną opinią (pismo do Pana Witolda Drożdża, Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, nr P-6568/2009/4841/AR z dnia 23 grudnia 2009 r.) Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego negatywnie ocenia koncepcję wprowadzania do projektowanego nowego dowodu osobistego danych biometrycznych opisujących wizerunek odcisków palców. Przedmiotowe stanowisko związane jest z zagrożeniami dotyczącymi:

- 1) ochrony interesów uprawnionych organów, służb i instytucji państwowych, wytwarzających i wykorzystujących – w oparciu o obowiązujące prawo – dokumenty uniemożliwiające identyfikację funkcjonariuszy i osób udzielających im pomocy w wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych, jak również organów, służb

i instytucji państwowych odpowiedzialnych za realizację programów ochrony świadków koronnych;

- 2) nieokreślenia reguł dostępu do danych biometrycznych zgromadzonych w systemie i w poszczególnych nowych dowodach osobistych, a także nieznanego katalogu podmiotów oraz usług realizowanych w oparciu o te dane biometryczne;
- 3) braku wystarczających gwarancji ochrony prawnej dostępu do wspomnianych danych biometrycznych i jej ciągłości;
- 4) praw konstytucyjnych obywateli, w tym poprzez zwiększenie ryzyk nieodwracalności kradzieży tożsamości;
- 5) przechwycenia i przechowywania przez nieuprawnione do tego podmioty danych biometrycznych odcisków palców lub wyników z procesu ich weryfikacji.

Kwestia ewentualnego umieszczenia danych biometrycznych w dokumentach potwierdzających tożsamość, takich jak paszporty czy dowody osobiste, oraz w systemach informatycznych była już rozpatrywana przy okazji wprowadzania w Rzeczypospolitej Polskiej nowego wzoru paszportu zawierającego dwie cechy biometryczne. Wspólne, jednoznaczne stanowisko służb zostało wtedy przekazane do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, także w pisemnej opinii Ministra – Członka Rady Ministrów, Koordynatora Służb Specjalnych. Stanowisko to zawierało brak zgody na przechowywanie drugiej cechy biometrycznej (to jest odcisków palców) w systemach teleinformatycznych, w zakresie natomiast tej cechy umieszczanej w samych dokumentach zgoda była warunkowa i dotyczyła wyłącznie paszportu i to w ograniczonym zakresie, funkcjonalności i dostępności do danych. Wyrażenie wspomnianej zgody warunkowej było następstwem innego charakteru i zakresu możliwości wykorzystania paszportu (w stosunku do charakteru i zakresu możliwości wykorzystania dowodu osobistego). Trzeba również podkreślić, że dowód osobisty nie może służyć jako dokument podróży przy przekraczaniu granic zewnętrznych Państw Grupy Schengen, co było jedną z przyczyn wprowadzanie drugiej cechy biometrycznej do paszportu. Przywołanie norm unijnych dotyczących dokumentów podróży, jako uzasadnienie dla proponowanych zmian jest w związku z tym z założenia błędne.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego podnosiła przywołany problem już na etapie opiniowania projektu założeń do ustawy o dowodach osobistych, między innymi w trakcie konferencji, która odbyła się w dniu 23 października 2009 r. w siedzibie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Agencja rekomendowała wtedy odstąpienie od założenia traktowania dowodu osobistego jako dokumentu podróży. Zmiana ta, wyrażona na przykład poprzez stwierdzenie, zgodnie z którym „Wprawdzie dowód osobisty będzie dokumentem

uprawnającym obywateli polskich do przekraczania granic państw trzecich, które na podstawie jednostronnych decyzji uznają ten dokument za wystarczający do przekraczania ich granicy (np. Chorwacja, Bośnia i Hercegowina), jednakże nie jako dokument podróży, ale jako narodowy dokument potwierdzający tożsamość i obywatelstwo osoby.” (pkt 9.1., uzasadnienie projektu założeń) – pozwala na zrezygnowanie z konieczności zapewnienia dowodowi osobistemu określonych atrybutów dokumentu podróży, w tym atrybutów określonych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 2252/2004 z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie norm dotyczących zabezpieczeń i danych biometrycznych w paszportach i dokumentach podróży wydawanych przez Państwa Członkowskie (Dz. Urz. UE L Nr 385, poz. 1 oraz z 2005 r. Nr 311, poz. 44) – na przykład konieczności zamieszczenia w nim cechy biometrycznej odcisków palców.

Analizując wartości dodane związane z wprowadzeniem danych biometrycznych do dowodów osobistych, należy mieć na uwadze nie tylko korzyści, ale również związane z tym ryzyka – i to w ujęciu jakościowym, a nie ilościowym. Porównując cechę biometryczną, jaką jest wizerunek twarzy z cechą biometryczną, jaką są odciski linii papilarnych, należy mieć świadomość diametralnych różnic konsekwencji kradzieży lub nieuprawnionego przejęcia każdej z tych cech. W przypadku wizerunku twarzy mówimy o cesze ogólnodostępnej, którą każdy z nas eksponuje na co dzień, a jej zapis cyfrowy w dokumencie jest jedynie ułatwieniem weryfikacji przynależności dokumentu do osoby i może być szeroko udostępniony. Natomiast w przypadku linii papilarnych, cecha ta nie jest „publicznie” widoczna. Dodatkowo jest wykorzystywana na płaszczyznach specjalistycznych, przykładowo w badaniach kryminalistycznych lub zaawansowanej identyfikacji osób (wyższy poziom wiarygodności), co może sprzyjać popytowi na kradzież tych danych. Obecnie ustawodawca nie jest w stanie prawnie ograniczyć docelowego katalogu podmiotów uprawnionych do dostępu do tych danych, gdyż w przyszłości może on być dowolnie rozszerzany, na przykład w wyniku lobbingu środowisk bankowych i przedsiębiorstw ubezpieczeniowych. W projektowanym modelu nie widać ponadto bezpośrednich korzyści dla obywatela i służb odpowiedzialnych za jego bezpieczeństwo. Z proponowanej nowelizacji nie wynika również jednoznaczny cel proponowanych zmian, co w przypadku wizerunku twarzy było widoczne.

O wątpliwościach odnoszących się do ewentualnego wprowadzenia cechy biometrycznej odcisków palców do dowodów osobistych, świadczy także fakt, że Unia Europejska mimo wieloletnich prac wycofała się całkowicie z pomysłu przyjęcia regulacji

narzucających to rozwiązanie i ograniczyła się w tym zakresie do kwestii paszportów w kontekście przeciwdziałania terroryzmowi.

W projekcie autopoprawki wprowadzającej dane biometryczne w postaci odcisków palców w miejsce danych biometrycznych wizerunku twarzy, jako uzasadnienie wpisano, że identyfikatory te będą wykorzystywane wyłącznie w celu sprawdzenia autentyczności dowodu osobistego, co jest niezgodne z przyjętymi standardami. W powszechnym zastosowaniu wystarcza weryfikacja wyglądu obywatela ze zdjęciem naniesionym na dokument, tym bardziej, kiedy dostępny będzie obraz elektroniczny. Natomiast co do potwierdzenia autentyczności dokumentu lub jego niezmodyfikowania, to nie można tego potwierdzić poza specjalistycznymi laboratoriami. Tym bardziej nie jest to rolą funkcjonariusza legitymującego obywatela.

Należy tu nadmienić, iż celem wprowadzenia między innymi jednoznacznej identyfikacji obywatela w e-usługach – istotnym elemencie nowoczesnego państwa informacyjnego – wprowadzono do nowego dowodu osobistego mechanizmy oparte o podpis elektroniczny. Tym bardziej niezasadne jest wprowadzenie drugiej cechy – linii papilarnych, gdy dowód osobisty będzie wyposażony w podpis elektroniczny i certyfikaty oraz właściwe dla nich zabezpieczenia – pozwoli to na właściwym poziomie zagwarantować identyfikację obywatela, a także czynności przez niego wykonywane za pomocą tego dokumentu. Jest to podstawowe założenie wprowadzenia w Rzeczypospolitej Polskiej e-usług. Przy czym w przypadku kompromitacji certyfikatu (kradzież) można wystawić nowy w miejsce unieważnionego, a przy kompromitacji zapisu biometrycznego odcisków palców lub skrótu z nich nowych „nie da się wystawić”. W takim przypadku obywatel będzie dożywno pozbawiony części praw i narażony na restrykcyjne traktowanie w czasie ewentualnej kontroli.

Innym zastrzeżeniem jest fakt, iż dokumenty biometrycznie obecnie można klonować w przeciwieństwie do właściwe zabezpieczonego podpisu elektronicznego, a odcisk palca odtworzyć w sposób pozwalający oszukać większość standardowych czytników. Zdjęcie zawsze może zweryfikować wizualnie człowiek, odcisków palców – nie.

Kolejną kwestią jest aspekt finansowy proponowanego rozwiązania – prawdopodobny znaczący wzrost kosztów w stosunku do pierwotnej wersji (z biometrycznym wizerunkiem twarzy). Przedstawiona autopoprawka nie zawiera oceny skutków regulacji z punktu widzenia ekonomicznych interesów Państwa. Oczywistym jest, że w przypadku wprowadzania odcisków palców jako cechy biometrycznej do dowodu osobistego wzrosną koszty obsługi takich dowodów, z powodu:

- 1) wprowadzenia bardziej zaawansowanych technologicznie czytników (w stosunku do tych do pobierania zdjęć twarzy),
- 2) konieczności implementacji zaawansowanych algorytmów weryfikacji składanych odcisków linii papilarnych,
- 3) wybudowania wysoce bezpiecznego środowiska przesyłu danych o odciskach w systemach teleinformatycznych, w tym monitoringu i nieodwracalnego usuwania tych danych.

Kwestia, którą należy również brać pod uwagę w ocenie skutków ekonomicznych jest koszt samego dokumentu oraz koszt ochrony prawno-organizacyjnej danych w przypadku umożliwienia do nich dostępu przez podmioty zewnętrzne (np. banki i przedsiębiorstwa ubezpieczeniowe). Natomiast w obszarze rynku pracy powinno się uwzględnić wpływ na branżę usług fotograficznych, który uzewnętrznił się już przy wprowadzeniu paszportów biometrycznych.

Na zakończenie warto podkreślić, że aspektem, który nie został – jak wynika z przedstawionych dokumentów – w ogóle przeanalizowany, jest obszar ochrony tak wrażliwych danych przed działaniami innych państw. W obecnym modelu funkcjonowania rejestrów państwowych i procesu produkcji dowodów osobistych, przy wprowadzeniu odcisków palców, wystąpi znaczące ryzyko o charakterze kontrwywiadowczym, związane z potencjalnym dostępem do danych o liniach papilarnych przez obce służby. Ryzyko to wynika między innymi z mnogości podmiotów (także komercyjnych, nie posiadających poświadczenia bezpieczeństwa, o kapitale zagranicznym) mających dostęp do systemów teleinformatycznych, systemów bezpieczeństwa, czy samych danych w obszarze danych osobowych, w tym biometrycznych.

(-) Krzysztof Bondaryk

Do wiadomości:

- Pan Witold Drożdż, Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.