EURÓPAI ADATVÉDELMI BIZTOS

Az Európai Adatvédelmi Biztos véleménye a harmadik országok állampolgárai tartózkodási engedélye egységes formátumának megállapításáról szóló 1030/2002/EK rendelet módosításáról szóló tanácsi rendeletre vonatkozó módosított javaslatról

(2006/C 320/10)

AZ EURÓPAI ADATVÉDELMI BIZTOS,

tekintettel az Európai Közösséget létrehozó szerződésre, és különösen annak 286. cikkére,

tekintettel az Európai Unió alapjogi chartájára, és különösen annak 8. cikkére,

tekintettel a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvre,

tekintettel a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 2000. december 18-i 45/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletre, és különösen annak 41. cikkére,

tekintettel a Bizottságtól 2006. május 11-én kapott, a 45/2001/EK rendelet 28. cikkének (2) bekezdése szerinti véleménykérésre,

ELFOGADTA A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT:

1. **BEVEZETŐ**

A tagállamok által a harmadik országok állampolgárai részére kiadott tartózkodási engedélyek formátumának harmonizációjára irányuló törekvés keretében a Tanács 2002. június 13-án elfogadta a harmadik országok állampolgárai tartózkodási engedélye egységes formátumának megállapításáról szóló 1030/2002/EK rendeletet ([1]). A rendelet (6) preambulumbekezdésében a tagállamok és az Európai Bizottság vállalták, hogy rendszeres időközönként megvizsgálják, hogy a technikai fejlődéssel összhangban milyen változtatásokat kell végrehajtani az engedélyeken található biztonsági jellemzők javítása érdekében. Szemléltető példaként a biometrikus jellemzőket említették meg.

Az Európai Bizottság 2003. szeptember 24-én javaslatot tett az 1030/2002/EK rendelet módosításáról szóló tanácsi rendeletre ([2]). Az ezen rendeletre vonatkozó javaslattal együtt benyújtottak egy másik, a vízumok egységes formátumának meghatározásáról szóló 1683/95/EK rendelet módosításáról szóló tanácsi rendeletre vonatkozó javaslatot is. Mindkét javaslat fő célja biometrikus adatok (a birtokos arcképe és két ujjlenyomata) beépítése volt a tartózkodási engedélyek és a vízumok új, egységes formátumába. A tartózkodási engedély formátumát (bélyeg vagy önálló kártya) technológiai bizonytalanságok miatt nem határozták meg. Ezeket a javaslatokat – konzultációs eljárást követően – benyújtották az Európai Parlament részére.

Az Európai Bizottság 2006. március 10-én benyújtotta az 1030/2002/EK rendelet módosításáról szóló tanácsi rendeletre vonatkozó módosított javaslatot (a továbbiakban: a javaslat). Ebben a módosított javaslatban a formátum tekintetében önálló kártya került meghatározásra a kontaktmentes csipekkel való lehetséges konfliktus miatt. Egy meghatározott területet (a javaslat értelmében a 16. zónát) kínálnak fel továbbá azon tagállamok részére, amelyek az e-szolgáltatások igénybevételére szolgáló kontaktcsipet szándékoznak beépíteni a tartózkodási engedélybe.

A tartózkodási engedélyre vonatkozó javaslat alapja az EKSz. 63. cikke (3) bekezdésének a) pontja. Az Európai Adatvédelmi Biztos hangsúlyozza, hogy a tartózkodási engedély nem tekinthető útiokmánynak. Sajnálatos, hogy a 2003. évi javaslat ugyanazon dokumentumban tartalmazott a vízumra és a tartózkodási engedélyre vonatkozó javaslatokat, mivel az félreértésekre adhat okot, noha a cél a biometrikus azonosítókra vonatkozó koherens megközelítés elfogadása volt az EU-ban. Az Európai Adatvédelmi Biztos ezért üdvözli, hogy a vízum és a tartózkodási engedély a továbbiakban nem kapcsolódik össze.

2. **A JAVASLAT ELEMZÉSE**

2.1. **Általános elemzés**

Az Európai Adatvédelmi Biztos üdvözli a 45/2001/EK rendelet 28. cikke (2) bekezdése alapján vele folytatott konzultációt. Azonban a 28. cikk (2) bekezdésének kötelező jellegére figyelemmel a jelen véleményt meg kell említeni a szöveg preambulumában.

A javaslat bevezeti a biometria használatát a tartózkodási engedélyben. Az Európai Adatvédelmi Biztos elismeri a biometria használatának előnyeit, hangsúlyozza azonban az ilyen adatok használatának jelentős hatását, és a biometrikus adatok bármilyen jellegű használata tekintetében szigorú biztosítékok bevezetését javasolja.

([1]) HL L 157., 2002.6.15., 1. o.
([2]) COM(2003) 558 végleges

Az Európai Adatvédelmi Biztos üdvözli a Tanács és az észt kormány érvelését, különösen azon céljukat, hogy állampolgáraik és harmadik országból érkezett lakosaik számára egyenlő bánásmódot biztosítsanak, és a személyazonosító igazolványon és a tartózkodási engedélyen keresztül biztosítsák részükre az e-szolgáltatásokhoz való hozzáférést ([1]). Ez a határozott állásfoglalás megerősíti azt is, hogy a tartózkodási engedély nem tekintendő útiokmánynak.

2.2. **Biometrikus jellemzők**

Amint azt az Európai Adatvédelmi Biztos ([2]) és a 29-es munkacsoport ([3]) több véleményében már hangsúlyozta, a biometrikus adatok személyazonossági dokumentumok esetében való bevezetése és feldolgozása különösen következetes és szigorú biztosítékokat követel. A biometrikus adatok – néhány sajátosságuk miatt – valójában rendkívül érzékenyek, és bevezetésük némi kockázattal jár, amit enyhíteni kell. A SIS II-re vonatkozó javaslatról szóló, a fentiekben említett véleményében az Európai Adatvédelmi Biztos javaslatot tett az ilyen adatok sajátosságával kapcsolatos közös kötelezettségek vagy követelmények nem kimerítő jegyzékének, valamint az ilyen adatok bevezetésére vonatkozó közös módszertan és legjobb gyakorlat kidolgozására.

Mivel a biometrikus rendszerek nem mindenki számára hozzáférhetőek ([4]) és nem teljesen pontosak, be kell vezetni könnyen hozzáférhető tartalékeljárásokat azon személyek méltóságának tiszteletben tartása és a rendszer hiányosságai okozta terhektől való megkímélése érdekében, akik nem képesek ujjlenyomat nyújtására vagy tévesen azonosíthatók.

Az Európai Adatvédelmi Biztos ajánlja, hogy dolgozzanak ki tartalékeljárásokat és azokat illesszék be a javaslat 2. cikkének (1) bekezdésébe. Ezek az eljárások nem csökkenthetik a tartózkodási engedély biztonsági szintjét, és nem bélyegezhetik meg azokat a személyeket, akiknek az ujjlenyomata nem olvasható le.

A javaslat 4a. cikke kimondja, hogy „A tagállamoknak interoperábilis formátumban bele kell foglalniuk az ujjlenyomatokat is". Az Európai Adatvédelmi Biztos e rendelkezés pontosítása érdekében annak az alábbiak szerinti módosítását ajánlja: „A tagállamoknak interoperábilis formátumban bele kell foglalniuk **két** ujjlenyomatot is." Ez a pontosítás megerősíti az arányosság elvét, amelyet e javaslat minden szakaszában tiszteletben kell tartani.

A javaslat (3) preambulumbekezdése értelmében a biometrikus azonosítók beépítése során a géppel olvasható vízumokról szóló 9303. sz. ICAO dokumentumban meghatározott előírásokat kell alkalmazni. Amint azt már említettük, a tartózkodási engedély nem útiokmány. Az indokolásban hangsúlyozottaknak megfelelően a tartózkodási engedély általában a harmadik országbeli állampolgárok személyazonosító igazolványának tekintendő. Ezért logikus, hogy az állampolgárok személyazonosító igazolványa tekintetében meghatározott magas szintű biztonsági előírásokkal megegyezőket kell alkalmazni a tartózkodási engedély tekintetében is. Az Európai Adatvédelmi Biztos ezért a (3) preambulumbekezdés eltörlését ajánlja, valamint azt, hogy a tartózkodási engedélyen tárolandó biometrikus jellemzők tekintetében magasabb szintű biztonsági előírásokat határozzanak meg. A mellékletben az ICAO-szabványra tett hivatkozás helyébe a tartózkodási engedély használatával kapcsolatos körülményeknek megfelelő, magas szintű biztonsági előírásoknak kell lépni.

2.3. **Az adatokhoz való hozzáférés és adathasználat**

Elsődleges megjegyzéseként az Európai Adatvédelmi Biztos üdvözli az ezen legutóbbi javaslatban a célhoz kötöttség elvének jobb tiszteletben tartása tekintetében elért előrelépést. Valóban, a javasolt módosítások értelmében a tartózkodási engedélyeken tárolt biometrikus jellemzőket kizárólag „a dokumentum hitelességének és az okmány birtokosa személyazonosságának közvetlenül hozzáférhető, összehasonlítható jellemzők segítségével" történő ellenőrzésére lehet felhasználni.

Az (1) preambulumbekezdés emlékeztet az Amszterdami Szerződés egyik céljára, nevezetesen az Európai Bizottságnak a kezdeményezés jogával való felruházására az összehangolt bevándorlás-politikára vonatkozó megfelelő intézkedések meghozatala érdekében. Ezért sajnálatos, hogy az Európai Bizottság nem tudja kihasználni a javaslat által teremtett alkalmat azon hatóságok egyértelmű azonosítására és meghatározására, amelyek az alkotmányos korlátozásoknak megfelelően hozzáféréssel rendelkeznek a tartózkodási engedély tárolóelemén tárolt adatokhoz. Az Európai Adatvédelmi Biztos ajánlja, hogy az Európai Bizottság dolgozzon ki a tartózkodási engedélyek ellenőrzését végző illetékes hatóságok meghatározásának és jegyzékének jobb harmonizációjára szolgáló, megfelelő eljárást. Az illetékes hatóságok jegyzéke nem kizárólag a tartózkodási engedélyt kiállító tagállam számára fontos, hanem a schengeni térségen belüli azon többi tagállam számára is, ahol a harmadik országbeli lakost esetleg azonosítani kell.

Ezen ajánlás még nagyobb jelentőséggel bír az e-szolgáltatásokkal kapcsolatos további csipnek a tartózkodási engedélybe való esetleges beépítésére figyelemmel. Ezen új elem kétségtelenül növelni fogja a tartózkodási engedélyhez való hozzáféréssel rendelkező hatóságok számát. Az Európai Adatvédelmi Biztos szerint az ilyen eredmény egyáltalán nem kívánatos.

2.4. **Komitológia**

A rendelet 2. cikke felsorolja azokat az eseteket, amelyekben a 7. cikk (2) bekezdésében említett komitológiai eljárásnak megfelelően további műszaki előírásokat állapítanak meg a tartózkodási engedélyek egységes formátumára vonatkozóan. A jelen javaslat tovább pontosítja azon eseteket, amelyekben ilyen határozatot kell hozni. Ezen határozatok jelentős hatást fognak gyakorolni a célhoz kötöttség és az arányosság elvének helyes végrehajtására. Az Európai Adatvédelmi Biztos azt tanácsolja, hogy az adatvédelemre jelentős hatást gyakorló – például az adatokhoz való hozzáféréssel és az adatok bevitelével, az adatok minőségével, a tárolóelem műszaki megfelelőségével, a biometrikus jellemzők védelmére szolgáló biztonsági intézkedésekkel, stb. kapcsolatos – határozatokat rendeleti úton, az együttdöntési eljárással összhangban kell meghozni.

([1]) Az indokolásban leírtaknak megfelelően.

([2]) A vízuminformációs rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó javaslatról szóló 2005. március 23-i vélemény (HL C 281., 2005.7.23., 13. o.). A schengeni információs rendszer második generációjára (SIS II) vonatkozó három javaslatról (COM (2005)230 végleges, COM (2005)236 végleges és COM (2005)237 végleges) szóló 2005. október 19-i vélemény (HL C 91., 2006.4.19., 38. o.).

([3]) A biometrikus elemeknek a tartózkodási engedélyekbe és vízumokba való, az európai vízuminformációs rendszer (VIS) létrehozására figyelemmel történő bevezetéséről szóló 7/2004. sz. vélemény (Markt/11487/04/EN – WP 96), valamint a biometriáról szóló munkadokumentum (MARKT/10595/03/EN – WP 80).

([4]) Becslések szerint az emberek maximum 5 %-át nem lehet nyilvántartásba venni (mivel ujjlenyomatuk nem leolvasható vagy egyáltalán nem létezik).

Valamennyi további, az adatvédelemre hatással bíró esetben lehetőséget kell biztosítani az Európai Adatvédelmi Biztos számára, hogy tanácsot adjon a bizottság általi választásokhoz. Az Európai Adatvédelmi Biztos tanácsadó szerepét bele kell foglalni a rendelet 7. cikkébe.

2.5. **Elektronikus platform**

Mivel a tartózkodási engedély nem útiokmány, nincs szükség az ICAO-szabványok következetes alkalmazására és kontaktmentes csipek alkalmazására. Ez a technológia nem bizonyult biztonságosabbnak a kontaktcsipnél, és csak tovább növeli a tartózkodási engedély használatával kapcsolatos kockázatokat.

Az újonnan javasolt 4. cikk értelmében a tagállamok egy második csipet is beépíthetnek az önálló kártya formátumú tartózkodási engedélybe. Ez a második csip kontaktcsip lenne, és az e-szolgáltatások igénybevételére szolgálna. Az Európai Adatvédelmi Biztos külön hangsúlyozni kívánja az ilyen javaslat alkalmatlanságát, mivel az nem tartja tiszteletben a különleges adatok védelmére vonatkozó politika alapvető szabályait.

Ez a kiegészítő csip a kártya formátumú tartózkodási engedély tekintetében számtalan új alkalmazási lehetőséget és célt kínál. A biometrikus jellemzők tárolására szolgáló első kontaktmentes csip biztonságvédelmi profiljának szerkezetét kizárólag az egyéb célokkal – például az elektronikus üzlettel és az e-kormányzattal – járó kockázatokra figyelemmel lehet majd szigorúan és helyesen meghatározni. Valójában nem létezik garancia arra, hogy ezekre az alkalmazásokra például nem a kontaktmentes csip tekintetében kevésbé biztonságos környezetben fog sor kerülni. Valóban sajnálatos lenne, ha a kiegészítő csip használata veszélybe sodorná az elsődleges csipen tárolt különleges adatok biztonságát. Az Európai Adatvédelmi Biztos ezért erősen ajánlja, hogy a javaslatban határozzák meg az alábbi elemeket:

– a kiegészítő csip tekintetében tervezett célok korlátozott felsorolása,

– a kiegészítő csipen tárolandó adatok felsorolása,

– a két csipnek az önálló kártyán való együttes alkalmazására vonatkozó hatásvizsgálat és kockázatértékelés.

3. **ÖSSZEGZÉS**

Az Európai Adatvédelmi Biztos üdvözli ezt a javaslatot, amelynek célja általában az EU bevándorlás-politikájának jobb harmonizációja, konkrétan pedig a tartózkodási engedély egységes formátumának kidolgozása.

Az Európai Adatvédelmi Biztos elismeri, hogy a biometrikus jellemzők használata javíthatja a tartózkodási engedélyek védelmét, valamint az illegális bevándorlás és az illegális tartózkodás elleni küzdelmet. A biometrikus adatok beépítése azonban csak akkor fog hozzájárulni ezen célokhoz, ha azok használata tekintetében szigorú biztosítékokat vezetnek be, valamint ha azok hiányosságait megfelelő tartalékeljárásokkal enyhítik.

Az Európai Adatvédelmi Biztos ajánlja, hogy teljes körű hatásvizsgálati és kockázatértékelési tanulmányok elvégzéséig és azok eredményének megfelelő elemzéséig halasszák el az e-szolgáltatások igénybevételének célját szolgáló kiegészítő csip beépítését.

Az Európai Adatvédelmi Biztos – tekintettel arra, hogy bár a tartózkodási engedély nem útiokmány, azt a schengeni térségben személyazonosító okmányként fogják használni – hangsúlyozza, hogy a lehető legmagasabb szintű biztonsági szabványokat kell elfogadni az elektronikus személyi igazolvány kifejlesztésével foglalkozó tagállamok által elfogadott biztonsági előírásokkal összhangban.

A tartózkodási engedély fejlesztése és a fejlesztések végrehajtása tekintetében az olyan műszaki választásokat, amelyek jelentős hatást gyakorolnak az adatvédelemre, lehetőleg rendeleti úton, az együttdöntési eljárás elvének megfelelően kell meghozni. Az adatvédelemre hatással bíró egyéb esetekben az Európai Adatvédelmi Biztos a rendelet 7. cikkébe foglalt tanácsadói szereppel rendelkezik a bizottság általi, a javaslatban előirányzott választásokhoz.

Kelt Brüsszelben, 2006. október 16-án.

Peter HUSTINX

Európai Adatvédelmi Biztos