

EURÓPAI ADATVÉDELMI BIZTOS

Az Európai Adatvédelmi Biztos véleménye a diplomáciai és konzuli képviseletek számára kibocsátott, a vízumokra vonatkozó Közös Konzuli Utasításnak a biometrikus adatok bevezetésével, valamint a vízumkérelmek fogadása és feldolgozása megszervezésének rendelkezéseivel kapcsolatos módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM (2006) 269 végleges) – 2006/0088 (COD)

(2006/C 321/14)

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 2001/45/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletre, és különösen annak 41. cikkére,

tekintettel a Bizottságtól 2006. június 19-én kapott, a 45/2001/EK rendelet 28. cikkének (2) bekezdése szerinti véleménykérésre;

ELFOGADTA A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT:

1. BEVEZETÉS

A javasolt rendeletnek két fő célkitűzése van, és mindkettő a vízuminformációs rendszer (VIS) végrehajtására vonatkozik:

- a tagállamok számára az arra vonatkozó jogalap megteremtése, amely alapján a vízumkérelmezőktől kötelező biometrikus azonosítókat vehetnek fel;
- jogi keret biztosítása a tagállamok konzuli hivatalainak szervezete számára, különösen a vízumkérelmek feldolgozása terén a tagállamok közötti lehetséges együttműködés megszervezése révén.

E két célkitűzés különböző adatvédelmi kérdéseket vet fel, és azok vizsgálatára annak ellenére külön pontokban kerül sor, hogy egyazon javaslat részét képezik.

E javaslat célja a Közös Konzuli Utasítás módosítása. A Közös Konzuli Utasítást az 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás alkalmazásáról szóló egyezmény által létrehozott Végrehajtó Bizottság fogadta el. A schengeni vívmányok részeként azt egy, az Amszterdami Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv illesztette be az uniós jogba, és azóta több alkalommal módosították. A Közös Konzuli Utasítást 2000-ben hirdették ki, bár néhány módosítása bizalmas marad. Tartalmát illetően az lényegében egy, a rövid idejű tartózkodásra jogosító vízumok kiadásának módjára vonatkozó gyakorlati szabályokat tartalmazó kézikönyv. A kérelmek megvizsgálására, a döntéshozatali folyamatra, a vízumbélyegeg kitéltésének módjára, stb. vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz.

2. A BIOMETRIKUS AZONOSÍTÓK GYŰJTÉSE

2.1. Előzetes megjegyzés: a biometrikus adatok sajátosságai

A VIS-re vonatkozó, a Bizottság által 2004. december 28-án előterjesztett javaslatnak ⁽¹⁾ megfelelően a tagállamok az ujjlenyomatokat és fényképeket ellenőrzés és (vagy) azonosítás céljából biometrikus azonosítóként beviszik a VIS-be. Ennek a Közös Konzuli Utasítás módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatnak a célja a biometrikus azonosítók gyűjtéséhez szükséges jogalap megteremtése.

Az európai adatvédelmi biztos 2005. március 23-án bocsátotta ki véleményét a VIS-re vonatkozó javaslatról ⁽²⁾. E véleményben hangsúlyozta annak fontosságát, hogy a biometrikus adatok különleges jellemzőire ⁽³⁾ tekintettel azok feldolgozását valamennyi szükséges biztosíték megteremtésével támogatni kell:

„A biometrikus adatok információs rendszerekben való használata soha nem jelentéktelen lépés, különösen ha a szóban forgó rendszer ilyen nagyszámú személyt érint. A biometrikus adatok használata a test és az identitás közötti kapcsolatot visszafordíthatatlanul megváltoztatja annyiban, hogy az emberi test jellemzőit »géppel olvashatóvá« és további felhasználás tárgyává teszi. Ha a biometrikus jellemzőket az emberi szem nem is tudja leolvasni, megfelelő eszközökkel leolvashatók és felhasználhatók, örökre, bárhová megy is az illető.»

Az európai adatvédelmi biztos véleménye szerint a biometrikus adatok ezen érzékeny természete miatt az ezen adatok felhasználására vonatkozó kötelezettséget csak a kockázatok alapos értékelését követően lehet bevezetni egy teljes körű demokratikus ellenőrzést biztosító eljárás keretében. E megjegyzések szolgálnak a javaslatnak az európai adatvédelmi biztos által végzett vizsgálata alapjául.

2.2. A javaslat háttere

A javaslat háttere még érzékenyebbé teszi azt. A javasolt rendeletet nem lehet az egyéb nagyszabású informatikai rendszerek kifejlesztésétől és az információs rendszerek közötti nagyobb interoperabilitás irányába mutató általános tendenciától külön vizsgálni. Ez szerepel a bel- és igazságügyi együttműködés területén az európai adatbázisok közötti hatékonyság fokozásáról, interoperabilitásuk javításáról és együttműködésükről szóló, 2005. november 24-i bizottsági közleményben ⁽⁴⁾.

Ebből következően egy adott összefüggésben egy adott cél érdekében hozott döntés valószínűleg hatással van a más célokra létrehozott egyéb rendszerek kifejlesztésére és használatára is. Nevezetesen a biometrikus adatok – valószínűleg a vízumpolitika végrehajtása céljából gyűjtött adatokat is beleértve –, amint rendelkezésre állnak, különböző összefüggésekben is felhasználhatók. Ez nem csupán a SIS keretrendszerét érinti, hanem nagy valószínűség szerint az Europolt és a FRONTEX-et is.

2.3. Ujjlenyomat-vételi kötelezettség

A javaslat indoklása a következő kijelentést teszi: „Mivel a biometrikus azonosítók felvétele ezentúl a vízumkérelmi eljárás része lesz, a Közös Konzuli Utasítást az intézkedés jogalapjának megteremtése érdekében módosítani kell.”

Az európai adatvédelmi biztos kifogásolja a jogalkotónak azt a döntését, mely szerint a VIS-rendelet helyett a Közös Konzuli Utasításba kívánja foglalni az arra vonatkozó rendelkezéseket, hogy egyes személyek vagy személyek egyes csoportjai felmenthetőek-e az ujjlenyomat-vételi kötelezettség alól. Először is e rendelkezések jelentős hatást gyakorolnak sok személy magánéletére, ezért azokkal inkább alapjogszabályok keretében kellene foglalkozni, és nem főleg technikai jellegű utasításokban. Másodszor, a jogi szabályozás egyértelműsége érdekében kívánatos lenne ezzel a kérdéssel ugyanazon szövegben foglalkozni, mint amely magát az információs rendszert is létrehozza.

⁽¹⁾ A vízuminformációs rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó, a Bizottság által 2004. december 28-án előterjesztett javaslat (COM(2004)835 végleges).

⁽²⁾ A 2005. március 23-i vélemény a vízuminformációs rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó javaslatról (HL C 181., 2005.7.23., 13. o.).

⁽³⁾ „A biometrikus adatok kvázi abszolút megkülönböztető jelleggel bírnak, azaz minden ember egyedi biometrikus adatokkal rendelkezik. Az ember élete során szinte soha nem változnak, ami állandó jeleget kölcsönöz ezeknek az adatoknak. Továbbá mindenki ugyanazzal a fizikai »elemekkel« rendelkezik, ennek köszönhetően a biometrikus adatok univerzális természetűek.”, ibid.

⁽⁴⁾ COM (2005) 597 végleges.

- a) Az első kérdés azzal kapcsolatban merül fel, hogy a kötelező ujjlenyomatvétel jogalapjának megteremtése és a biometrikus azonosítók gyűjtése sokkal több egy technikai részletnél; az érintett személyek magánéletére is jelentős hatást gyakorolnak. Különösen az ujjlenyomatvétel alsó és felső korhatárának meghatározása politikai, és nem csupán technikai jellegű döntés. Az európai adatvédelmi biztos ezért azt ajánlja, hogy ezzel a kérdéssel, és különösen annak a nem tisztán technikai jellegű vonatkozásaival az alapszövegben (VIS-javaslat) foglalkozzanak, és ne egy, elsősorban a vízumeljárás technikai és gyakorlati vonatkozásaira vonatkozó utasításokról szóló kézikönyvben ⁽¹⁾.

E tekintetben érdemes továbbá emlékeztetni az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény (EJEE) követelményeire, és az ahhoz kapcsolódó esetjogra. Az EJEE 8. cikkének (2) bekezdése szerint a magánélet tiszteletben tartásához való jog gyakorlásába hatóság csak a „jogszabályban meghatározott, olyan esetekben” avatkozhat be, amikor az fontos érdekek védelme érdekében egy „demokratikus társadalomban szükséges”. Az Emberi Jogok Európai Bírósága esetjogában ezek a feltételek további követelményekhez vezettek a beavatkozás jogalapjának minőségét (hozzáférhető jogszabályban kell rendelkezni arról és kiszámíthatónak kell lennie), valamely intézkedés arányosságát és a visszaélések elkerülését garantáló biztosítékok szükségességét tekintve.

Függetlenül attól, hogy a jogszabályoknak a részletekben való alábbi megközelítése nem tekinthető egyértelmű és hozzáférhető szabályozásnak, felmerül a kérdés, hogy maga a Közös Konzuli Utasítás annak tekinthető-e. Felmerülhetnek továbbá kérdések a szöveg (esetleges) jövőbeni módosítására vonatkozó eljárás kapcsán is. Mindenképpen garantálni kell, hogy egy ilyen fontosságú határozatot kizárólag a megfelelő átláthatóságot és demokratikus konzultációt biztosító eljárás révén lehessen módosítani.

- b) A másik kérdés a jogi szabályozás egyértelműségére vonatkozik. A javaslat indoklása nem tisztázza, hogy miért van szükség más jogalapra a biometrikus azonosítók gyűjtéséhez és azok feldolgozásához. Megállapítja, hogy „a javaslat ... a biometrikus adatok gyűjtését vizsgálja, mivel az adatok továbbítását és cseréjét a VIS-javaslat fedi le” ⁽²⁾. Adatvédelmi szempontból azonban a személyes adatok feldolgozása azok gyűjtését is magában foglalja. A műveletek láncolatának a különböző jogszabályokban való szabályozása hátrányosan befolyásolhatja a rendszer egyértelműségét. Ez a (javaslat által érintett) adatalanyok és a rendszer demokratikus ellenőrzése szempontjából egyaránt problémát jelent. Valóban egyre nehezebb teljes rálátást nyerni erre a területre, ahol az alapvetően ugyanazon adatfeldolgozást több jogszabály szabályozza.

2.4. Az ujjlenyomatvétel alóli mentességek

Ezen aggodalom jogosságát igen jól bizonyítja az ujjlenyomat-vételi kötelezettség alól mentesített személyek kategóriáinak kérdése, különös tekintettel a kisgyermekesek esetére.

A kisgyermekektől való ujjlenyomatvétel megengedhetőségét magának a vízuminformációs rendszernek a célkitűzésére figyelemmel kell megvitatni. Más szóval az ujjlenyomat-vételi kötelezettségnek a személyek egyes kategóriái számára való meghatározásának vagy azoknak a kötelezettség alóli mentesítésének – a VIS-javaslatban meghatározott módon – arányos intézkedésnek kell lennie a vízumpolitika és a vonatkozó célkitűzések keretében. Ezen arányosságot egy demokratikus eljárás keretében kell megvizsgálni.

Annak vizsgálata során figyelembe kell venni továbbá azt, hogy az ujjlenyomatokat a VIS-javaslat szerint milyen célra használják fel. A biometrikus azonosítókat ellenőrzésre vagy azonosításra használják: előfordulhat, hogy egy biometrikus azonosítót az egyik célra technikailag alkalmasnak ítélnék, míg a másikra nem. Általában a 14 évnél fiatalabb gyermekek ujjlenyomatának csupán az ellenőrzési célú feldolgozását tartják megbízhatónak. Ezt figyelembe kell venni a javaslat vizsgálata során, azonban – mint már említettük – a szükséges elemek megtalálhatók a VIS-javaslatban (és még nem született döntés velük kapcsolatban).

Következésképpen az európai adatvédelmi biztos az egyértelműség és a következetesség érdekében határozottan javasolja, hogy a biometrikus azonosítók gyűjtése alóli mentességeket szigorúan szabályozzák a VIS-rendelet keretében. Ebben az esetben a biometrikus azonosítók és különösen az ujjlenyomatok gyűjtésének szabályozását a fő jogi eszköz kiegészítésének kell tekinteni, és ebből következően a fő dokumentumban kell foglalkozni azzal.

⁽¹⁾ Az eltérő jogalpok – a 62. cikk (2) bekezdése b) pontjának ii. alpontja a Közös Konzuli Utasítás, a 66. cikk pedig a VIS-javaslat vonatkozásában – nem jelentik azt, hogy a jogalkotó nem foglalkozhat a kérdéssel egyazon szöveg keretében.

⁽²⁾ Indoklás, 5. oldal.

2.5. A vízumkérelmezők kora

A javaslat szerint csak a 6 évesnél fiatalabb gyermekek mentesülnek az ujjlenyomatvétel kötelezettsége alól. Ez sok kérdést felvet (függetlenül attól, hogy ez a VIS-re vagy a Közös Konzuli Utasításokra vonatkozó javaslatban szerepel-e majd).

Mindenekelőtt az Európai Adatvédelmi Biztos azon a véleményen van, hogy a gyermekek általános ujjlenyomatvétele nem tekinthető pusztán formalitásnak, és a megfelelő intézményekben komoly demokratikus vitára lenne szükség. Egy ilyen döntésnek nem csak a technikai megvalósíthatóságon kellene alapulnia, hanem legalább azon az előnyön is, amelyet ez a VIS végrehajtásában fog képviselni. Ugyanakkor úgy tűnik, hogy nagyon kevés tagállam kivételével jelenleg nem folyik nyilvános vita erről a kérdéstről, ami rendkívül sajnálatos.

Arra is emlékeztetni kell, hogy a VIS elvben azzal a céllal jön létre, hogy megkönnyítse a vízumeljárásokat a jóhiszemű utazók (az utazók többsége) számára. Ezért a kényelmi és munkaszervezési szempontokat is figyelembe kell venni⁽¹⁾. A biometrikus azonosítók akár vízumkérelmezési eljárásban, akár határellenőrzésknél való alkalmazása nem szabad, hogy túlságosan nehezé tegye a gyermekek számára a vízumeljárásoknak való megfelelést.

Végezetül emlékeztetni kell arra, hogy valamennyi biometrikus azonosító rendszernek megvannak a maga technikai tökéletlenségei. A tudományos szakirodalom nem szolgáltat meggyőző bizonyítékot arról, hogy a 14 évesnél fiatalabb gyermekek ujjlenyomatvétele megbízható azonosítást tenne lehetővé. Nagy mintán mostanáig csak az Eurodac és a US-Visit rendszer működése szolgáltatott tapasztalatokat. Érdekes módon mindkét rendszer a 14 évesnél idősebb korú gyermekek ujjlenyomatát használja csak. Az ennél fiatalabb korú gyermekek ujjlenyomatvételét tanulmányokkal szükséges alátámasztani, amelyek az ujjlenyomatok pontosságát és hasznosságát igazolják az olyan nagy adatbázisokban, mint a VIS.

Mindenesetre a fiatal gyermekek ujjlenyomatát inkább egyenkénti összevetésre, mint egy a többhöz megfeleltetésre lenne tanácsos használni. Ezt egyértelműen szabályozni kell.

Végezetül a fentebb tett észrevételek többsége nemcsak a gyermekekre, hanem az idősebbekre is vonatkozik. Az ujjlenyomatok pontossága és használhatósága csökken az ember idősebbé válásával⁽²⁾, a kényelmi és munkaszervezési szempontok pedig szintén különösen fontosak.

2.6. Fényképek

Ugyanez mondható el a fényképekről is, amelyek esetében nincs korhatár sem ebben a javaslatban, sem a VIS-re vonatkozó javaslatban. Fel lehetne ugyanakkor tenni a kérdést, hogy a gyermekekről felnőttkori vonásaik kialakulása előtt készült képek valóban hasznosak-e akár azonosítási célokra, akár ellenőrzési célokra.

A gyermekeknek néhány éves referenciaképeken alapuló (vagy a jövőben automatizált vagy „emberi”) arcfelismerése valószínűleg problémákat fog okozni. Még ha jelentős előrelépés is történik az arcfelismerési technológiában, nagyon valószínűtlen, hogy a szoftver a közeljövőben képes lesz követni a növekedés gyermekek arcán bekövetkező hatását. Ezért a VIS-rendeletben pontosítani kell, hogy a fényképek addig csak támogató elemként használhatók az egyének ellenőrzésében vagy azonosításában, ameddig az arcfelismerési technológia nem eléggé megbízható, szem előtt tartva, hogy ez valószínűleg a gyermekek esetében a távolabbi jövőben is így lesz.

Általánosságban mindkét biometrikus azonosító esetében az Európai Adatvédelmi Biztos azt ajánlja, hogy komolyan meg kell vizsgálni azt a kérdést, hogy az előnyök (az illegális bevándorlás és a gyermekcsempészet elleni küzdelem) jelentősebbek-e a fent említett hátrányoknál.

2.7. Egyéb kivételek

A javaslat szerint a kérelmezők, „amennyiben az ujjlenyomat vétele fizikailag lehetetlen” mentesülnek az ujjlenyomat-vételi kötelezettség alól.

⁽¹⁾ Ahogy azt a holland kormány megbízására végzett tanulmány hangsúlyozza, in J.E. DEN HARTOGH et al., *How do you measure a child (Hogyan mérhető a gyerek?) A study into the use of biometrics in children* (Tanulmány a biometria gyerekek esetében való alkalmazásáról), 2005, TNO.

⁽²⁾ Lásd: A. HICKLIN ÉS R. KHANNA, *The Role of Data Quality in Biometric Systems* (Az adatminőség szerepe a biometrikus rendszerekben), MTS, 2006. február 9.

Az Európai Adatvédelmi Biztos a VIS-javaslatral kapcsolatos véleményében hangsúlyozta, hogy ez a helyzet jelentős számú személyt érint: a népesség akár 5 %-át feltételezhetően nem lehet nyilvántartásba venni. Egy évente 20 000 000 bejegyzéssel gyarapodó adatbázisnál ez azt jelenti, hogy akár 1 000 000 is lehet azon esetek száma, amelyeknél nehézségek merülnek fel a nyilvántartásbavételre illetően. Ezt mindenképpen szem előtt kell tartani a javaslat elemzésénél. Az Európai Adatvédelmi Biztos továbbá kitért a hatékony tartalék-eljárások szükségességére is:

„A biometrikus nyilvántartás bevezetésének alapvető biztosítékaként rendelkezésre kell állniuk tartalék-eljárásoknak, mivel a biometrikus nyilvántartásba vétel nem mindenki számára hozzáférhető, és nem teljesen pontos. Ezeket az eljárásokat azért kell végrehajtani és használni, hogy azon személyek méltóságát, akiknek az esetében a nyilvántartásba vételi folyamat sikertelen volt, tiszteletben tartsák, valamint annak elkerülése érdekében, hogy a rendszer tökéletlenségének terheit ők viseljék.”

A javasolt rendelet előírja a „nem alkalmazandó” megjegyzés VIS-be való bevezetését ezekben az esetekben. Ez természetesen örvendetes. Ugyanakkor lehet attól tartani, hogy a nyilvántartásbavétel lehetetlensége könnyen a vízum elutasításához vezethet. Ha a nyilvántartásbavétel lehetetlenségének nagyon magas aránya vezet vízumelutasításhoz, az nem elfogadható.

Ezért a VIS-rendeletbe be kell illeszteni egy olyan rendelkezést, amelynek célja, hogy a nyilvántartásbavétel lehetetlensége ne vezessen automatikusan a vízum kiállítására vonatkozó negatív véleményhez. Ezen túlmenően különös gonddal kell kezelni a következő kérdést a VIS-rendeletben meghatározott jelentéstételkor: a nyilvántartásbavétel fizikai lehetetlenségéhez kapcsolódó vízumelutasítások nagy számát ellenőrizni kell.

3. A VÍZUMKÉRELMEK KISZERVEZÉSE

A (többek között a beszerzési költségek és a berendezések karbantartása révén) az egyes tagállamokra rótt terhek könnyítése érdekében a javaslat több együttműködési mechanizmust tesz lehetővé:

- közös ügyintézési hely: egy vagy több tagállam személyzete dolgozza fel más tagállam diplomáciai és konzuli képviseletén keresztül hozzájuk küldött kérelmeket (ideértve a biometrikus azonosítókat is), továbbá használják más tagállam felszerelését is;
- közös vízumkérelmi központok: egy vagy több tagállam diplomáciai képviseletei találhatóak egy épületben a hozzájuk címzett vízumkérelmek (köztük a biometrikus azonosítók) fogadására;
- végezetül, a javaslat szerint a kérelemnyomtatvány fogadását és a biometrikus azonosítók felvételét külső szolgáltató is elvégezheti (úgy tűnik, hogy ez az opció az utolsó lehetőség azon tagállamok számára, amelyek nem tudják használni a másik két lehetőséget, bár ez nem teljesen világos).

A javaslat hosszasan részletezi annak biztosítását, hogy csak megbízható külső szolgáltatók legyenek választhatók, és hogy ezek a szolgáltatók képesek legyenek meghozni valamennyi szükséges intézkedést a személyes adatok „véletlen vagy jogellenes megsemmisülése, véletlen elvesztése, megváltoztatása, jogosulatlan nyilvánosságra hozatala vagy hozzáférése” elleni védelem érdekében (a javaslat 1.B.2. pontja).

Ennek a rendelkezésnek a megszövegezése az adatvédelem szempontjából nagy gonddal és odafigyeléssel készült, amit az Európai Adatvédelmi Biztos üdvözöl. Ugyanakkor a vízumkérelmek harmadik országban lévő külső szolgáltató általi feldolgozása számos következménnyel jár a vízumkiadáshoz összegyűjtött (időnként nagyon érzékeny) adatok védelme szempontjából.

Az Európai Adatvédelmi Biztos különösen a következőket hangsúlyozza:

- nagyon nehéznek, sőt akár lehetetlennek bizonyulhat az alkalmazottak háttérellenőrzésének elvégzése a harmadik országbeli jogszabályok vagy gyakorlatok miatt;
- hasonlóan, egy külső szolgáltató alkalmazottaira, magánéletre vonatkozó jogszabályok megsértése miatti szankciók alkalmazása nem biztos, hogy lehetséges lesz (még akkor sem, ha a szerződéses szankciókat lehet a fővállalkozóra alkalmazni);
- a magánvállalkozást politikai nyugtalanság vagy politikai változások érinthetik, és így nem képes a feldolgozás biztonságára vonatkozó kötelezettségeinek eleget tenni;
- nehéz lehet a hatékony felügyelet megvalósítása, bár az még szükségesebb lenne a külső partnerek esetében.

Ezért a külső szolgáltatókkal kötött valamennyi szerződésnek tartalmaznia kell az adatvédelemnek való megfeleléshez szükséges biztosítékokat, beleértve a külső ellenőrzéseket, a rendszeres szűrőpróbaszerű ellenőrzéseket, a jelentéstételt, a magánéletre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén a vállalkozó felelősségét biztosító mechanizmusokat, többek között azon egyének kártalanításának kötelezettségét, akiket a szolgáltató tevékenységéből eredően kár ért.

Ezen aggodalmakon felül, talán még fontosabb az, hogy tudatában kell lenni annak, hogy a tagállamok nem képesek garantálni a kérelmező ország közigazgatási szervei általi lehetséges beavatkozás (pl. kutatás vagy foglалás) ellen a kiszervezett adatfeldolgozás védelmét (vagy a közös igénylési központban végzett adatfeldolgozást, amennyiben azt diplomáciai helyiségeken kívüli épületben teszik) ⁽¹⁾.

A külső szolgáltatók minden egyéb szerződéses rendelkezés ellenére azon harmadik ország nemzeti joga alá tartoznak, amelyben letelepedtek. A közelmúlt eseményei – harmadik országból származó hatóságok hozzáfértek egy uniós vállalkozás által feldolgozott pénzügyi adatokhoz – azt mutatják, hogy a veszély távolról sem elméleti. Ezenfelül ez nagyobb veszélyt rejthet magában az érintett egyének szempontjából néhány olyan harmadik országban, amely meg kívánja tudakolni, hogy mely állampolgárai kérelmeztek vízumot (az ellenzékiek és a másként gondolkodók, illetve disszidensek feletti politikai ellenőrzés végett). Egy magánvállalkozás személyzete – az esetek többségében helyi személyzet – nem lenne képes ellenállni a tőlük adatokat kérő, kérelmező országok kormányától vagy a bűnüldöző szervétől érkező nyomásnak.

Ez a rendszer legnagyobb gyengéje azon esettel szemben, amelynek során az adatokat egy konzuli vagy diplomáciai képviselet helyiségeiben dolgozzák fel. Ilyen esetben az adatokat a diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961. április 18-i bécsi szerződés értelmében kell védeni. A szerződés 21. cikke megállapítja, hogy:

„A képviselet helyiségei sérthetetlenek. A fogadó állam hatósági közegei a képviselet helyiségeibe nem léphetnek be, kivéve, ha ahhoz a képviselet vezetője hozzájárult. (...) A képviselet helyiségei, azok berendezése és az ott levő egyéb vagyontárgyak, valamint a képviselet közlekedési eszközei mentesek a kutatás, igénybevétel, foglалás vagy végrehajtás alól.”

Ezenfelül a 95/46/EK irányelv 4. cikke (1) bekezdésének b) pontja értelmében az irányelvet átültető nemzeti rendelkezések szintén egyértelműen vonatkoznak a személyes adatok ezen feldolgozására, megerősítve a védelmet.

Ezért nyilvánvalónak tűnik, hogy a vízumkérelmezőket és azok szponzorálóit (uniós polgárok vagy vállalkozások) érintő adatok védelmének egyetlen hatékony módja a bécsi szerződés szerinti védelem biztosítása a számukra. Ez azt jelenti, hogy az adatokat a diplomáciai védelem alatt álló helyiségekben kellene feldolgozni. Ez nem akadályozná meg a tagállamokat abban, hogy a vízumkérelmek feldolgozását kiszervezzék, amíg a külső vállalkozó tevékenységeit a diplomáciai képviselet helyiségeiben tudja végezni. Ez a közös vízumkérelmi központokra is vonatkozik.

Az Európai Adatvédelmi Biztos ezért nyomatékosan ellenzi a feldolgozás külső szolgáltatónak való kiszervezése lehetőségét, amint az a javaslat 15. oldalán az új 1.B.1. rész b) pontja alatt szerepel). E tekintetben az elfogadható lehetőségek a következők:

- a vízumkérelem feldolgozásának magánvállalkozás számára való kiszervezése, amíg az diplomáciai státuszú védett helyen található;
- csak az információnyújtás kiszervezése egy telefonos ügyfélszolgálat számára, ahogy arról a javasolt 1. B.1. rész a) pontja is rendelkezik.

4. ÖSSZEGÉS

Az Európai Adatvédelmi Biztos üdvözli a tényt, mely szerint a Közös Konzuli Utasítás módosítására irányuló ezen javaslatot együttdöntési eljárás keretében kell elfogadni, megerősítve ezáltal a demokratikus kontrollt egy olyan területen, amelyen erre igencsak szükség van.

⁽¹⁾ Ilyen probléma már fennáll a kérelmek utazási irodák általi feldolgozása esetében; viszont az még érzékenyebb, mert biometrikus adatokat is tartalmaz, és mert elvben nem kötelező utazási irodát igénybe venni.

Az Európai Adatvédelmi Biztos a javaslat lényegét illetően a következőket ajánlja:

- az ujjlenyomat-vételi kötelezettség alóli mentességeket inkább a VIS-rendeletben, mint a Közös Konzuli Utasításban kell tárgyalni e rendszer világosságának és következetességének biztosítása érdekében;
- az ujjlenyomat-vételre és a fényképekre vonatkozó korhatárokat alaposan meg kell vizsgálni, figyelembe véve a megvalósíthatóság szempontjait, de ügyelve az etikára, a kényelemre és a pontosságra is;
- a fényképeket nem lehet önálló azonosítási eszköznek, csak támogató elemnek tekinteni;
- a vízumkérelem feldolgozásának magánvállalkozás számára való kiszervezése csak akkor elfogadható, ha diplomáciai védelem alatt álló helyen történik, és a vállalkozó hatékony ellenőrzését és felelősségét biztosító szerződéses záradékokon alapul.

Kelt Brüsszelben, 2006. október 27-én.

Peter HUSTINX
az Európai Adatvédelmi Biztos
