LAILA MEDINA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2023. június 29. [1]

C-61/22. sz. ügy

RL
kontra
Landeshauptstadt Wiesbaden

(a Verwaltungsgericht Wiesbaden [wiesbadeni közigazgatási bíróság, Németország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – (EU) 2019/1157 rendelet – Az uniós polgárok személyazonosító igazolványai biztonságának megerősítése – A 3. cikk (5) bekezdése – Az ujjnyomatok gyűjtésére és kiemelten biztonságos adathordozón történő tárolására vonatkozó kötelezettség – Érvényesség – Jogalap – Az EUMSZ 21. cikk (2) bekezdése – Az EUMSZ 77. cikk (3) bekezdése – Az Európai Unió Alapjogi Chartája – 7. és 8. cikk – A magán- és a családi élet tiszteletben tartása – A személyes adatok védelme – Az 52. cikk (1) bekezdése – Az arányosság elve – Általános adatvédelmi rendelet – A 35. cikk (10) bekezdése – Adatvédelmi hatásvizsgálat”

I. Bevezetés

1. Ez az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az (EU) 2019/1157 rendelet [2] 3. cikke (5) bekezdésének érvényességére vonatkozik, amely rendelkezés előírja, hogy a tagállamok által újonnan kiállított személyazonosító igazolványnak egy kiemelten biztonságos adathordozón tartalmaznia kell a birtokos ujjnyomatait. [3] A kérelmet az RL és a Landeshauptstadt Wiesbaden (Wiesbaden tartományi főváros, Németország) között folyamatban lévő, olyan közigazgatási határozatra vonatkozó jogvita keretében terjesztették elő, amely határozattal az utóbbi megtagadta személyazonosító igazolványnak az ujjnyomatkép igazolvány chipjén történő tárolása nélküli kiállítását.

2. Kérelmével a kérdést előterjesztő bíróság először is arra keresi a választ, hogy a 2019/1157 rendelet elfogadásához megfelelő alapot jelentett-e az EUMSZ 21. cikk (2) bekezdése, másodszor, hogy e rendelet 3. cikkének (5) bekezdése összeegyeztethető-e az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 52. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett 7. és

[1] Eredeti nyelv: angol.

[2] Az uniós polgárok személyazonosító igazolványai és a szabad mozgás jogával élő uniós polgárok és azok családtagjai részére kiállított tartózkodási okmányok biztonságának megerősítéséről szóló, 2019. június 20-i (EU) 2019/1157 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2019. L 188., 67. o.) (a továbbiakban: 2019/1157 rendelet).

[3] Ez a kötelezettség 2021. augusztus 2-ától alkalmazandó. Lásd a 2019/1157 rendelet 16. cikkét.

8. cikkével, és harmadszor, hogy az említett rendelet megfelel-e az általános adatvédelmi rendelet[4] 35. cikkének (10) bekezdésében előírt, adatvédelmi hatásvizsgálat elvégzésére vonatkozó kötelezettségnek.

3. A személyazonosító igazolványok és az útlevelek közötti különbségek ellenére az ügy a Schwarz ítélet[5] tematikus kiterjesztését jelenti. Ebben az ítéletben a Bíróság a 2252/2004 rendelet[6] 1. cikke (2) bekezdésének érvényességét vizsgálta, amely rendelkezés az ujjnyomatok kötelező gyűjtését és a tagállamok által kiállított útleveleken és egyéb úti okmányokon történő tárolását írja elő.[7]

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A 2019/1157 rendelet

4. A 2019/1157 rendelet (1), (2), (3), (4), (5), (15), (17), (18), (21) és (28) preambulumbekezdése a következőket mondja ki:

„(1) Az Európai Unióról szóló szerződésben (EUSZ) elhatározták, hogy – miközben biztosítják az európai népek védelmét és biztonságát – megkönnyítik a személyek szabad mozgását azáltal, hogy az EUSZ és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) rendelkezéseinek megfelelően létrehoznak egy, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget.

(2) Az uniós polgárság az Unió valamennyi polgárát felruházza a szabad mozgás jogával, bizonyos korlátozások és feltételek mellett. E jogot a [2004/38 irányelv][8] juttatja érvényre. A [Charta] 45. cikke szintén rendelkezik a szabad mozgásról és tartózkodásról. A szabad mozgás magában foglalja az érvényes személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevéllel a tagállamok területéről való kiutazás és az oda való beutazás jogát.

(3) A [2004/38] irányelv értelmében a tagállamok a nemzeti joggal összhangban állampolgáraik részére személyazonosító igazolványt vagy útlevelet állítanak ki és hosszabbítanak meg. […]

[4] A természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2016. április 27-i (EU) 2016/679 európai parlamenti és tanácsi rendelet (általános adatvédelmi rendelet) (HL 2016. L 119., 1. o., helyesbítések: HL 2016. L 314., 72. o.; HL 2018. L 127., 2. o.; HL 2021. L 74., 35. o.) (a továbbiakban: általános adatvédelmi rendelet).

[5] 2013. október 17-i Schwarz ítélet (C-291/12, EU:C:2013:670) (a továbbiakban: Schwarz ítélet).

[6] A tagállamok által kiállított útlevelek és útiokmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról szóló, 2004. december 13-i 2252/2004/EK tanácsi rendelet (HL 2004. L 385., 1. o.; a továbbiakban: 2252/2004 rendelet).

[7] A jelen ügy továbbá szorosan összefügg a Bíróság előtt folyamatban lévő C-280/22. sz. Kinderrechtencoalitie Vlaanderen és Liga voor Mensenrechten üggyel.

[8] A módosított, az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.; helyesbítés: HL 2009. L 274., 47. o.) (a továbbiakban: 2004/38 irányelv).

(4) A [2004/38] irányelv úgy rendelkezik, hogy a tagállamok elfogadhatják a szükséges intézkedéseket, hogy megtagadják, megszüntessék vagy visszavonják az említett irányelv által biztosított bármely jogot, joggal való visszaélés vagy csalás esetében. Az okmányok hamisítását és a tartózkodási jogra vonatkozó feltételekkel kapcsolatos lényeges tények hamis feltüntetését azonosították az említett irányelvvel összefüggésben elkövetett csalás jellemző eseteiként.

(5) A tagállamok által kiállított nemzeti személyazonosító igazolványok, valamint a más tagállamban tartózkodó uniós polgárok és családtagjaik számára kiállított tartózkodási engedélyek biztonsági szintje jelentősen eltér. Ezen eltérések növelik a meghamisítás és az okmányokkal való visszaélés kockázatát, és gyakorlati nehézségeket is okoznak a polgároknak, amikor azok élni kívánnak a szabad mozgáshoz való jogukkal. […]

[…]

(15) […] A személyazonosító igazolványok továbbfejlesztése várhatóan könnyebb személyazonosítást tesz lehetővé és hozzájárul a szolgáltatásokhoz való könnyebb hozzáféréshez.

[…]

(17) A biztonsági elemek szükségesek az okmány hitelességének ellenőrzéséhez és az egyén személyazonosságának megállapításához. A biztonsági minimumszabályok meghatározása, valamint a biometrikus adatoknak a személyazonosító igazolványokba […] való beillesztése […] fontos lépést jelent afelé, hogy biztonságosabbá váljon az érintett okmányok Unión belüli használata. Az ilyen biometrikus azonosítók alkalmazása elősegíti azt is, hogy az uniós polgárok teljes mértékben élhessenek a szabad mozgáshoz való jogukkal.

(18) Az arcképnek és két ujjnyomatnak (a továbbiakban: a biometrikus adatok) a személyazonosító igazolványokon és tartózkodási kártyákon történő tárolása, ami a harmadik országbeli állampolgárok biometrikus útlevelei és tartózkodási engedélyei esetében már előírás, megfelelő módon ötvözi a megbízható személyazonosítást és hitelesítést mérsékelt csalási kockázat fennállása mellett, a személyazonosító igazolványok és tartózkodási kártyák biztonságának megerősítése céljából.

[…]

(21) Ez a rendelet nem szolgáltat jogalapot a biometrikus adatok tárolására vonatkozó nemzeti szintű tagállami adatbázisok létrehozására és fenntartására, amelyre az adatvédelemre vonatkozó uniós jognak megfelelő nemzeti jog vonatkozik. Továbbá e rendelet nem szolgáltat jogalapot egy uniós szintű központi adatbázis létrehozásához vagy fenntartásához.

[…]

(28) A személyazonosító igazolványok biztonságára és formátumára vonatkozó minimumszabályok bevezetése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy ezen okmányok hitelességére támaszkodhassanak a szabad mozgáshoz való jogukkal élő uniós polgárok esetében. A megerősített biztonsági szabályok bevezetésének kielégítő garanciát kell

nyújtania a hatóságok és a magánszervezetek számára ahhoz, hogy az uniós polgárok által személyazonosítási célból használt személyazonosító igazolványok hitelességére támaszkodhassanak.”

5. A 2019/1157 rendelet „Tárgy” címet viselő 1. cikke értelmében:

„E rendelet megerősíti a tagállamok által állampolgáraik részére [a szabad mozgáshoz való joguk gyakorlására] kiállított személyazonosító igazolványokra […] vonatkozó biztonsági szabályokat.”

6. A 2019/1157 rendelet „Biztonsági szabályok/formátum/előírások” címet viselő 3. cikke a következőket rögzíti:

„(1) A tagállamok által kiállított személyazonosító igazolványokat ID-1 formátumban kell előállítani, és azoknak tartalmazniuk kell egy géppel olvasható vizsgálati zónát. Ezeknek a személyazonosító igazolványoknak az ICAO 9303. sz. dokumentumában meghatározott előírásokon és biztonsági minimumszabályokon kell alapulniuk, és meg kell felelniük az (EU) 2017/1954 rendelettel módosított 1030/2002/EK rendelet mellékletének c), d), f) és g) pontjában meghatározott követelményeknek.

[…]

(5) A személyazonosító igazolványoknak magukban kell foglalniuk egy kiemelten biztonságos adathordozót, amely tartalmazza a birtokos arcképmását és két ujjnyomatot interoperábilis digitális formátumban. A biometrikus azonosítók rögzítéséhez a tagállamoknak a C(2018)7767 bizottsági végrehajtási határozatban[9] megállapított műszaki előírásokat kell alkalmazniuk.

(6) Az adathordozónak elegendő kapacitással és képességgel kell rendelkeznie az adatok sértetlenségének, hitelességének és titkosságának biztosításához. A tárolt adatoknak kontaktmentesen hozzáférhetőeknek kell lenniük, és azok védelmét a C(2018)7767 végrehajtási határozat szerint kell biztosítani. A tagállamok megosztják egymással az adathordozó hitelesítéséhez, valamint az (5) bekezdésben említett biometrikus adatokhoz való hozzáféréshez és az azok ellenőrzéséhez szükséges információkat.

(7) A 12 év alatti gyermekek mentesülhetnek az ujjnyomatadási kötelezettség alól.

A 6 év alatti gyermekek mentesülnek az ujjnyomatadási kötelezettség alól.

Azon személyek, akik az ujjnyomatadásra fizikailag képtelenek, mentesülnek az ujjnyomatadási kötelezettség alól.

[…]”

7. A 2019/1157 rendeletnek „A biometrikus azonosítók gyűjtése” című 10. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A biometrikus azonosítók gyűjtését kizárólag a személyazonosító igazolványok és a tartózkodási kártyák kiállításáért felelős hatóságok által kijelölt szakképzett és kellően

[9] A harmadik országok állampolgárai tartózkodási engedélye egységes formátumára vonatkozó műszaki előírások meghatározásáról és a C(2002) 3069 határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2018. november 30-i bizottsági végrehajtási határozat (C(2018) 7767 final) (a továbbiakban: C(2018) 7767 bizottsági határozat).

felhatalmazott személyzet végezheti a személyazonosító igazolványok tekintetében a 3. cikk (5) bekezdésében […] meghatározott, kiemelten biztonságos adathordozóba történő beillesztés céljából. […]

Annak biztosítása érdekében, hogy a biometrikus azonosítók egyezzenek a kérelmező személyazonosságával, a kérelmezőnek minden egyes kérelem esetében legalább egyszer személyesen meg kell jelennie a kiállítási eljárás során.

(2) A tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a biometrikus azonosítók gyűjtése tekintetében megfelelő és hatékony eljárások álljanak rendelkezésre, amely eljárások megfelelnek a Chartában, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményben, valamint az Egyesült Nemzetek gyermek jogairól szóló egyezményében meghatározott jogoknak és elveknek.

[…]

(3) Hacsak az uniós vagy a nemzeti jog adatkezelés céljából ezt nem írja elő, a személyazonosító igazolványok vagy tartózkodási okmányok személyre szabásának céljából tárolt biometrikus azonosítókat kiemelten biztonságos módon, csak az okmány átvételének időpontjáig, de minden esetben legfeljebb a kiállítástól számított 90 napig lehet tárolni. Ezen időszakot követően ezeket a biometrikus azonosítókat azonnal törölni kell vagy meg kell semmisíteni.”

8. A 2019/1157 rendeletnek „A személyes adatok védelme és a felelősség” című 11. cikkének szövege a következő:

„(1) Az [általános adatvédelmi] rendelet sérelme nélkül a tagállamok gondoskodnak az e rendelet alkalmazásában gyűjtött és tárolt adatok biztonságáról, sértetlenségéről, hitelességéről és titkosságáról.

(2) E rendelet alkalmazásában a személyazonosító igazolványok és tartózkodási okmányok kiállításáért felelős hatóságok az [általános adatvédelmi] rendelet 4. cikkének (7) bekezdésében említett adatkezelőnek tekintendők, és felelősek a személyes adatok kezeléséért.

(3) A tagállamok biztosítják, hogy a felügyeleti hatóságok teljeskörűen gyakorolhassák feladataikat az [általános adatvédelmi] rendeletben említettek szerint, beleértve az összes személyes adathoz és az összes szükséges információhoz való hozzáférést, valamint az illetékes hatóságok bármely helyiségéhez vagy adatkezelő berendezéséhez való hozzáférést.

[…]

(5) A személyazonosító igazolvány […] géppel olvasható formátumú információt csak e rendelettel és a kiállító tagállam nemzeti jogával összhangban tartalmazhat.

(6) A személyazonosító igazolványok és a tartózkodási okmányok adathordozójában tárolt biometrikus adatok csak az uniós és a nemzeti joggal összhangban, az illetékes nemzeti hatóságok és az uniós ügynökségek kellően felhatalmazott személyzete által, a következők ellenőrzése céljából használhatók fel:

a) a személyazonosító igazolvány vagy a tartózkodási okmány hitelessége;

b) az okmány birtokosának személyazonossága közvetlenül hozzáférhető, összehasonlítható jellemzők segítségével, amennyiben a személyazonosító igazolvány vagy a tartózkodási okmány bemutatását jogszabály írja elő.

[…]”

2. Az általános adatvédelmi rendelet

9. Az általános adatvédelmi rendeletnek „Az adatkezelés jogszerűsége” című 6. cikkének szövege a következő:

„(1) A személyes adatok kezelése kizárólag akkor és annyiban jogszerű, amennyiben legalább az alábbiak egyike teljesül:

[…]

c) az adatkezelés az adatkezelőre vonatkozó jogi kötelezettség teljesítéséhez szükséges;

d) az adatkezelés az érintett vagy egy másik természetes személy létfontosságú érdekeinek védelme miatt szükséges;

e) az adatkezelés közérdekű vagy az adatkezelőre ruházott közhatalmi jogosítvány gyakorlásának keretében végzett feladat végrehajtásához szükséges;

[…]”

10. Az általános adatvédelmi rendelet „Adatvédelmi hatásvizsgálat” című 35. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Ha az adatkezelés valamely – különösen új technológiákat alkalmazó – típusa, figyelemmel annak jellegére, hatókörére, körülményére és céljaira, valószínűsíthetően magas kockázattal jár a természetes személyek jogaira és szabadságaira nézve, akkor az adatkezelő az adatkezelést megelőzően hatásvizsgálatot végez arra vonatkozóan, hogy a tervezett adatkezelési műveletek a személyes adatok védelmét hogyan érintik. Olyan egymáshoz hasonló típusú adatkezelési műveletek, amelyek egymáshoz hasonló magas kockázatokat jelentenek, egyetlen hatásvizsgálat keretei között is értékelhetőek.

[…]

(10) Ha a 6. cikk (1) bekezdésének c) vagy e) pontja szerinti adatkezelés jogalapját uniós vagy az adatkezelőre alkalmazandó tagállami jog írja elő, és e jog a szóban forgó konkrét adatkezelési műveletet vagy műveleteket is szabályozza, valamint e jogalap elfogadása során egy általános hatásvizsgálat részeként már végeztek adatvédelmi hatásvizsgálatot, akkor az (1)–(7) bekezdést nem kell alkalmazni, kivéve, ha a tagállamok az adatkezelési tevékenységet megelőzően ilyen hatásvizsgálat elvégzését szükségesnek tartják.”

3. A 2004/38 irányelv

11. A 2004/38 irányelv „A kiutazás joga” címet viselő 4. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A nemzeti határellenőrzéskor alkalmazandó, úti okmányokra vonatkozó rendelkezések sérelme nélkül, valamennyi uniós polgár érvényes személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevéllel, és azok a családtagjaik, akik nem valamelyik tagállam állampolgárai és érvényes útlevéllel rendelkeznek, jogosultak egy tagállam területét elhagyni egy másik tagállamba való utazás céljából.

[…]”

12. A 2004/38 irányelv „A beutazás joga” címet viselő 5. cikke a következőket rögzíti:

„(1) A nemzeti határellenőrzéskor alkalmazandó, úti okmányokra vonatkozó rendelkezések sérelme nélkül, a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az uniós polgárok érvényes személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevéllel, és családtagjaik, akik nem valamelyik tagállam állampolgárai, érvényes útlevéllel beutazhassanak a területükre.

[…]”

B. A nemzeti jog

13. A 2019/1157 rendelet 3. cikkének (5) bekezdésében rögzített kötelezettséget a Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis (a személyazonosító igazolványokról és a személyazonosság elektronikus igazolásáról szóló törvény) [10] ülteti át a német jogba.

14. A PAuswG „Személyazonosítási kötelezettség; személyazonosításhoz való jog” című 1. §-ának (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A Grundgesetz (alaptörvény) 116. cikkének (1) bekezdésében meghatározott német állampolgárok kötelesek érvényes személyazonosító igazolvánnyal rendelkezni, amint betöltik a 16. életévüket, és az általános bejelentkezési kötelezettség hatálya alá tartoznak, vagy anélkül, hogy ennek hatálya alá tartoznának, túlnyomórészt Németországban tartózkodnak. A személyazonosság ellenőrzésére jogosult hatóság kérésére be kell mutatniuk személyazonosító igazolványukat. A személyazonosító igazolvány birtokosai nem kötelezhetők arra, hogy személyazonosító igazolványukat letétbe helyezzék vagy más módon kiadják birtokukból. Ez nem vonatkozik a személyazonosság ellenőrzésére jogosult hatóságokra, valamint bevonás vagy elkobzás esetén.”

15. A PAuswG „A személyazonosító igazolvány kiállítása” című 5. §-ának (9) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A kérelmezőnek a [2019/1157 rendelet] alapján az elektronikus adathordozón tárolandó két ujjnyomatát a személyazonosító igazolvány elektronikus tároló- és feldolgozóeszközén kell tárolni a bal és a jobb mutatóujjról készült sík nyomat formájában. Az egyik mutatóujj hiánya, az ujjnyomat nem kielégítő minősége vagy az ujjbegy sérülése esetén ehelyett a hüvelykujj, a középső

[10] A legutóbb a 2021. július 5-i törvény (BGBl. I, 2281. o.) 2. cikkével módosított, 2009. június 18-i törvény (BGBl. I, 1346. o.) (a továbbiakban: PAuswG).

ujj vagy a gyűrűsujj sík nyomatát kell tárolni. Ujjnyomat nem tárolandó, ha az ujjnyomatvétel olyan egészségügyi okokból, amelyek nem csupán átmeneti jellegűek, nem lehetséges.”

III. Az alapeljárás tényállása és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

16. 2021 novemberében RL új személyazonosító igazolvány kiállítását kérte a Wiesbaden tartományi fővárostól arra hivatkozva, hogy régi személyazonosító igazolványának chipje hibás volt. Kérelmében RL kifejezetten azt kérte, hogy az igazolványt ujjnyomatképnek a chipbe történő beillesztése nélkül állítsák ki.

17. Wiesbaden tartományi főváros elutasította RL kérelmét azzal az indokkal, hogy egyrészt a német jog szerint a személyazonosító igazolvány akkor is érvényes marad, ha a chipje hibás. Mivel RL már rendelkezik érvényes személyazonosító okmánnyal, nem jogosult új személyazonosító igazolvány kiállítására. Másrészt Wiesbaden tartományi főváros úgy ítélte meg, hogy a személyazonosító igazolvány semmiképpen nem állítható ki a birtokos ujjnyomatképe nélkül, mivel 2021. augusztus 2. óta a PAuswG 5. §-ának (9) bekezdése értelmében kötelező az új személyazonosító igazolványok chipjén ujjnyomatkép tárolása.

18. RL keresetet indított a Verwaltungsgericht Wiesbaden (wiesbadeni közigazgatási bíróság, Németország), a jelen ügyben kérdést előterjesztő bíróság előtt, és azt kérte, hogy a bíróság kötelezze az illetékes hatóságot arra, hogy állítson ki számára olyan új személyazonosító igazolványt, amelyen nem tárolnak ujjnyomatképet.

19. A kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak a 2019/1157 rendelet 3. cikke (5) bekezdésének érvényességével kapcsolatban, amely rendelkezés a PAuswG 5. §-a (9) bekezdésének alapjául szolgál, és így az ujjnyomatok gyűjtésének és német személyazonosító igazolványokon történő tárolásának kötelező jellegével kapcsolatban. E tekintetben e bíróság emlékeztet arra, hogy a 2019/1157 rendelet 3. cikkének (5) bekezdése szerint a tagállamok által kiállított személyazonosító igazolványoknak magukban kell foglalniuk egy kiemelten biztonságos adathordozót, amely tartalmazza a birtokos arcképmását és két ujjnyomatot interoperábilis digitális formátumban.

20. Közelebbről, a kérdést előterjesztő bíróság három, a 2019/1157 rendelet 3. cikke (5) bekezdésére vonatkozó érvénytelenségi okra hivatkozik.

21. Először is, a kérdést előterjesztő bíróság megkérdőjelezi, hogy a 2019/1157 rendeletet nem az EUMSZ 77. cikk (3) bekezdése alapján kellett volna-e elfogadni, amely különleges jogalkotási eljárás alkalmazását írja elő, amely eljárásban a Tanács egyhangúlag határoz, az EUMSZ 21. cikk (2) bekezdése helyett, amely az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa általi együttdöntéssel járó rendes jogalkotási eljárásra vonatkozik. A kérdést előterjesztő bíróság rámutat, hogy a Bíróság a Schwarz ítéletben úgy ítélte meg, hogy az EKSZ 62. cikk (2) bekezdésének a) pontja – amely jelenleg az EUMSZ 77. cikk (3) bekezdésének felel meg – megfelelő jogalapot biztosított az uniós polgárok ujjnyomatainak kötelező gyűjtését és útlevelekben való tárolását előíró 2252/2004 rendelet elfogadásához. E bíróság ezért arra keresi a választ, hogy ugyanezt a jogalapot kellett volna-e igénybe venni a 2019/1157 rendelet elfogadásához.

22. Másodszor, a kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak a tekintetben, hogy a 2019/1157 rendelet 3. cikkének (5) bekezdése összeegyeztethető-e a Charta 7. és 8. cikkével. E bíróság megjegyzi, hogy az ujjnyomatok kötelező gyűjtése és személyazonosító igazolványokon való tárolása a Schwarz ítéletre tekintettel az e két rendelkezés által elismert jogok korlátozásának minősül. Ezenkívül véleménye szerint ez a korlátozás nem felel meg a Charta 8. cikkének (2) bekezdésében és 52. cikkének (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, és így nem igazolható. Közelebbről, a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy a 2019/1157 rendelet 3. cikkének (5) bekezdése jogos érdeket követ-e, és az e rendelkezésből eredő kötelezettség megfelelőnek, szükségesnek és arányosnak tekinthető-e.

23. Harmadszor, a kérdést előterjesztő bíróság aggályainak ad hangot az általános adatvédelmi rendelet 35. cikke (10) bekezdésében előírt adatvédelmi hatásvizsgálat elvégzésére vonatkozó kötelezettséggel kapcsolatban. E bíróság az európai adatvédelmi biztos által a rendeletre vonatkozó javaslatról kiadott véleményre[11] hivatkozva rámutat különösen arra, hogy e rendelkezés alkalmazandó az ujjnyomatoknak a 2019/1157 rendeletben előírt kezelésére. Márpedig az uniós jogalkotó e rendelet elfogadásakor nem végzett ilyen vizsgálatot.

24. E körülmények között a Verwaltungsgericht Wiesbaden (wiesbadeni közigazgatási bíróság, Németország) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„[A 2019/1157 rendelet] 3. cikkének (5) bekezdésében foglalt, ujjnyomatoknak a személyazonosító igazolványokba való beillesztésére és azokon való tárolására vonatkozó kötelezettség ellentétes-e a magasabb szintű uniós joggal, különösen

a) az EUMSZ 77. cikk (3) bekezdésével

b) az Alapjogi Charta 7. és 8. cikkével

c) az általános adatvédelmi rendelet 35. cikkének (10) bekezdésével,

és ezért érvénytelen-e valamelyik okból?”

25. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Bíróság Hivatala 2022. február 1-jén vette nyilvántartásba. Írásbeli észrevételeket a német, a spanyol és a lengyel kormány, a Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság, valamint az alapeljárás felperese terjesztett elő. 2023. március 14-én tárgyalást tartottak.

IV. Értékelés

26. Kérdésével az előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy a 2019/1157 rendelet érvényes-e az uniós jogra tekintettel. Különösen arra kérdez rá,

– először is, hogy az EUMSZ 21. cikk (2) bekezdése megfelelő jogalapot jelentett-e a 2019/1157 rendelet, és különösen 3. cikke (5) bekezdésének az ott hivatkozott rendes jogalkotási eljárás keretében történő elfogadásához;

[11] Az európai adatvédelmi biztos 2018. augusztus 10-i 7/2018. sz. véleménye az uniós polgárok személyazonosító igazolványai és más okmányok biztonságának megerősítéséről szóló rendeletjavaslatról (HL 2018. C 338., 22. o.; a továbbiakban: az európai adatvédelmi biztos 7/2018. sz. véleménye).

– másodszor, hogy a 2019/1157 rendelet 3. cikkének (5) bekezdése összeegyeztethető-e a Charta 52. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett 7. és 8. cikkével; és

– harmadszor, hogy a 2019/1157 rendelet 3. cikkének (5) bekezdése megfelel-e az általános adatvédelmi rendelet 35. cikkének (10) bekezdése szerinti adatvédelmi hatásvizsgálat elvégzésére vonatkozó kötelezettségnek.

27. Ezeket az érvénytelenségi okokat egymást követően fogom megvizsgálni.

A. A 2019/1157 rendelet elfogadásának jogalapja

28. Az első érvénytelenségi ok a 2019/1157 rendelet elfogadásának jogalapjára vonatkozik. A kérdést előterjesztő bíróságnak lényegében kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy e rendeletet az EUMSZ 21. cikk (2) bekezdése helyett nem ugyanezen Szerződés 77. cikkének (3) bekezdése alapján kellett volna-e elfogadni. A 2019/1157 rendelet megfelelő jogalapjának formális szempontból történő megválasztásán túlmenően az egyik vagy a másik rendelkezés alapján alkalmazandó eltérő jogalkotási eljárásról van szó.

29. Az EUMSZ 21. cikk az EUMSZ-nek „A megkülönböztetés tilalm[áról] és az uniós polgárság[ról]” szóló második részében található. E cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Szerződésekben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz. Az EUMSZ 21. cikk (2) bekezdése lehetővé teszi az Unió számára, hogy rendelkezéseket fogadjon el e jog gyakorlásának megkönnyítése érdekében, ha fellépés bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy e célkitűzés megvalósuljon, és a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört. Ebben az esetben a Parlament és a Tanács együttdöntésével járó rendes jogalkotási eljárást kell alkalmazni.

30. Ezzel szemben az EUMSZ 77. cikk (3) bekezdése, amely „A határok ellenőrzésével, a menekültüggyel és a bevándorlással kapcsolatos politikák[ra]” vonatkozik, ugyanezen Szerződés harmadik részének „A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség[ről]” szóló V. címében szerepel. Kimondja, hogy ha az Unió fellépése szükségesnek bizonyul az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének a) pontjában említett jog – a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog – gyakorlásának megkönnyítéséhez, a Tanács többek között az útlevelekre és a személyazonosító igazolványokra vonatkozó intézkedéseket fogadhat el. Az EUMSZ 77. cikk (3) bekezdésének alkalmazása – a szövege szerint – szintén a Szerződések által biztosított szükséges hatáskör hiányától függ. Ebben az esetben különleges jogalkotási eljárás alkalmazandó, amelyben a Tanács a Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag határoz.

31. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint valamely uniós jogi aktus jogalapja megválasztásának olyan objektív elemeken, így többek között ezen aktus célján és tartalmán kell alapulnia, amelyek alkalmasak arra, hogy bírósági felülvizsgálat tárgyát képezzék.[12] Ezenkívül a Bíróság megállapította, hogy az uniós jogi aktus megfelelő jogalapjának meghatározása érdekében figyelembe lehet venni azt a jogi hátteret, amelybe az új szabályozás illeszkedik, többek között azért, mert e háttér világossá teheti az említett szabályozás célját.[13]

[12] 2019. december 3-i Cseh Köztársaság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-482/17, EU:C:2019:1035, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[13] Ugyanott (32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

32. A jelen ügyet illetően elöljáróban jelzem, hogy az a körülmény, hogy a Schwarz ítéletben úgy tekintették, hogy az EUMSZ 77. cikk (3) bekezdése megfelelő jogalappal szolgál az – uniós polgárok ujjnyomatainak kötelező gyűjtését és útlevelekben történő tárolását előíró – 2252/2004 rendelethez,[14] önmagában véve – a kérdést előterjesztő bíróság álláspontjával ellentétben – nem meghatározó annak értékelése szempontjából, hogy a 2019/1157 rendelet elfogadását helyesen alapították-e az EUMSZ 21. cikk (2) bekezdésére. A Bíróság ugyanis a fent hivatkozott ítélkezési gyakorlattal összhangban következetesen kimondta, hogy a vizsgált jogi aktus célját és tartalmát kell figyelembe venni a jogi aktus helyes jogalapjának megállapításához, nem pedig más, hasonló jellemzőkkel rendelkező uniós jogi aktusok jogalapját.[15]

33. Ami egyrészt a 2019/1157 rendelet célját illeti, megjegyzem, hogy e rendelet „Tárgy" című 1. cikke kimondja, hogy e rendelet megerősíti a tagállamok által többek között az állampolgáraik részére a szabad mozgáshoz való joguk gyakorlására kiállított személyazonosító igazolványokra vonatkozó biztonsági szabályokat. E rendelkezés a rendelet (1)–(5) preambulumbekezdésének normatív kifejeződése, amely preambulumbekezdések az EU-Szerződésre, az EUM-Szerződésre, a Charta 45. cikkére és a 2004/38 irányelvre hivatkozva az uniós polgárok szabad mozgáshoz való joga biztonságos környezetben történő gyakorlásának megkönnyítésére irányuló célkitűzést idézik fel.[16]

34. Közelebbről, a 2019/1157 rendelet (4) preambulumbekezdése megjegyzi, hogy az okmányok hamisítását és a tartózkodási jogra vonatkozó feltételekkel kapcsolatos lényeges tények hamis feltüntetését azonosították a szabad mozgással összefüggésben elkövetett csalás jellemző eseteiként. A 2019/1157 rendelet (5) preambulumbekezdése kimondja továbbá, hogy az okmányhamisítás és a csalás a tagállamok által kiállított nemzeti személyazonosító igazolványok biztonsági szintjei közötti jelentős eltéréseknek tudható be. Ezen eltérések ugyanezen preambulumbekezdés szerint növelik a meghamisítás és az okmányokkal való visszaélés kockázatát, és gyakorlati nehézségeket okoznak a polgároknak, amikor azok élni kívánnak a szabad mozgáshoz való jogukkal. Végül a 2019/1157 rendelet (28) preambulumbekezdése rögzíti, hogy a megerősített biztonsági szabályok bevezetésének kielégítő garanciát kell nyújtania a hatóságok és a magánszervezetek számára ahhoz, hogy az uniós polgárok által személyazonosítási célból használt személyazonosító igazolványok hitelességére támaszkodhassanak.

35. Ami másrészről a 2019/1157 rendelet tartalmát illeti, az ujjnyomatkép e rendelet által előírt kötelező gyűjtése és tárolása, ami a jelen ügy tárgyát képezi, az újonnan kiállított nemzeti személyazonosító igazolványokra alkalmazandó intézkedések szélesebb körének részét képezi, amely intézkedések nagy részét a „Biztonsági szabályok/formátumok/előírások" című 3. cikk sorolja fel.

36. A 2019/1157 rendelet (17) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezve kitűnik, hogy ezen intézkedések az okmány hitelességének ellenőrzéséhez és az egyén személyazonosságának megállapításához szükséges biztonsági célokat szolgálnak.[17] A 2019/1157 rendelet (18) preambulumbekezdése e tekintetben kifejti továbbá, hogy a biometrikus adatoknak – az

[14] Schwarz ítélet (20. pont).

[15] Lásd e tekintetben: 2014. december 18-i Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet (C-81/13, EU:C:2014:2449, 35. és 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[16] Lásd még a 2019/1157 rendelet (46) preambulumbekezdését.

[17] Ez a preambulumbekezdés kifejezetten kimondja, hogy a biztonsági minimumszabályok meghatározása, valamint a biometrikus adatoknak a személyazonosító igazolványokba való beillesztése fontos lépést jelent afelé, hogy biztonságosabbá váljon az érintett okmányok Unión belüli használata, valamint annak elősegítése felé, hogy az uniós polgárok teljes mértékben élhessenek a szabad mozgáshoz való jogukkal.

arcképnek és két ujjnyomatnak – a személyazonosító igazolványokon történő tárolása megfelelő módon ötvözi a megbízható személyazonosítást és hitelesítést mérsékelt csalási kockázat fennállása mellett, a személyazonosító igazolványok biztonságának megerősítése céljából.

37. A fentiekből következik, hogy a 2019/1157 rendeletnek a Parlament és a Tanács által tervezett célja lényegében az volt, hogy megkönnyítse az uniós polgárok azon jogának gyakorlását, hogy személyazonosító igazolványukkal utazhatnak bármely tagállamba és tartózkodhatnak ott, és ezeket az igazolványukat személyazonosságuk hiteles és megbízható bizonyítására használhatják. Ezeket a kifejezéseket használta a Bizottság is a rendeletre vonatkozó javaslatában,[18] amely a 2019/1157 rendelethez hasonlóan hangsúlyozza, hogy csökkenteni kell a hamisítás és az okmányokkal való visszaélés kockázatát annak érdekében, hogy javítsák ezen igazolványoknak a kiállító tagállamtól eltérő tagállamokban való elfogadását.[19] Ezt a célt a 2019/1157 rendeletben foglalt rendelkezésekre tekintettel úgy kívánták elérni, hogy a nemzeti személyazonosító igazolványokba közös biztonsági elemeket építenek be, amelyeket ugyanezen rendelet i. biztonsági minimumszabályoknak és formátumoknak, illetve ii. megerősített biztonsági szabályoknak minősít.[20] Ez utóbbi kategória magában foglalta az ujjnyomatok kötelező gyűjtését és azok képének kiemelten biztonságos adathordozón történő tárolását.

38. Fennmarad a kérdés, hogy a 2019/1157 rendelet – általam már bemutatott – céljára és tartalmára tekintettel az uniós jogalkotó helyesen tekintette-e úgy, hogy az EUMSZ 21. cikk (2) bekezdése megfelelő jogalapot jelent e rendelet elfogadásához. E rendelkezésnek a fenti 29. pontban hivatkozott szövegére figyelemmel ez a kérdés szükségessé teszi, hogy a Bíróság megvizsgálja először is azt, hogy úgy tekinthető-e, hogy a 2019/1157 rendeletet helyesen fogadták el a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog gyakorlásának megkönnyítése céljából; másodszor, hogy e célkitűzés eléréséhez uniós fellépésre volt-e szükség; harmadszor pedig, hogy a Szerződések nem biztosították-e a szükséges hatáskört.

1. A szabad mozgáshoz való jog gyakorlásának megkönnyítése

39. Elsősorban, ami azt illeti, hogy a 2019/1157 rendeletet helyesen fogadták-e el a szabad mozgáshoz való jog gyakorlásának megkönnyítése céljából, emlékeztetni kell arra, hogy a 2004/38 irányelv 4. cikke szerint valamennyi uniós polgár jogosult egy tagállam területét elhagyni egy másik tagállamba való utazás céljából (a továbbiakban: kiutazás joga). Hasonlóképpen, ezen irányelv 5. cikke szerint a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az uniós polgárok beutazhassanak a területükre (a továbbiakban: beutazás joga). Amint arra a 2004/38 irányelv rámutatott – és amint azt a 2019/1157 rendelet (2) preambulumbekezdése megismételte –, mindkét jog a szabad mozgáshoz való jog lényegét, és így az uniós polgárság egyik pillérét képezi.

40. E rendelkezések értelmében azonban a kiutazás és a beutazás jogának gyakorlása érvényes személyazonosító igazolvány vagy érvényes útlevél bemutatására vonatkozó követelményhez kötött. Amint azt a Bíróság az ítélkezési gyakorlatában jelezte, e követelmény célja, hogy egyszerűsítse a tartózkodási jog bizonyításával kapcsolatban felmerülő problémák megoldását

[18] Lásd ebben az értelemben: az uniós polgárok személyazonosító igazolványai és a szabad mozgás jogával élő uniós polgárok és azok családtagjai részére kiállított tartózkodási okmányok biztonságának megerősítéséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó javaslat (COM(2018) 212 final, a továbbiakban: rendeletre vonatkozó bizottsági javaslat), 4. o.

[19] A rendeletre vonatkozó bizottsági javaslat általános és különös célkitűzéseinek fogalmi keretét illetően lásd: 2018. április 17-i bizottsági szolgálati munkadokumentum – hatásvizsgálat (SWD(2018) 110 final, a továbbiakban: bizottsági hatásvizsgálat), 24. o.

[20] Lásd a 2019/1157 rendelet (28) preambulumbekezdését.

mind az uniós polgárok, mind a nemzeti hatóságok számára.[21] Következésképpen a tagállamok abba vetett bizalma, hogy uniós polgárt fogadnak be a területükre, és végső soron a szabad mozgáshoz való jog e polgár általi gyakorlása a személyazonosító igazolványának vagy útlevelének a hitelesség és az azonosítás tekintetében fennálló megbízhatóságától függ.[22] Ez annál is inkább igaz – amint az a 2019/1157 rendelet (4) preambulumbekezdéséből következik –, mivel a 2004/38 irányelv lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy csalás esetén megtagadják, megszüntessék vagy visszavonják az ezen irányelv által biztosított bármely jogot.[23]

41. Ezenkívül fontos szem előtt tartani, hogy a szabad mozgáshoz való jog gyakorlása nem korlátozódik a határforgalom-ellenőrzésre[24] vagy az adminisztratív nyilvántartásba vételre, amint azt a felperes elsődlegesen állítja. A szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog lehetővé teszi az uniós polgárok számára, hogy részt vegyenek a fogadó tagállam más lakosainak mindennapi életében. A nemzeti személyazonosító igazolványok tehát ugyanazokkal a funkciókkal rendelkeznek, mint e lakosok számára, ami azt jelenti, hogy csak a közös biztonsági szabályoknak és formátumoknak megfelelően kiállított, megbízható és hiteles személyazonosító okmány segíti elő a szabad mozgás teljes körű élvezetét. Ilyen közös szabályok és formátumok nélkül, valamint figyelembe véve a jelenlegi nemzeti személyazonosító igazolványok homogenitásának hiányát az Európai Unióban, amint arra később kitérek,[25] könnyebben merülhetnek fel akadályok és nehézségek, ami a 2019/1157 rendelet (5) preambulumbekezdésében leírt legfőbb aggály.

42. E tekintetben például a nemzeti személyazonosító igazolványoknak a fogadó tagállamban közjogi vagy magánjogi jogalanyok által nyújtott szolgáltatások igénybevétele céljából történő használatáról van szó, különösen akkor, ha a nemzeti jog ilyen személyazonosítási célokra személyazonosító okmányt követel meg. Ez a helyzet például az olyan közszolgáltatások igénybevétele esetében, mint az egészségügyi ellátás, vagy a bankokkal, légitársaságokkal, szórakozóhelyekkel, szállodákkal és egyéb vendéglátóipari létesítményekkel való kapcsolatban. Ezenkívül a nemzeti személyazonosító igazolványok használata elengedhetetlen a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való joggal szorosan összefüggő jogok, így például az európai és a helyhatósági választásokon fennálló aktív és passzív választójog gyakorlásához.[26]

43. Ebben az összefüggésben a 2019/1157 rendelet céljára és tartalmára tekintettel véleményem szerint nehezen állítható, hogy e rendelet semmilyen kapcsolatban nem áll a szabad mozgáshoz való jog gyakorlásának megkönnyítésére irányuló célkitűzéssel. Épp ellenkezőleg: a nemzeti személyazonosító igazolványok formátumának homogenizálása és megbízhatóságának – többek között a 2019/1157 rendelet 3. cikkének (5) bekezdése által bevezetett – biztonsági szabályok révén történő javítása közvetlen hatással van e jog gyakorlására azáltal, hogy ezen igazolványokat mind technikai szempontból, mind pedig – amint arra a Bizottság helyesen rámutat – a nyilvánosság észlelése szempontjából megbízhatóbbá, és így a tagállami hatóságok és a

[21] 2005. február 17-i Oulane ítélet (C-215/03, EU:C:2005:95, 22. pont).

[22] Lásd még a 2004/38 irányelvnek „Az uniós polgárokra vonatkozó adminisztratív formai követelmények” című 8. cikkének (3) bekezdését.

[23] Lásd a 2004/38 irányelv 35. cikkét.

[24] Így például az olyan tagállamok esetében, mint Írország, ahol továbbra is belső határforgalom-ellenőrzés van érvényben, vagy a belső határokon történő határellenőrzésnek a módosított, a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2016. L 77., 1. o.) 23. és azt követő cikkei szerinti ideiglenes visszaállítását illetően.

[25] Lásd a jelen indítvány 47. pontját.

[26] A bizottsági hatásvizsgálat ezenkívül az európai demokratikus jogok és a polgári kezdeményezés szempontjából fennálló előnyöket is említi (6.1. pont).

szolgáltatást nyújtó szervezetek számára könnyebben elfogadhatóvá teszi.[27] Ez végső soron a mobilis uniós polgárok számára a kényelmetlenségek, költségek és adminisztratív akadályok csökkentését jelenti.

44. Röviden hozzáteszem, hogy noha az útlevelek, amelyekre a 2252/2004 rendelet értelmében már vonatkozik az ujjnyomatok kötelező gyűjtése és tárolása, olyan dokumentumokat jelentenek, amelyek alternatív jelleggel használhatók a szabad mozgáshoz való jog uniós polgárok általi gyakorlása céljára, ez nem zárja ki, hogy a nemzeti személyazonosító igazolványok a 2004/38 irányelv alapján ugyanezt a célt szolgálják,[28] és hogy az uniós jogalkotó szempontjából ezek az igazolványok harmonizáltabb formátumokat és szilárdabb biztonsági szabályokat tehetnek szükségessé annak érdekében, hogy megbízhatóbbá és következésképpen könnyebben elfogadhatóbbá váljanak.

45. Az EUMSZ 21. cikk (2) bekezdése szerinti első feltétel, vagyis az a követelmény, hogy a 2019/1157 rendeletet helyesen fogadták el a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog gyakorlásának megkönnyítése érdekében, véleményem szerint tehát teljesül.

2. Arról, hogy a fellépés szükségesnek bizonyul-e

46. Másodsorban, ami azt illeti, hogy az Unió fellépése szükséges volt-e a szabad mozgáshoz való jog gyakorlásának megkönnyítésére irányuló célkitűzés eléréséhez, rá kell mutatnom, hogy nem olyan körülményről van szó, amelyre a kérdést előterjesztő bíróság kifejezetten hivatkozott volna, vagy amelyet az alapeljárás felperese vitatott volna. Mindenesetre felhívom a Bíróság figyelmét a Bizottság által végzett hatásvizsgálatra, amely ezen intézmény rendeletre vonatkozó javaslatát kíséri.[29]

47. Ebben a hatásvizsgálatban a Bizottság kifejti, hogy az európai polgárok – az Európai Unión belül és azon kívül – egyre mobilisabbak, ami kétségkívül az európai integráció egy jelentős eredménye.[30] Ezzel összefüggésben a Bizottság rámutat, hogy bár a 2004/38 irányelv meghatározta a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog gyakorlásának feltételeit, ez az irányelv nem szabályozta a nemzeti személyazonosító igazolványok formátumát és biztonsági szabályait, ezért az Európai Unióban jelenleg ezen igazolványoknak több mint 250 változata van érvényesen forgalomban.[31] E körülmények között a bizottsági hatásvizsgálat a szabad mozgáshoz való jog gyakorlásával kapcsolatos problémaként azonosítja a nemzeti személyazonosító igazolványok tagállamok általi elégtelen elfogadását, az okmányokkal való visszaélés szintjének növekedését és ezen igazolványok viszonylatában a hitelesítés hiányát, valamint a kiállításuk és kezelésük összetettségét.[32] A bizottsági hatásvizsgálat arra a következtetésre jutott, hogy jóllehet

[27] Lásd ebben az értelemben a 2019/1157 rendelet (15) preambulumbekezdésének utolsó mondatát, valamint e rendelet (28) preambulumbekezdését, amely – amint azt már jeleztem – kimondja, hogy az intézkedések mindkét típusa segíti a tagállamokat egyrészt abban, hogy ezen okmányok hitelességére támaszkodhassanak, másrészt pedig abban, hogy kielégítő garanciát nyújtsanak a hatóságok és a magánszervezetek számára ahhoz, hogy azokra támaszkodhassanak, amikor az uniós polgárok személyazonosítási célból használják azokat.

[28] Lásd ebben az értelemben: 2015. április 16-i Willems és társai ítélet (C-446/12–C-449/12, EU:C:2015:238, 39. pont).

[29] A fenti 19. lábjegyzetben hivatkozott 2018. április 17-i bizottsági szolgálati munkadokumentum – hatásvizsgálat.

[30] Lásd a bizottsági hatásvizsgálatot (1.1. pont), amely szerint több mint 15 millió uniós polgár él másik tagállamban és több mint 11 millió polgár dolgozik másik tagállamban, azon számos diák mellett, akik oktatási és képzési célból utaznak az Európai Unión belül.

[31] A bizottsági hatásvizsgálat 1.2. pontja és 5. melléklete.

[32] A bizottsági hatásvizsgálat 2.1. pontja és 2.1. ábrája.

egyre nagyobb szükség van a nemzeti személyazonosító igazolványok használatára, megfelelő intézkedés hiányában a szabad mozgáshoz való jog gyakorlását érintő jelentős nehézségek maradnának fenn vagy ezek a nehézségek fokozódnának.[33]

48. Véleményem szerint az előző, a bizottsági hatásvizsgálatban részletesebben kifejtett kérdések jól szemléltetik a szabad mozgáshoz való jogoknak az uniós polgárok általi egyre nagyobb mértékű gyakorlását, amely közismert tényt jelent. Ugyanakkor ezek a körülmények rávilágítanak azokra a jelenlegi nehézségekre és kockázatokra, amelyek e jogok gyakorlása során merülnek fel a nemzeti személyazonosító igazolványok formátuma és biztonsági elemei homogenitásának hiánya következtében. Tekintettel az uniós jogalkotó számára az összetett értékelések elvégzése során elismert széles mérlegelési jogkörre,[34] nem lehet kétséges, hogy a Parlament és a Tanács nem követett el hibát, amikor úgy ítélte meg, hogy az Európai Unió fellépése szükséges a szabad mozgás gyakorlásának elősegítésére irányuló célkitűzés eléréséhez.

49. Ezért véleményem szerint az EUMSZ 21. cikk (2) bekezdése szerinti második feltétel is teljesül.

3. Szükséges hatáskör

50. Harmadsorban, valamely uniós jogi aktus EUMSZ 21. cikk (2) bekezdése alapján történő elfogadásának feltétele, hogy „a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört”. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban a kérdést előterjesztő bíróság azt az álláspontot képviseli, hogy az EUMSZ 77. cikk (3) bekezdése speciálisabb jogalapot jelent ahhoz, hogy új biztonsági elemeket iktassanak be a tagállamok nemzeti személyazonosító igazolványaiba. Ezért e bíróság úgy véli, hogy a 2019/1157 rendelet elfogadása során jogalapként az EUMSZ 77. cikk (3) bekezdését kellett volna használni az EUMSZ 21. cikk (2) bekezdése helyett.

51. Előzetesen emlékeztetek arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint kizárt két jogalap halmozása abban az esetben, ha az egyik vagy a másik jogalap által meghatározott eljárások összeegyeztethetetlenek.[35] A jelen ügyben az egyrészről az EUMSZ 21. cikk (2) bekezdése, és másrészről az EUMSZ 77. cikk (3) bekezdése értelmében alkalmazandó jogalkotási eljárások kölcsönösen kizárják egymást, ami azt jelenti, hogy a 2019/1157 rendelet elfogadása érdekében az első rendelkezésre való támaszkodást nem lehetne jóváhagyni, ha a Bíróság arra a következtetésre jutna, hogy az EUMSZ 77. cikk (3) bekezdése kellett volna, hogy jelentse a megfelelő jogalapot e rendelet elfogadásához.

52. Mindenesetre még az EUMSZ 77. cikk (3) bekezdésének szövegét és rendszerbeli elhelyezkedését – ugyanezen Szerződés rendszerével együtt – figyelembe véve sem gondolom, hogy a kérdést előterjesztő bíróság álláspontját el kellene fogadni.

53. Először is, amint azt a jelen indítvány 30. pontjában jeleztem, az EUMSZ 77. cikk (3) bekezdése az EUMSZ harmadik részének „A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség[ről]” szóló V. címében, közelebbről annak „A határok ellenőrzésével, a menekültüggyel és a bevándorlással kapcsolatos politikák[ra]” vonatkozó 2. fejezetében szerepel. Ez a rendelkezés az EUMSZ 77. cikk (1) bekezdését követi, amely úgy

[33] A bizottsági hatásvizsgálat 2.2. pontja.

[34] Lásd ebben az értelemben többek között: 2017. június 22-i E.ON Biofor Sverige ítélet (C-549/15, EU:C:2017:490, 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[35] Lásd többek között: 2014. június 11-i Bizottság kontra Tanács ítélet (C-377/12, EU:C:2014:1903, 34. pont).

rendelkezik, hogy az Európai Unió olyan politikát alakít ki, amelynek célja bizonyos, lényegében a határforgalom-ellenőrzéssel kapcsolatos célkitűzések elérése. Ezenkívül az EUMSZ 77. cikk (2) bekezdését követi, amely lehetővé teszi a Parlament és a Tanács számára, hogy a rendes jogalkotási eljárás útján ugyanezen politikára vonatkozó intézkedéseket fogadjanak el.

54. Az EUMSZ 77. cikk általános tartalma és rendszerbeli elhelyezkedése tehát arra enged következtetni, hogy még ha annak (3) bekezdése hatáskört is biztosít a Tanács számára, hogy a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog gyakorlásának megkönnyítése érdekében az útlevelekre és személyazonosító igazolványokra vonatkozó intézkedéseket fogadjon el, e hatáskört úgy kell értelmezni, hogy az a határforgalom-ellenőrzési politika kontextusára vonatkozik. Egy, az e konkrét tartalmon túlmutató uniós intézkedés – az alkalmazandó jogalkotási eljárás követelményeitől függetlenül – nem tartozna az EUMSZ 77. cikk (3) bekezdésének hatálya alá.

55. A jelen ügyben a nemzeti személyazonosító igazolványok biztonságára vonatkozó egységes szabályok, formátumok és előírások bevezetése, a 2019/1157 rendelet 3. cikkének (5) bekezdésében meghatározottakat is beleértve, kétségkívül hatást gyakorolhat a határforgalom-ellenőrzésre.[36] Márpedig, amint azt a jelen indítványban kifejtettem, ez a rendelet az uniós polgárok életének jelentősebb részére kiterjed, ami kizárja, hogy kizárólag a határforgalom-ellenőrzés területére korlátozódjon. E tekintetben hasznos lehet emlékeztetni arra, hogy ha valamely uniós jogi aktus vizsgálatából az derül ki, hogy az több cél elérésére irányul, és ha ezen célok egyike elsődlegesnek vagy döntő jellegűnek mutatkozik, míg a többi csak járulékos jellegű, ezt az aktust ezért csak egy jogalapra kell alapítani, mégpedig arra, amely ehhez az elsődleges célhoz kapcsolódik.[37] Ami a 2019/1157 rendeletet illeti, számomra nyilvánvalónak tűnik, hogy az több tekintetben érinti a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogot, miközben csak részleges hatással van a határforgalom-ellenőrzésre.

56. Másodszor, meg kell állapítani, hogy az EUMSZ 77. cikk (3) bekezdése szerint ez a rendelkezés csak akkor alkalmazható, ha a Szerződések más rendelkezései nem biztosítják a célkitűzése eléréséhez szükséges hatáskört, ami az EUMSZ 21. cikk (2) bekezdéséhez hasonlóan megszövegezett szubszidiárius rendelkezést jelent. Felmerül a kérdés, hogy az EUMSZ 21. cikk (2) bekezdése vagy az EUMSZ 77. cikk (3) bekezdése minősül speciálisabb rendelkezésnek a másikhoz képest, különösen a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogot illetően.

57. E tekintetben egyrészt szeretnék rámutatni arra, hogy az EUMSZ 77. cikk (3) bekezdése kifejezetten hivatkozik ugyanezen Szerződés – uniós polgárságot létrehozó – 20. cikkére, és közelebbről annak (2) bekezdése a) pontjára, amely úgy rendelkezik, hogy az uniós polgárság magában foglalja a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogot. Az EUMSZ 77. cikk (3) bekezdése ezt követően úgy rendelkezik, hogy a Tanács hatáskörrel rendelkezik arra, hogy az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének a) pontjában említett jog gyakorlásának megkönnyítése érdekében többek között a személyazonosító igazolványokra

[36] Amint arra a spanyol kormány rámutat, a 2019/1157 rendelet elfogadása az úti okmányok biztonságának javítására irányuló célkitűzés keretébe illeszkedett, különösen a Schengeni határellenőrzési kódex módosítását követően, amely arra vonatkozó kötelezettséget vezetett be, hogy minden személyt és – a birtokos állampolgárságától függetlenül – úti okmányt szisztematikusan ellenőrizzenek a Schengeni Információs Rendszerben (SIS), valamint az ellopott és elvesztett úti okmányok adatbázisában (SLTD). Lásd ebben az értelemben az (EU) 2016/399 rendeletnek a külső határokon a releváns adatbázisok lekérdezésével végzett ellenőrzések megerősítése tekintetében történő módosításáról szóló, 2017. március 15-i (EU) 2017/458 európai parlamenti és tanácsi rendeletet (HL 2017. L 74., 1. o.). Lásd még a bizottsági hatásvizsgálat 1.2. pontját (5. oldal).

[37] Lásd többek között: 2018. november 20-i Bizottság kontra Tanács (Antarktiszi védett tengeri területek) ítélet (C-626/15 és C-659/16, EU:C:2018:925, 77. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

vonatkozó intézkedéseket fogadjon el, amennyiben a Szerződések nem biztosították a szükséges hatáskört. Amint arra már rámutattam, az EUMSZ 21. cikk pedig részletezi az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdése a) pontjának tartalmát, többek között annak rögzítésével, hogy az utóbbi rendelkezésben említett jogra a Szerződésekben és – pontosan az EUMSZ 21. cikk (2) bekezdése útján – a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozások és feltételek vonatkoznak. Ebben az összefüggésben ezért hajlok arra, hogy úgy tekintsem, hogy az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdését illetően ugyanezen Szerződés 21. cikke speciálisabb rendelkezésnek minősül, ami azzal a hatással jár, hogy alkalmazhatatlanná teszi az EUMSZ 77. cikk (3) bekezdésének szubszidiárius rendelkezését és így az e rendelkezésben előírt különleges jogalkotási eljárást.

58. Másrészt, amint azt a Bizottság állítja, az EUMSZ 21. cikk (2) bekezdéséből eredő szubszidiárius rendelkezésnek – amely lehetővé teszi a személyek szabad mozgását megkönnyítő rendelkezések elfogadását, hacsak a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört – a hatálya az EUM-Szerződés harmadik részének IV. címében szereplő cikkekre, vagyis a munkavállalók szabad mozgásáról szóló 45. cikkre, valamint a letelepedési jogról és a más tagállam területén történő szolgáltatásnyújtás szabadságáról szóló 49. és 56. cikkre látszik korlátozódni. Ez rendszertani szempontból nyilvánvaló, tekintettel a Szerződésnek egyrészt az uniós polgárok Európai Unión belüli szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogára, másrészt a szabad mozgáshoz való jogokra mint a belső piac lényegi elemeire vonatkozó rendelkezései közötti átfedés kockázatára. A Bíróság ítélkezési gyakorlata megerősíti ezt az értelmezést,[38] amennyiben megállapítja, hogy az EUMSZ 21. cikknek különös kifejeződései a mozgásszabadságot biztosító rendelkezések, továbbá azt sugallja, hogy amennyiben egy ügy e rendelkezések valamelyikének a hatálya alá tartozik, úgy az EUMSZ 21. cikk elveszíti a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog gyakorlását megkönnyítő rendelkezések elfogadása tekintetében megfelelő jogalapkénti pozícióját.[39]

59. Végül röviden megjegyzem, hogy az a körülmény, hogy az EUMSZ 77. cikk (3) bekezdésének szövege kifejezetten a személyazonosító igazolványokra hivatkozik, amint arra a kérdést előterjesztő bíróság rámutat, nem meghatározó a tekintetben, hogy ezt a rendelkezést az EUMSZ 21. cikk (2) bekezdéséhez képest speciálisabb rendelkezésnek lehet-e tekinteni. Az EUMSZ 77. cikk (3) bekezdése ugyanis a tartózkodási engedélyekre is hivatkozik, amelyek egységes formátumát – különösen a harmadik országok állampolgáraira vonatkozóan – az 1030/2002 rendelet[40] állapította meg, a minimális biztonsági elemeket és a biometrikus adatok tárolására vonatkozó kötelezettséget is beleértve. Ezt a rendeletet és annak módosításait ugyanakkor rendes jogalkotási eljárás keretében fogadták el az EKSZ 63. cikkének 3. pontja – jelenleg az EUMSZ 79. cikk – alapján, nem pedig az EUMSZ 77. cikk (3) bekezdésének elődje alapján. Ennek az az oka, hogy a tartózkodási engedélyek a kiállító tagállamban történő belső használatra, és nem a határforgalom-ellenőrzés céljára szolgáló okmányok, ami a legtöbb nemzeti személyazonosító igazolvány esetében is elmondható.

60. Ebből következik, hogy az EUMSZ 77. cikk (3) bekezdése a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog gyakorlásának megkönnyítése szempontjából nem minősül speciálisabb rendelkezésnek az EUMSZ 21. cikk (2) bekezdéséhez képest, és következésképpen az ez utóbbi rendelkezésben foglalt harmadik feltétel teljesül.

[38] Lásd ebben az értelemben: 2010. május 20-i Zanotti ítélet (C-56/09, EU:C:2010:288).

[39] Ugyanott (24. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[40] Lásd a harmadik országok állampolgárai tartózkodási engedélye egységes formátumának megállapításáról szóló, 2002. június 13-i 1030/2002/EK tanácsi rendelet (HL 2002. L 157., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 3. o.) 4b. cikkét.

61. A fentiekre tekintettel, mivel az általam javasolt elemzésből az következik, hogy az EUMSZ 21. cikk (2) bekezdésének szövegéből kitűnő három feltétel teljesül, arra a következtetésre jutok, hogy a Parlament és a Tanács azzal, hogy ezt a rendelkezést használta a 2019/1157 rendelet jogalapjaként, helyesen fogadta el ezt a rendeletet.

62. A kérdést előterjesztő bíróság által felhozott első ok nem vezethet ahhoz, hogy a Bíróság megállapítsa a 2019/1157 rendelet és különösen annak 3. cikke (5) bekezdésének érvénytelenségét.

B. A Charta 7. és 8. cikke

63. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben hivatkozott második érvénytelenségi ok azzal kapcsolatos, hogy a Charta 52. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett 7. és 8. cikkének indokolatlan korlátozását valósítja-e meg a két ujjnyomatról készült kép gyűjtésére és a tagállamok által újonnan kiállított személyazonosító igazolványokon történő tárolására vonatkozó, a 2019/1157 rendelet 3. cikkének (5) bekezdése szerinti kötelezettség.

1. Korlátozás

64. A Charta 7. cikke úgy rendelkezik, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát és kapcsolattartását tiszteletben tartsák. A Charta 8. cikke (1) bekezdésének értelmében mindenkinek joga van a rá vonatkozó személyes adatok védelméhez. Noha a két rendelkezés két különböző alapvető jogra vonatkozik, azokat a Bíróság hagyományosan egyszerre alkalmazta, amikor – mint a jelen ügyben is – a személyes adatok kezelésére vonatkozó európai vagy nemzeti rendelkezések Chartával való összeegyeztethetőségét vizsgálta.[41]

65. A Bíróság azt is megállapította, hogy a magánélethez való jognak a személyes adatok kezelése tekintetében történő tiszteletben tartása, amely a Charta 7. és 8. cikkében került elismerésre, az azonosított vagy azonosítható természetes személyre vonatkozó valamennyi információra kiterjed.[42] Nyilvánvalóan ez a helyzet a 2019/1157 rendeletben szereplő biometrikus azonosítók és különösen digitális ujjnyomatok esetében, amelyek természetes személyekre vonatkozó egyedi információkat tartalmaznak és lehetővé teszik azok személyazonosságának pontos meghatározását.[43]

66. Ezenkívül a Schwarz ítéletben a Bíróság megállapította, hogy a digitális ujjnyomatoknak a tagállamok által újonnan kiállított útlevelekbe való, a 2252/2004 rendeletben előírt kötelező felvételét személyes adatok kezelésének kell tekinteni, és hogy e felvétel a Charta 7. és 8. cikkében biztosított jogok korlátozásának minősül.[44] A jelen eljárásban részt vevő valamennyi fél által képviselt állásponttal összhangban ez az ítélet arra enged következtetni, hogy a – nemzeti személyazonosító igazolványokra vonatkozó hasonló intézkedéseket bevezető – 2019/1157 rendelet az e cikkek által védett mindkét alapvető jog korlátozását vezeti be.

[41] Lásd: Schwarz ítélet (25. pont); 2014. április 8-i Digital Rights Ireland és társai ítélet (C-293/12 és C-594/12, EU:C:2014:238, 29. pont). Lásd összevetésül: Cruz Villalón főtanácsnok Digital Rights Ireland és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-293/12 és C-594/12, EU:C:2013:845, 64. pont), ahol a főtanácsnok azzal érvel, hogy a magánélethez nem kapcsolódó személyes adatok esetében kizárólag a Charta 8. cikkét kell alkalmazni.

[42] 2019. október 3-i A és társai ítélet (C-70/18, EU:C:2019:823, 54. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[43] Ugyanott (55. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd még a bizottsági hatásvizsgálat 6.1. pontját (34. és 35. o.), amely hangsúlyozza, hogy a biometrikus adatokat titkosítani kell, és hogy e célból kriptográfiai kulcsokat kell megosztani az adott szolgálatokkal, nevezetesen a határőrökkel és a rendőrséggel.

[44] Schwarz ítélet (24–30. pont).

67. Közelebbről, ezt a korlátozást a 2019/1157 rendelet 3. cikkének (5) bekezdésében meghatározott kétféle intézkedésre, nevezetesen magára az ujjnyomatok gyűjtésére – az erre vonatkozó eljárást e rendelet 10. cikkének (1) bekezdése részletezi –, valamint ezen ujjnyomatoknak a tagállamok által újonnan kibocsátott valamennyi személyazonosító igazolvány kiemelten biztonságos adathordozójára történő végleges felvételére hivatkozással kell meghatározni. [45]

68. Ezenkívül, amint arra a Parlament rámutat, figyelembe kell venni a 2019/1157 rendelet 10. cikkének (3) bekezdésében meghatározott intézkedést. E rendelkezés lényegében azt írja elő, hogy a személyazonosító igazolványok személyre szabásának céljából tárolt biometrikus azonosítókat a hatóságok az igazolvány átvételének időpontjáig, de minden esetben legfeljebb a kiállítástól számított 90 napig tárolhatják. Ezen azonosítók ilyen módon történő tárolása növeli annak kockázatát, hogy a hatóságok jogosulatlanul hozzáférnek a 2019/1157 rendelet 3. cikkének (5) bekezdése alapján rögzített biometrikus azonosítókhoz, ezért nem hagyható figyelmen kívül a Charta 7. és 8. cikkében biztosított jogok e rendelkezés által bevezetett korlátozásának vizsgálata során.

69. Végül a 2019/1157 rendeletnek „A személyes adatok védelme és a felelősség” című 11. cikke a (6) bekezdésében többek között lehetővé teszi az illetékes nemzeti hatóságok és az uniós ügynökségek számára, hogy a tárolt ujjnyomatokat tartalmazó nemzeti személyazonosító igazolványokat felhasználják az igazolvány hitelességének és birtokosa személyazonosságának ellenőrzése céljából. E felhasználással összefüggésben ismét a 2019/1157 rendelet 3. cikkének (5) bekezdése alapján gyűjtött biometrikus azonosítókat érintő veszély merülhet fel.

70. A fentiekből következik, hogy a Charta 7. és 8. cikkében biztosított jogok jelen ügyben bevezetett korlátozásának meghatározása, valamint annak vizsgálata érdekében, hogy e korlátozás igazolható-e, a Bíróságnak nemcsak az ujjnyomatok gyűjtése és azoknak a tagállamok által újonnan kiállított nemzeti személyazonosító igazolványokba való felvétele tekintetében kell elvégeznie a vizsgálatát, hanem a két kiegészítő intézkedés tekintetében is, amelyek a 2019/1157 rendelet 3. cikkének (5) bekezdése által érintett biometrikus azonosítókkal – azok tárolását és további felhasználását illetően – való szoros összefüggésük miatt nem vizsgálhatók elszigetelten.

2. A korlátozás igazolása

71. Ami azt illeti, hogy a 2019/1157 rendeletből eredő, fent leírt korlátozás igazolható-e, kiindulásként meg kell jegyezni, hogy a Charta 8. cikkének (2) bekezdése lehetővé teszi a személyes adatok kezelését, ha az érintett személy ahhoz hozzájárul, vagy ha valamilyen más, a törvényben rögzített jogos ok áll fenn. A jelen ügyben nyilvánvaló, hogy a tagállami állampolgárok, akik nemzeti személyazonosító igazolvány kiállítását kérik, a 2019/1157 rendelet 3. cikkének (5) bekezdésében előírt intézkedések kötelező jellegéből adódóan nem tiltakozhatnak ujjnyomataik kezelése ellen. [46] Következésképpen meg kell vizsgálni, hogy ez a kezelés igazolható-e valamely más törvényes jogalap alapján.

[45] E rögzítést a fenti 9. lábjegyzetben hivatkozott C(2018) 7767 bizottsági határozatban megállapított műszaki előírásoknak megfelelően kell elvégezni.

[46] A nemzeti személyazonosító igazolványok Németországi Szövetségi Köztársaságban fennálló kötelező jellegét illetően lásd a PAuswG jelen indítvány 14. pontjában idézett 1. §-ának (1) bekezdését.

72. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Charta 7. és 8. cikkében biztosított jogok nem korlátlan jogosultságokat jelentenek, hanem azokat a társadalomban betöltött szerepük alapján kell megítélni.[47] E tekintetben a Charta 52. cikkének (1) bekezdése az első mondatában úgy rendelkezik, hogy a Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az 52. cikk (1) bekezdésének második mondata ezt követően kimondja, hogy az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásukra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.[48]

73. A jelen ügyben, amint azt a kérdést előterjesztő bíróság elismeri, nem merül fel a Charta 52. cikke (1) bekezdésének első mondatában előírt követelményekkel kapcsolatos kérdés. A Charta 7. és 8. cikkének a 2019/1157 rendeletből eredő korlátozásait ugyanis jogszabály írja elő, rendelet formájában, amelyet a Németországi Szövetségi Köztársaság esetében még át is ültettek a nemzeti jogba.[49] Ezen túlmenően, figyelemmel a 2019/1157 rendelet 3. cikkének (5) bekezdésében, 10. cikkének (1) és (3) bekezdésében, valamint 11. cikkének (6) bekezdésében foglalt, különösen az ujjnyomatok gyűjtése, az újonnan kiadott nemzeti személyazonosító igazolványokon történő tárolása és felhasználása tekintetében nyújtott különböző biztosítékokra, amelyeket a későbbiekben fogok bemutatni,[50] a két rendelkezésben megtestesülő jogok lényegét tiszteletben tartják.

74. Fennmarad a kérdés, hogy e korlátozások megfelelnek-e az arányosság elvének, és különösen, hogy szükségesek-e és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket szolgálják-e a Charta 52. cikke (1) bekezdése második mondatának megfelelően.

75. Ami azt illeti, hogy a 2019/1157 rendeletből eredő korlátozások általános érdekű célkitűzést szolgálnak-e, az első érvénytelenségi okra vonatkozó elemzésem[51] keretében már kifejtettem, hogy e rendelet célja az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogának megkönnyítése azáltal, hogy a nemzeti személyazonosító igazolványokat a hitelesség és az azonosítás szempontjából megbízhatóbbá teszi. A 2019/1157 rendeletnek többek között a (4), (5), (18) és (28) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezett 1. cikkéből lényegében az következik, hogy a nemzeti személyazonosító igazolványok formátuma és biztonsági elemei tekintetében a homogenitás hiánya növeli a meghamisítás és az okmányokkal való visszaélés kockázatát, amelynek megelőzése így e rendelet egyik célkitűzését képezi annak érdekében, hogy elősegítse ezen igazolványoknak az azokat kiállító tagállamtól eltérő tagállamokban történő elfogadását.

76. Ezért véleményem szerint, mivel az ujjnyomatok gyűjtésének és az újonnan kiállított nemzeti személyazonosító igazolványokon történő, a 2019/1157 rendelet 3. cikkének (5) bekezdésében előírt tárolásának célja annak elkerülése, hogy ezen igazolványok a meghamisítás vagy a valódi birtokosuktól eltérő személyek általi csalárd felhasználás célpontjaivá váljanak – ezáltal megkönnyítve a többek között a Charta 45. cikkében biztosított szabad mozgáshoz való jog gyakorlását –, a 2019/1157 rendelet által bevezetett korlátozások a Charta 52. cikkének

47 Schwarz ítélet (33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

48 Ugyanott (34. pont). Lásd még: 2014. április 8-i Digital Rights Ireland és társai ítélet (C-293/12 és C-594/12, EU:C:2014:238, 38. pont).

49 Lásd a PAuswG jelen indítvány 15. pontjában szereplő 5. §-ának (9) bekezdést.

50 Lásd a jelen indítvány 97–107. pontját.

51 Lásd a jelen indítvány 33–37. pontját.

(1) bekezdése értelmében vett általános érdekű célkitűzést követnek.[52] Hasonló értelmezést fogadott el a Bíróság a Schwarz ügyben hozott ítéletében,[53] amely ügy véleményem szerint hasonló a jelen ügyhöz.

77. Ami a 2019/1157 rendelettel bevezetett korlátozások arányosságát illeti, a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából következik, hogy az arányosság elve megköveteli, hogy az uniós intézmények aktusai alkalmasak legyenek a szóban forgó szabályozás által kitűzött jogszerű célok elérésére, és ne haladják meg az e célok eléréséhez szükséges mértéket.[54]

78. Ezenkívül, amennyiben alapvető jogokba való beavatkozásról van szó, az uniós jogalkotó mérlegelési jogkörének terjedelme korlátozott lehet bizonyos körülményektől függően, amelyek között szerepel többek között az érintett terület, a szóban forgó, Charta által biztosított jog jellege, a beavatkozás jellege és súlyossága, valamint annak célja.[55]

79. A jelen ügyben igaz, hogy önmagában az ujjnyomatok rögzítése és az újonnan kiállított nemzeti személyazonosító igazolványokon való tárolása a Charta 7. és 8. cikkében biztosított jogok ezáltal megvalósított korlátozását illetően nem jelent különös intenzitású intézkedést. Egyrészt ugyanis az ujjnyomatok rögzítése nem intim jellegű művelet,[56] másrészt pedig az újonnan kiállított igazolványon tárolt biometrikus azonosítókkal a 2019/1157 rendelet értelmében továbbra is kizárólag az igazolvány birtokosa rendelkezik.

80. Ugyanakkor a 2019/1157 rendelettel bevezetett korlátozás a személyes adatok védelmére vonatkozik, amely a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint fontos szerepet játszik a magánélet tiszteletben tartásához való alapvető jog tekintetében.[57] Ezenkívül az ujjnyomatok rögzítését és tárolását kísérő, a jelen indítvány 68. és 69. pontjában ismertetett intézkedések növelhetik a biometrikus azonosítókhoz a hatóságok általi jogosulatlan hozzáférés és az ezzel összefüggő visszaélések kockázatát. Végül, amint arra a kérdést előterjesztő bíróság rámutat, figyelembe kell venni a 2019/1157 rendeletnek az uniós lakosságra gyakorolt összesített hatását, mivel az uniós lakosságot terhelő azon kötelezettség, hogy az újonnan kiállított személyazonosító igazolványokban szerepeljen a birtokos ujjnyomatainak képe, az uniós polgárok akár 85%-át is érintheti, tekintettel arra, hogy ezen igazolványok a tagállamok többségében kötelezőek.[58]

81. Mindezen okból az uniós jogalkotó mérlegelési jogkörét véleményem szerint korlátozottnak kell tekinteni, amely folytán az e mérlegelési jogkörre vonatkozó felülvizsgálatnak szigorúnak kell lennie. Mindemellett úgy vélem, hogy a 2019/1157 rendeletből, és különösen a 3. cikkének (5) bekezdéséből eredő korlátozások megfelelőek és szükségesek, és nem lépik túl az említett rendelet fő célkitűzésének eléréséhez szükséges mértéket.

[52] Lásd még a bizottsági hatásvizsgálat 6.1. pontját (34. o.), amely megállapítja továbbá, hogy a nemzeti személyazonosító igazolványok biztonsági jellemzőinek megerősítése az alapvető politikai jogok (a Charta 39. és 40. cikke) gyakorlására és a petíciós jog (a Charta 44. cikke) gyakorlására is kedvező hatással lesz.

[53] Schwarz ítélet (36. pont).

[54] Lásd: 2014. április 8-i Digital Rights Ireland és társai ítélet (C-293/12 és C-594/12, EU:C:2014:238, 46. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[55] Ugyanott (47. pont). Az EJEE 8. cikkét illetően lásd még: EJEB, S. és Marper kontra Egyesült Királyság ítélet (nagykamara), 30562/04. és 30566/04. sz., 102. §, EJEB 2008-V.

[56] Schwarz ítélet (48. pont).

[57] Ugyanott.

[58] Lásd az európai adatvédelmi biztos 7/2018. sz. véleményét (3. oldal).

82. Először is, ami azt a kérdést illeti, hogy az ujjnyomatok rögzítése és az újonnan kiállított nemzeti személyazonosító igazolványokon való tárolása alkalmas-e a 2019/1157 rendelet célkitűzésének megvalósítására, nem vitatott – és azt egyébként a Schwarz ítéletben a Bíróság is megállapította[59] –, hogy az ujjnyomatok kiemelten biztonságos adathordozón való tárolása alkalmas a nemzeti okmányok meghamisítása kockázatának csökkentésére, tekintettel az ujjnyomatoknak a személyazonosítás szempontjából fennálló egyedi jellegére és az e tárolásra alkalmazott kifinomult technológiára.[60] A nemzeti személyazonosító igazolványok meghamisítása kockázatának csökkentése révén növekedni fog az ilyen igazolványoknak az azokat kiállító tagállamtól eltérő tagállamokban történő elfogadása, ami végső soron meg fogja könnyíteni az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogának gyakorlását.[61] Ebből a szempontból nem hiszem, hogy kétségek maradhatnának fenn a tekintetben, hogy megfelelő-e az ujjnyomatok 2019/1157 rendelet céljának elérése érdekében történő használata.[62]

83. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanakkor rámutat, hogy az ujjnyomatok gyűjtése és tárolása csak annak ellenőrzését teszi lehetővé, hogy egy adott nemzeti személyazonosító igazolványban szereplő biometrikus adatok megfelelnek-e az igazolvány birtokosa biometrikus adatainak, azonban nem szükségképpen teszik lehetővé e személy azonosítását. E bíróság véleménye szerint ez az azonosítás csak úgy végezhető el, ha összevetik a személyazonosító igazolványon tárolt biometrikus adatokat egy teljességgel hamisíthatatlan adatbázisban tárolt biometrikus adatokkal. Ebből a szempontból a kérdést előterjesztő bíróság felveti a kérdést, hogy az ujjnyomatoknak a nemzeti személyazonosító igazolványokba való kötelező felvétele megfelelhet-e a 2019/1157 rendelet célkitűzésének.

84. E tekintetben hangsúlyozom, hogy a kérdést előterjesztő bíróság érvelése nem alkalmas annak megkérdőjelezésére, hogy az ujjnyomatoknak a nemzeti személyazonosító igazolványokba való felvétele önmagában véve hatékony eszközt jelent ezen igazolványok hitelessége és megbízhatósága szintjének növelésére, és ennélfogva a szabad mozgáshoz való jog gyakorlása során történő elfogadásuk javítására. Ez az érv ugyanis kizárólag azon az előfeltevésen alapul, amely szerint lehetséges, hogy a digitális ujjnyomatoknak a nemzeti személyazonosító igazolványokba való felvétele nem teljesen megbízható, mivel azok még hamisíthatók vagy meghamisíthatók, ami azt jelenti, hogy a 2019/1157 rendelet által követett célkitűzést nem lehetett teljes mértékben elérni.

85. A nemzeti személyazonosító igazolványok teljességgel hamisíthatatlan jellegének a 2019/1157 rendelet, valamint a 3. cikkének (5) bekezdésében előírt intézkedések elfogadását követő fennállása olyan kérdés, amely a Bíróság rendelkezésére álló bizonyítékok fényében nem értékelhető. Mindemellett a Schwarz ítéletből az következik, hogy az a körülmény, hogy a hamisítás és a csalárd felhasználás megakadályozására szolgáló valamely módszer nem teljesen megbízható, nem meghatározó a tekintetben, hogy azt a Charta 52. cikke (1) bekezdésének

[59] Lásd ebben az értelemben: Schwarz ítélet (41. pont).

[60] Nincs két ember, akinek azonos lenne az ujjnyomata, még az egypetéjű ikreké sem. Az ujjnyomatok továbbá az életkor miatt sem változnak, kivéve, ha a mély vagy „bazális” réteget elpusztítják vagy plasztikai műtét útján szándékosan megváltoztatják. Az ujjnyomatok rajzolatainak három fő típusa van, amelyeket íveknek, hurkoknak és örvényeknek neveznek. Az ujjnyomatokat a rajzolatokban található kisebb részletek alakja, mérete, száma és elrendezése teszi egyedivé. Lásd e tekintetben: https://www.interpol.int/How-we-work/Forensics/Fingerprints.

[61] Lásd e tekintetben a 2019/1157 rendelet – jelen indítvány 27. pontjában hivatkozott – (28) preambulumbekezdését.

[62] Amint azt a jelen indítványban már jeleztem, az uniós jog hasonló célokból már megállapít a tagállamok által kiállított útlevelek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokat (2252/2004 rendelet), meghatározza a vízumok egységes formátumát (1683/95 rendelet [HL 1995. L 164., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. kötet, 1. fejezet, 13. o.]), valamint a harmadik országok állampolgárai tartózkodási engedélye egységes formátumát (1030/2002 rendelet), amelyek az uniós jogalkotás koherens megközelítésén alapulnak.

értelmezése szempontjából alkalmatlannak lehessen tekinteni. Elegendő ugyanis, hogy a módszer jelentős mértékben csökkenti a hamisítás kockázatát ahhoz képest, ha ezt a módszert nem alkalmaznák. [63]

86. Következésképpen, még ha az ujjnyomatok gyűjtése és az újonnan kiállított személyazonosító igazolványokon való tárolása nem tekinthető is teljességgel hamisításbiztos intézkedésnek, ez nem kérdőjelezi meg azoknak a meghamisítás és az okmányokkal való visszaélés megelőzése, és ennélfogva az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogának megkönnyítése szempontjából fennálló megfelelőségét. Ezt nem kérdőjelezi meg a kérdést előterjesztő bíróság által szintén hivatkozott azon körülmény sem, hogy az ujjnyomatok gyűjtése és felvétele csak az újonnan kiállított személyazonosító igazolványokra vonatkozik, és hogy a régi igazolványok ideiglenesen továbbra is érvényesek. [64] Ezen intézkedésnek a nemzeti személyazonosító igazolványokban történő fokozatos bevezetése még ebben az esetben is csökkenti a nemzeti okmányok hamisításának kockázatát, és fokozatosan hozzájárul a 2019/1157 rendelet célkitűzésének eléréséhez.

87. Másodsorban, ami azt a kérdést illeti, hogy az ujjnyomatok rögzítése és személyazonosító igazolványokon való tárolása emellett szükséges-e, vagyis nem létezik-e ugyanilyen megfelelő, de kevésbé beavatkozó jellegű módszer ugyanezen jogszerű cél elérésére, a kérdést előterjesztő bíróság ezen intézkedés két fő alternatíváját említi, amelyek közül az elsőt a Bizottság a rendeletre vonatkozó javaslatot kísérő hatásvizsgálatban részletesen megvizsgálta. [65]

88. Az első alternatívát ugyanis az jelentené, hogy a hamisítás elleni védelemmel kapcsolatos követelményeket az igazolvány birtokosának arcképére korlátozzák, amely módszer a nemzeti személyazonosító igazolványokra nemzeti szinten vonatkozó különböző biztonsági szabályok harmonizálására is szolgálna.

89. E tekintetben emlékeztettem arra, hogy a Bíróság már kimondta, hogy az ujjnyomatok rögzítésére irányuló intézkedés – az arckép készítéséhez hasonlóan – nem intim jellegű művelet. Ez a művelet nem okozhat különösebb testi vagy lelki kellemetlenséget sem az érdekelt számára, mint ahogyan az arckép készítése sem. [66] A Bíróság továbbá úgy ítélte meg, hogy még ha az ujjnyomatvételre az arckép készítése mellett kerül is sor, a személyek személyazonosságának megállapítására irányuló e két együttes művelet nem tekinthető úgy *a priori*, mint amelyek a Charta 7. és 8. cikkében elismert jogokat jelentősebb mértékben sértik annál, mint ha e műveleteket külön-külön tekintenék. [67]

90. Ezenkívül, mivel valamely személy arcának anatómiai jellemzői életének különböző hányattatásai – így például az idősödés vagy valamely betegség kezdete – miatt jelentősen változhatnak, a nemzeti személyazonosító igazolványban szereplő arcképnek az igazolvány

[63] Schwarz ítélet (43. és 44. pont), ahol a Bíróság ezenkívül lényegében megállapította, hogy nem vitatott ugyan, hogy kivételesen előfordulhat, hogy a személyazonosság ujjnyomatokkal történő vizsgálata módszerének alkalmazása nem vezet optimális eredményekhez, a birtokos biometrikus adataival való egyezés hiánya általában felhívja a hatáskörrel rendelkező hatóságok figyelmét az érintett személyre, vele szemben pedig személyazonosságának végleges megállapítására irányuló mélyreható ellenőrzést eredményez.

[64] Lásd a 2019/1157 rendelet 5. cikkét, amely úgy rendelkezik, hogy az e rendelet 3. cikkében meghatározott követelményeknek meg nem felelő személyazonosító igazolványok érvényessége a lejáratuk időpontjában vagy 2031. augusztus 3-ig szűnik meg, attól függően, hogy melyik következik be korábban.

[65] Lásd a bizottsági hatásvizsgálat 5.2. és 6.1. pontját, valamint 6.1. táblázatát, amelyek a személyazonosító igazolványokkal kapcsolatos 1. lehetőségre („Option ID 1”) hivatkoznak. Ez a lehetőség bizonyos, – többek között az igazolványban szereplő információkra kiterjedő – közös jellemzőkkel rendelkező formátumot és az ICAO 9303. sz. dokumentumát figyelembe vevő minimális biztonsági elemeket, valamint egy kötelező arcképet tartalmazó chipet foglal magában.

[66] Schwarz ítélet (48. pont).

[67] Ugyanott (49. pont).

birtokosának arcával való puszta összevetése nagyobb eséllyel vezet azonosítási hibákhoz, mint a személyazonosító igazolványban szereplő arcképnek és ugyanezen birtokos ujjnyomatainak az ellenőrzése. E tekintetben, amint arra a német kormány rámutat, még a képpel való biometrikus egyezés is megtéveszthető modern morfolási technikákkal, amelyek különböző arcokat egyetlen arcképpé olvasztanak össze.

91. Ezért a nemzeti személyazonosító igazolványban szereplő arcképnek az igazolvány birtokosának arcával való manuális vagy automatizált összehasonlítása [68] – amelyek a 2019/1157 rendelet elfogadása előtt számos tagállamban alkalmazott módszereket jelentették – nem vezethet hatékonyabb eredményhez, mint az ugyanezen rendelet 3. cikkének (5) bekezdésében említett biometrikus azonosítóknak – vagyis az igazolvány birtokosa arcképének és két ujjnyomatának – a kombinációja. [69] Véleményem szerint hasonló következtetés vonható le, ha az igazolvány birtokosának arcképmását kizárólag hologramokkal vagy vízjelekkel kombinálnák, amint azt a kérdést előterjesztő bíróság is állítja.

92. A második lehetőséget kisebb mennyiségű, úgynevezett minuciák formájában megjelenő ujjnyomatadat tárolása vagy egyetlen ujjnyomat készítésének előírása jelentené. E tekintetben pontosítani kell, hogy a minuciáknak a nemzeti személyazonosító igazolványokba való belefoglalása első lépésként a teljes ujjnyomat készítését, majd ezt követően e minuciák kinyerését tenné szükségessé, ami azt jelenti, hogy az egyes ujjnyomatok rögzítése és tárolása mellett szélesebb körű adatkezelést kellene végezni. Ezért nem gondolom, hogy ezt a módszert kevésbé beavatkozó jellegűnek lehetne tekinteni.

93. Ezenkívül a tudományos szakirodalom alapján úgy tűnik, hogy a minuciák tárolása nem nyújt ugyanolyan szintű biztonságot a személyazonosság ellenőrzése tekintetében, mint a teljes ujjnyomatok használata, [70] amely megfontolás hozzáadódik a minuciák használata által az interoperabilitás tekintetében felvetett aggályokhoz. E tekintetben, amint azt a felek többsége a tárgyaláson hangsúlyozta, sem európai, sem nemzeti szinten nincs a minuciák nemzeti személyazonosító igazolványokból történő beolvasására szolgáló egységes eljárás vagy akár elérhető szoftver, ami leküzdhetetlen terhet jelentene a nemzeti hatóságok közötti adatcsere szempontjából. [71]

94. Ugyanez vonatkozik például a nemzetközi szférára, ahol ahhoz, hogy a személyazonosító igazolványokat a nemzetközi légi közlekedésben használni lehessen, meg kell felelni a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet 9303. sz. dokumentumában foglalt előírásoknak. [72] Ezek az előírások rögzítik, hogy amennyiben egy állam előírja az ujjnyomatoknak a géppel olvasható úti okmányokba való felvételét, a globális interoperabilitás lehetővé tétele érdekében kötelező az ujjnyomatkép tárolása. [73] A minuciák tárolása nem felel meg ezeknek a követelményeknek.

[68] Például EasyPass rendszerek használatával. Lásd e tekintetben az (EU) 2016/399 rendeletnek a határregisztrációs rendszer (EES) alkalmazása tekintetében történő módosításáról szóló, 2017. november 30-i (EU) 2017/2225 európai parlamenti és tanácsi rendeletet (HL 2017. L 327., 1. o.; helyesbítés: HL 2018. L 312., 107. o.).

[69] Lásd a bizottsági hatásvizsgálat 7.1. pontját (49. o.), ahol a Bizottság a különböző alternatíváknak az eredményesség tekintetében történő összehasonlítását követően arra a következtetésre jut, hogy az arckép és a két ujjnyomat kombinációja eredményesebben valósítja meg az okmányhamisítás csökkentésére és az okmányok hitelesítésének javítására irányuló konkrét célkitűzéseket. Lásd még ugyanezen dokumentum 7.4. pontját (56. o.), amely megállapítja, hogy a nemzeti személyazonosító igazolványok elfogadásának javítása, és ennélfogva a szabad mozgás célkitűzésének megkönnyítése érdekében az arckép és két ujjnyomat kombinációja előnyben részesítendő a pusztán az arckép megkövetelésével szemben.

[70] Maltoni, D. és társai, *Handbook of fingerprint recognition*, 2. kiadás, Springer, 2009, 53. o.

[71] Ezzel szemben a tagállamok rendelkeznek a 2019/1157 rendelet által érintett biometrikus azonosítók interoperabilitását biztosító standardizált eszközökkel. Lásd e tekintetben e rendelet 3. cikkének (6) bekezdését és a C(2018) 7767 bizottsági határozatot.

[72] Lásd a 2019/1157 rendelet (23) preambulumbekezdését.

[73] „Machine readable travel documents”, *DOC 9303*, 8. kiadás, ICAO, 2021 (9. rész, 4. fejezet).

95. Ami egyetlen ujjnyomat levételét és tárolását illeti, hajlok arra, hogy úgy tekintsem, hogy noha a tárolt adatok mennyisége kisebb, mint két ujjnyomat tárolása esetén, ez a módszer nem ugyanolyan megfelelő, mivel alacsonyabb megbízhatósághoz vezet. Erre jó példa lehet a hibás ujjnyomatvétel vagy azon ujj sérülése, amelyről a nyomatot vették. Mindenesetre a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy még a nagyobb számú ujjnyomat vétele is arányosnak tekinthető.[74]

96. A fenti megfontolásokból következik, hogy úgy tűnik, nincs olyan módszer, amely az ujjnyomatok vételéhez és tárolásához képest ugyanolyan megfelelő lenne a 2019/1157 rendelet célkitűzésének hasonlóan hatékony, de kevésbé beavatkozó jellegű módon történő elérésére.

97. Harmadsorban ahhoz, hogy a 2019/1157 rendelet 3. cikkének (5) bekezdése a céljára tekintettel igazolható legyen, az ezen rendelkezés alapján levett ujjnyomatok kezelése nem terjedhet túl az e cél eléréséhez szükséges mértéken. E tekintetben a jogalkotónak gondoskodnia kell arról, hogy léteznek az ezen adatoknak a nem megfelelő és visszaélésszerű kezeléssel szembeni védelmére irányuló különös garanciák.[75] Ez az igazolás csak akkor fogadható el, ha a visszaélések elkerülése érdekében a szóban forgó beavatkozásra vonatkozóan sajátos korlátozásokat írnak elő.[76]

98. A jelen ügyben hangsúlyozni kell, hogy a 2019/1157 rendelet 3. cikkének (5) és (6) bekezdése, valamint 10. és 11. cikke egyértelmű jogi keretet biztosít a biometrikus azonosítók, vagyis az ujjnyomatok gyűjtéséhez, tárolásához és felhasználásához.[77]

99. Közelebbről, először is, a 2019/1157 rendelet 10. cikke meghatározza az ujjnyomatok gyűjtésére irányadó feltételeket. E rendelkezés egyértelműen kimondja, hogy a biometrikus azonosítók gyűjtését kizárólag a személyazonosító igazolványok kiállításáért felelős hatóságok által előzetesen kijelölt szakképzett és kellően felhatalmazott személyzet végezheti, kizárólag a 2019/1157 rendelet 3. cikkében meghatározott, kiemelten biztonságos adathordozóba történő beillesztés céljából. Ezenkívül a tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a biometrikus azonosítók gyűjtése tekintetében megfelelő és hatékony eljárások álljanak rendelkezésre, amely eljárásoknak meg kell felelniük nemcsak a Chartában, hanem az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményben, valamint a gyermek jogairól szóló egyezményben[78] meghatározott jogoknak és elveknek is. Ezeknek az eljárásoknak nehézségek esetén tiszteletben kell tartaniuk az érintett személy méltóságát is.

100. Másodszor, a biometrikus azonosítók gyűjtését követő tárolását illetően a 2019/1157 rendelet 3. cikkének (6) bekezdése kifejezetten kimondja, hogy a nemzeti személyazonosító igazolványok adathordozójának biztosítania kell az adatok sértetlenségét, hitelességét és titkosságát, és az adatok védelmét a C(2018) 7767 bizottsági határozatban előírtak szerint kell biztosítani.[79] Ezenkívül e rendelet 10. cikkének (3) bekezdése szerint a biometrikus azonosítók gyűjtését követően történő, hatóságok általi tárolásának az adatok gyűjtésének időpontja és a

[74] Még 10 ujjnyomat is arányosnak tekinthető. Lásd ebben az értelemben: 2019. október 3-i A és társai ítélet (C-70/18, EU:C:2019:823, 58. pont).

[75] Lásd: Schwarz ítélet (55. pont). Lásd még: EJEB, S. és Marper kontra Egyesült Királyság ítélet (nagykamara), 30562/04. és 30566/04. sz., 103. §, EJEB 2008-V.

[76] 2014. április 8-i Digital Rights Ireland és társai ítélet (C-293/12 és C-594/12, EU:C:2014:238, 54. és azt követő pontok).

[77] Lásd még a 2019/1157 rendelet (22) preambulumbekezdését.

[78] Elfogadta az Egyesült Nemzetek Szervezetének Közgyűlése az 1989. november 20-i 44/25. sz. határozatában, és hatályba lépett 1990. szeptember 2-án (kihirdette: az 1991. évi LXIV. törvény).

[79] Lásd különösen a C(2018) 7767 bizottsági határozat III. mellékletének „Az adatbiztonsággal és az adatok sértetlenségével kapcsolatos kérdések” című 5. pontját.

személyazonosító igazolvány kiállításának időpontja közötti időszakra kell korlátozódnia, és az mindenesetre nem haladhatja meg a kiállítástól számított 90 napot. Ezen időszak alatt az adatokat kiemelten biztonságos módon kell tárolni. Ezen időszakot követően a gyűjtött ujjnyomatokat törölni kell vagy meg kell semmisíteni.

101. Harmadszor, a 2019/1157 rendelet 11. cikke értelmében az adathordozón tárolt ujjnyomatokhoz való hozzáférés is igen korlátozott. Azokhoz csak az illetékes hatóságok kellően felhatalmazott személyzete férhet hozzá,[80] és a hozzáférésre csak akkor van lehetőség, ha a személyazonosító igazolvány bemutatását az uniós jog vagy a nemzeti jog írja elő. Ezenkívül e hozzáférés egyetlen célja a személyazonosító igazolvány hitelességének és/vagy birtokosa személyazonosságának ellenőrzése lehet. Ezen túlmenően az okmány hitelessége és a birtokos személyazonossága ellenőrzésének elsődleges célja az arckép ellenőrzése, ami azt jelenti, hogy a tagállamoknak általános gyakorlatként csak akkor kell ellenőrizniük az ujjnyomatokat, ha ez az okmány hitelességének és a birtokos személyazonosságának kétséget kizáró megerősítéséhez szükséges.[81]

102. A fentiekre tekintettel véleményem szerint a 2019/1157 rendelet elegendő és megfelelő intézkedéseket nyújt annak biztosítására, hogy a biometrikus azonosítók, különösen a digitális ujjnyomatok gyűjtése, tárolása és felhasználása hatékonyan védve legyen a nem megfelelő használattal és a visszaélésekkel szemben.

103. Konkrétabban ezek az intézkedések biztosítják, hogy a gyűjtési eljárásokat korlátozott számú szakképzett személyzet végezze, és hogy ezen eljárásokat a tagállamok előzetesen körültekintően úgy alakítsák ki, hogy azok tiszteletben tartsák az érintett személyek alapvető jogait és méltóságát. Azt is biztosítják, hogy az újonnan kibocsátott igazolványon tárolt biometrikus azonosítókkal az igazolvány kibocsátását követően kizárólag az igazolvány birtokosa rendelkezzen, és azok ne legyenek nyilvánosan hozzáférhetőek.[82] A hatóságok a biometrikus azonosítókat csak a személyazonosító igazolvány kiállítása céljából tárolják, kiemelten biztonságos módon, és sem számukra, sem bármely más személy számára nem engedélyezett az ezen adatokhoz való további hozzáférés. A biometrikus azonosítókat a hatóságok általi tárolás egyértelműen meghatározott és észszerű időtartamát követően minden esetben törölni kell és meg kell semmisíteni, amennyiben az igazolványt nem állítják ki. Végül a 2019/1157 rendelet által bevezetett intézkedések megerősítik, hogy a biometrikus azonosítókhoz való hozzáférésre és azok felhasználására szigorúan korlátozott, jogszabály által előre meghatározott körülmények között, kizárólag az igazolvány hitelességének és birtokosa személyazonosságának ellenőrzése céljából kerül sor, e rendelet fő céljával összhangban.

104. A teljesség érdekében hivatkozni szeretnék a 2019/1157 rendelet 10. cikke (3) bekezdésének bevezető fenntartására, amelyre vonatkozóan a tárgyaláson a Bíróság több kérdést is feltett. Mielőtt az ujjnyomatok hatóságok általi ideiglenes tárolására és e biometrikus azonosítók kiemelten biztonságos módon történő tárolására vonatkozó kötelezettségre hivatkozna, amint azt már említettem, a 2019/1157 rendelet 10. cikke (3) bekezdésének első mondata a „[h]acsak az

[80] Lásd a 2019/1157 rendelet 11. cikkének (7) bekezdését, amely előírja továbbá, hogy a tagállamoknak évente közölniük kell a Bizottsággal a biometrikus adatokhoz hozzáféréssel rendelkező illetékes hatóságok nyilvántartását. A Bizottságnak az interneten közzé kell tennie ezen nemzeti nyilvántartások gyűjteményét.

[81] Lásd a 2019/1157 rendelet (19) preambulumbekezdését. Lásd még a 2252/2004 rendelet 4. cikkének (3) bekezdését, amely ugyanezt a korlátozott felhasználást írja elő az útlevelek és úti okmányok esetében.

[82] Amint azt a Bizottság a tárgyaláson kifejtette, a C(2018) 7767 bizottsági határozatból következik, hogy a leolvasókészülék a terminál hitelesítése céljából az olvasási engedélyét különböző digitális tanúsítványok formájában küldi el a személyazonosító igazolvány chipjére. A személyazonosító igazolványban található chip így ellenőrizheti a terminál tanúsítványának hitelességét. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy csak a 2019/1157 rendelet 11. cikkének (7) bekezdésében felsorolt illetékes hatóságok férhetnek hozzá a biometrikus adatokhoz, más hatóság vagy személy azonban nem.

uniós vagy a nemzeti jog adatkezelés céljából ezt nem írja elő" fenntartást tartalmazza. Úgy tűnik, hogy a fenntartás a 2019/1157 rendelet elfogadásához vezető rendes jogalkotási eljárás során a Parlament, a Tanács és a Bizottság között folytatott intézményközi tárgyalásokból – vagy háromoldalú egyeztetésből – ered.[83]

105. E tekintetben igaz, hogy ez a fenntartás arra engedhet következtetni, hogy a hatóságok a biometrikus azonosítók, így például ujjnyomatok rögzítését követően azokat a 2019/1157 rendelet 10. cikkének (3) bekezdésében meghatározottnál hosszabb ideig tárolhatják, és hogy e hatóságok azokat az e rendeletben pontosan meg nem határozott további célokra, így például nemzeti adatbázisok létrehozása céljára is felhasználhatják.

106. Ugyanakkor a 2019/1157 rendelet 10. cikke (3) bekezdésének figyelmes olvasatából kitűnik, hogy e fenntartás az e rendeletben kifejezetten előírtaktól eltérő célokra semmilyen jogalapot nem állapít meg. Ez a fenntartás ugyanis kifejezetten további – akár uniós, akár tagállami – jogszabályra hivatkozik, ami azt jelenti, hogy a Charta 7. és 8. cikkében biztosított jogok bármely korlátozását csak e másik jogszabályra tekintettel kell vizsgálni, nem pedig úgy, mint amelyet önálló módon a 2019/1157 rendelet tartalmaz. Ezt az értelmezést megerősíti különösen a 2019/1157 rendelet (21) preambulumbekezdésének figyelembevétele,[84] amely preambulumbekezdés egyértelműen kimondja, hogy ez a rendelet nem szolgáltat jogalapot a biometrikus adatok tárolására vonatkozó nemzeti szintű tagállami adatbázisok létrehozására és fenntartására, amelyre az adatvédelemre vonatkozó uniós jognak megfelelő nemzeti jog vonatkozik. Ugyanezen preambulumbekezdés kimondja továbbá, hogy e rendelet nem szolgáltat jogalapot egy uniós szintű központi adatbázis létrehozásához vagy fenntartásához.

107. Ezért nem gondolom, hogy a 2019/1157 rendelet 10. cikke (3) bekezdésének bevezető fenntartása alkalmas arra, hogy megkérdőjelezze a fenti 102. pontban szereplő következtetést, amely szerint a 2019/1157 rendelet megfelelő garanciákat nyújt a biometrikus azonosítók, különösen a digitális ujjnyomatok nem megfelelő vagy visszaélésszerű kezelésének megakadályozására.

108. A fentiek tükrében arra a következtetésre jutok, hogy a 2019/1157 rendelet és különösen a 3. cikkének (5) bekezdése nem minősül a Charta 52. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett 7. és 8. cikke indokolatlan korlátozásának.

109. A kérdést előterjesztő bíróság által felhozott második ok nem vezethet ahhoz, hogy a Bíróság megállapítsa a 2019/1157 rendelet érvénytelenségét.

C. Az általános adatvédelmi rendelet 35. cikkének (10) bekezdése

110. A harmadik érvénytelenségi okkal a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy a 2019/1157 rendelet 3. cikkének (5) bekezdése sérti-e az általános adatvédelmi rendelet 35. cikkének (10) bekezdését. E bíróságnak – az európai adatvédelmi biztos által a 2018.

[83] Lásd a 2019. február 22-i intézményközi dokumentumot, amely kimondja, hogy „a kompromisszumos szöveg fenntartja a Tanács tárgyalási megbízásának valamennyi lényeges elemét, különösen a következőket: […] a tagállamok arra való képességét, hogy a nemzeti jogszabályokkal összhangban biometrikus adatbázisokat hozzanak létre és tartsanak fenn", elérhető a következő internetcímen: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6412–2019-INIT/en/pdf.

[84] Lásd még e tekintetben a bizottsági hatásvizsgálat 6. pontját (33. és 35. o.), amely megállapítja, hogy „e kezdeményezésekben semmi sem biztosít jogalapot az összegyűjtött adatok központosított tárolásához […] vagy az ilyen adatoknak az okmány hitelességének és a birtokos személyének ellenőrzésétől eltérő célokra történő felhasználásához […]", valamint, hogy „a végrehajtásnak összeegyeztethetőnek kell lennie az uniós joggal és az általa védett alapvető jogokkal".

augusztus 10-i véleményében [85] képviselt álláspontho hasonlóan – kétségei vannak a tekintetben, hogy az uniós jogalkotónak a 2019/1157 rendelet elfogadásakor adatvédelmi hatásvizsgálatot kellett volna-e végeznie.

111. Az általános adatvédelmi rendelet 35. cikke annak „Az adatkezelő és az adatfeldolgozó” című IV. fejezetében, közelebbről az adatvédelmi hatásvizsgálatról és az előzetes konzultációról szóló 3. szakaszban található.

112. E rendelkezés (1) bekezdése szerint, ha az adatkezelés valamely – különösen új technológiákat alkalmazó – típusa valószínűsíthetően magas kockázattal jár a természetes személyek jogaira és szabadságaira nézve, akkor az adatkezelő az adatkezelést megelőzően hatásvizsgálatot végez arra vonatkozóan, hogy a tervezett adatkezelési műveletek a személyes adatok védelmét hogyan érintik. Ugyanezen rendelkezés (2)–(7) bekezdése tovább részletezi az adatkezelők hatásvizsgálat elvégzésére vonatkozó kötelezettségének tartalmát, többek között azon esetek megjelölésével, amelyekben ilyen értékelésre van szükség, és ismertetve azokat a minimális elemeket, amelyeket ezen értékelésnek tartalmaznia kell.

113. Ezzel szemben az általános adatvédelmi rendelet 35. cikkének (10) bekezdése a hatásvizsgálat elvégzésére vonatkozó kötelezettség alóli kivételt állapít meg, feltéve, hogy az e rendelkezésben meghatározott feltételek teljesülnek. Ez a helyzet különösen akkor, ha i. az adatkezelés az adatkezelőre vonatkozó jogi kötelezettség teljesítéséhez szükséges, ii. e jogszabály szabályozza a szóban forgó konkrét adatkezelési műveletet vagy műveleteket, és iii. e jogszabály elfogadása során egy általános hatásvizsgálat részeként már végeztek adatvédelmi hatásvizsgálatot.

114. A jelen ügyben elöljáróban meg kell jegyeznem, hogy bár a kérdést előterjesztő bíróság a jelen érvénytelenségi ok által érintett jogsértés alapjaként az általános adatvédelmi rendelet 35. cikkének (10) bekezdésére hivatkozik, az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban szereplő információk arra engednek következtetni, hogy ez az ok valójában az általános adatvédelmi rendelet 35. cikke (1) bekezdésének megsértésén alapul. Ez utóbbi rendelkezés állapítja meg ugyanis az általános adatvédelmi rendelet 4. cikkének 7. pontjában meghatározott adatkezelőket terhelő azon kötelezettséget, hogy hatásvizsgálatot végezzenek, amennyiben a természetes személyek jogaira és szabadságaira nézve magas kockázat áll fenn. A kérdést előterjesztő bíróság szerint ez az a kötelezettség, amely az uniós jogalkotót a 2019/1157 rendelet elfogadásakor terhelte, és amelyet ugyanezen bíróság szerint úgy tűnik, hogy nem teljesítettek.

115. Ezenkívül meg kell jegyezni, hogy az általános adatvédelmi rendelet és a 2019/1157 rendelet másodlagos jogi aktusok, amelyek az uniós jogforrások hierarchiájában azonos szinten helyezkednek el. Ez azt jelenti, hogy ellentétben azzal, amire a kérdést előterjesztő bíróság a kérdésében utal, az általános adatvédelmi rendelet a 2019/1157 rendelethez képest nem tekinthető „magasabb szintű jognak”. E tekintetben a Bíróság ítélkezési gyakorlatából lényegében az következik, hogy amennyiben valamely másodlagos jogi aktus nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely valamely másikkal szembeni elsőbbségét kifejezetten előírná, ez utóbbi érvényessége nem értékelhető az előbbi fényében. Ebben az esetben mindkét jogi aktust csupán a másikkal összeegyeztethető és így koherens módon kell alkalmazni. [86]

[85] Lásd a fenti 11. lábjegyzetet.

[86] Lásd ebben az értelemben: 2012. június 28-i Bizottság kontra Éditions Odile Jacob ítélet (C-404/10 P, EU:C:2012:393, 110. pont); 2010. június 29-i Bizottság kontra Bavarian Lager ítélet (C-28/08 P, EU:C:2010:378, 56. pont). Lásd még: Pitruzzella főtanácsnok Luxembourg Business Registers egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-37/20 és C-601/20, EU:C:2022:43, 66. pont).

116. Ami a 2019/1157 rendeletet illeti, megjegyzem, hogy e rendelet, különösen a 11. cikkében, a személyes adatok védelmét illetően kifejezett kapcsolatot hoz létre az általános adatvédelmi rendelettel. Ebből a rendelkezésből, amelyet ugyanezen rendelet (40), (41) és (43) preambulumbekezdése fényében kell értelmezni, kitűnik, hogy az általános adatvédelmi rendelet alkalmazandó a 2019/1157 rendelet alkalmazásával összefüggésben kezelendő személyes adatokra. Közelebbről, e rendelet 11. cikkének (2) bekezdéséből következik, hogy a személyazonosító igazolványok kiállításáért felelős hatóságok az általános adatvédelmi rendelet 4. cikkének 7. pontjában említett adatkezelőnek tekintendők, és felelősek a személyes adatok kezeléséért. Ezenkívül a 2019/1157 rendelet 11. cikkének (3) bekezdése arra kötelezi a tagállamokat, hogy biztosítsák, hogy a felügyeleti hatóságok teljeskörűen gyakorolhassák feladataikat az általános adatvédelmi rendeletben említettek szerint, beleértve például az összes személyes adathoz való hozzáférést, valamint az illetékes hatóságok bármely helyiségéhez vagy adatkezelő berendezéséhez való hozzáférést.

117. A 2019/1157 rendeletből következik, hogy az általános adatvédelmi rendelet kötelezettségeket róhat a nemzeti szervekre és az illetékes hatóságokra a 2019/1157 rendelet végrehajtása során. A Bíróság előtt beavatkozó uniós intézmények és kormányok elismerik ezt. Mindemellett az általános adatvédelmi rendeletből egyáltalán nem következik, hogy az általános adatvédelmi rendelet 35. cikkének (1) bekezdésében előírt, a hatásvizsgálat elvégzésére vonatkozó kötelezettség vonatkozna az uniós jogalkotóra, és e rendelkezés nem határoz meg olyan kritériumot sem, amelyre tekintettel például egy másik másodlagos uniós jogi norma érvényességét értékelni kellene.

118. A fentiekre tekintettel ezért arra a következtetésre jutok, hogy az általános adatvédelmi rendelet 35. cikkének (1) bekezdése nem alkalmazandó az uniós jogalkotóra valamely másodlagos jogi norma elfogadása során, és ezért nem tekinthető úgy, hogy a 2019/1157 rendelet, és különösen a 3. cikke (5) bekezdésének elfogadásához vezető jogalkotási eljárás során megsértették a hatásvizsgálat elvégzésére vonatkozó kötelezettséget.

119. A fenti megfontolásokból következik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által felhozott harmadik ok nem vezethet ahhoz, hogy a Bíróság megállapítsa a 2019/1157 rendelet érvénytelenségét.

120. A kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett kérdés vizsgálata nem tárt fel olyan tényezőt, amely érinthetné a 2019/1157 rendelet és különösen a 3. cikke (5) bekezdésének érvényességét.

V. Végkövetkeztetés

121. A fenti megfontolások összességére tekintettel azt javasolom a Bíróságnak, hogy Verwaltungsgericht Wiesbaden (wiesbadeni közigazgatási bíróság, Németország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre a következő választ adja:

Az előterjesztett kérdés vizsgálata nem tárt fel olyan tényezőt, amely érinthetné a 2019/1157 rendelet és különösen a 3. cikke (5) bekezdésének érvényességét.