



Ügyszám: NAIH-2264-2/2014/J
Ügyintéző: dr. Bíró János
Telefon: 391-1425

Hiv. szám: BM/8330/8/2014.

Dr. Magyariné Dr. Nagy Edit részére
szabályozási és koordinációs államtitkár

Belügyminisztérium

rita.liszikai@bm.gov.hu
szkhat@gm.gov.hu

Tisztelt Helyettes Államtitkár Asszony!

Az arcfelismerő rendszer működtetésének bevezetéséhez javasolt, véleményezésre megküldött szabályozási koncepcióhoz a következő észrevételeket teszem:

Az arcfelismerő rendszerek biometrikus adatkezelési technológiákat alkalmazó adatkezelést valósítanak meg. Az elmúlt időszakban az információtechnológiai fejlődés – különösen a számítógép tárhelykapacitás és a számítási teljesítmény növekedése, valamint különféle szenzorok olcsó tömegcikké válása – egyre gyorsuló fejlődést idézett elő a biometrikus technológiák alkalmazásában. A biometrikus adatkezelés az érintettek magánszféráját nagy mértékben, illetve az alkalmazott technológia természeténél, céljánál fogva nehezen megjósolható mértékben befolyásoló adatkezelési technológiák közé tartozik.

Hatóságunk az információs alapjogi szabályozási igényeket és hatályos szabályozást áttekintve arra a következtetésre jutott, hogy a biometrikus technológiák alkalmazását mihamarabb átfogó jelleggel, törvényi szinten rendezni szükséges. E tárgyban a közelmúltban jogalkotási kezdeményezéssel fordultunk az igazságügyi miniszterhez. A több elemből álló szabályozási javaslatcsomagunk szerint az alapvető, keretjellegű adatvédelmi szabályokat az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényben (Infotv.) szükséges meghatározni. Emellett kiegészítendőek azok a szektorális adatkezelést szabályozó törvények, amelyek a biometrikus adatkezelést alkalmazó állami szervezetekre vonatkoznak. Mivel a biometrikus technológiák legkiterjedtebb állami alkalmazói várhatóan a belügyi ágazathoz tartozó szervezetek és igazgatási szakterületek lesznek, ezért kérem, engedje meg, hogy a főbb megállapításainkat és javaslatainkat az alábbiakban ismertessem, különös tekintettel az arcfelismerés körzési és titkos információgyűjtési célú alkalmazására.

Hatóságunk a biometrikus technológiák fejlődését, elterjedését és a lehetséges alkalmazásokat áttekintve több olyan tényezőt határozott meg, amelyek veszélyeztethetik a magánélet bizalmasságához és a személyes adatok védelméhez való jog érvényesülését:

- Az elektronikai fogyasztási cikkek esetében a piaci verseny gyakran a termékfejlesztési ciklusok időbeli rövidülését okozza. Ezért a technológiai fejlesztés eredményének tömeges alkalmazása egyes biometrikus technológiák esetében rendkívül gyorsan megtörténhet. A közvéleménynek, és a jogalkotásnak azonban időre van szüksége a technológiai fejlődés információs alapjogi hatásainak felismeréséhez és a megfelelő intézkedések, különösen a megfelelő jogi szabályozási környezet kialakításához. Ezért fennáll a lehetőség arra, hogy a technológia „előreszalad” és olyan alkalmazások válnak tömegessé és megszokottá, amelyek nem felelnek meg a személyes adatok védelmére vonatkozó alapjogi követelményeknek. Ha ez megtörténik, akkor nem biztos, hogy a magánéletre káros biometrikus technológiák alkalmazása utólag visszaszorítható lesz¹.

- A személyazonosításra alkalmas biometrikus profil² főszabályként olyan adat, amely közvetlenül, véglegesen, megváltoztathatatlanul és letagadhatatlanul kapcsolódik az adatalanyhoz. Ezért a személyazonosításra alkalmas biometrikus profil a természete szerint egységes személyazonosító kód. Magyarországon az egységes és univerzális azonosító kód használata tilos. Ha valamely biometrikus profilon alapuló azonosítási mód alkalmazása általánossá válna, az sértené az egységes és univerzális kód tilalmát, valamint az osztott információs rendszerekre vonatkozó alkotmányos követelményt.

- Egyes biometrikus személyazonosítási technológiák (például az automatikus arcfelismerésen alapuló azonosítás - önmagában, vagy a mozgás, viselkedés sajátosságainak automatikus felismerésén alapuló biometrikus azonosítással kombinálva) nem igénylik az érintett közreműködését, ezért rejtett megfigyelést tesznek lehetővé. Ezen technológiák kiterjedt, tömeges alkalmazása – ha a fejlődés eljut arra a szintre, hogy az azonosítás teljesen automatizálható - ahhoz vezetne, hogy a települési közterületek, a nyilvánosság számára nyitva álló egyéb közterületek és a tömegközlekedési eszközök teljesen megszűnnének a magánélet színterei lenni. Mindenkinek azzal kellene számolnia, hogy titokban folyamatosan, automatikusan megfigyelhetik, ha kilép a lakásból. Ilyen

¹ A veszélyt fokozza, hogy az elektronikai fogyasztási cikkek fejlesztése és gyártása néhány globális nagyvállalatnál összpontosul. E nagyvállalatok jelentős érdekérvényesítési képességgel rendelkeznek és abban érdekeltek, hogy a termékeik vásárlóiról, valamint szolgáltatásaik igénybe vevőiről minél több információval rendelkeznek, amelyeket reklámok és a szolgáltatásaik testre szabásához, továbbá termékfejlesztéshez felhasználhatnak („big data”), illetve adatkereskedőként értékesíthetnek. Amennyiben e globális nagyvállalatok érdekeltek abban, hogy a természetes személy vásárlóikról, felhasználóikról biometrikus adatokat is gyűjtsenek, úgy kérdéses, hogy az állami jogalkotók ezzel szemben képesek lesznek hatékonyan fellépni az állampolgáraik személyes adatainak védelme érdekében.

² A biometrikus adatkezelés alapvető fogalmi kategóriái még nem szilárdultak meg a jogi szaknyelvben, ezért jelezni szükséges, hogy jelen állásfoglalásban a „biometrikus profiladat” alatt nem a személyiségprofilhoz hasonló, több forrásból származó, összekapcsolt biometrikus adatot értünk, hanem az angol „biometric template” megfelelőjét, amit szakirodalom egy része „biometriai sablon”-ként fordít. A „sablon” szakkifejezésben való használatát azért nem tartjuk megfelelőnek, mert az az adat egyediségének hiányára utalna, noha ez esetben éppen az a lényeg, hogy a feldolgozás eredményeként nyert biometrikus adat megőrzi a kiinduló adatból származó egyedi jegyeket.

helyzet kialakulása nyilvánvalóan sértené a magánélet tiszteletben tartásához és személyes adatok védelméhez fűződő jogot. A biometrikus technológiák alkalmazása nem teremtheti meg rejtett, tömeges megfigyelés bevezetésének előfeltételeit.

Az államnak kitüntetett felelőssége van abban, hogy a biometrikus adatkezelés elterjedése ne veszélyeztesse a magánélet tiszteletben tartásához és a személyes adatok védelméhez fűződő jogokat. Hatóságunk a biometrikus adatkezelés jogi szabályozására vonatkozóan a következő szempontokat javasolja figyelembe venni:

- A szabályozási keretre kiható lényeges jogértelmezési kiindulópont, hogy a biometrikus profiladat nem azonos azzal a személyes adattal (kiindulási adattal), amelyből képezték (például arcképmással, aláírással stb.). Ezért azon adatkezelők, melyek a rájuk vonatkozó törvény alapján jelenleg jogosultak valamely kiindulási adat kezelésére, ezzel nem nyertek automatikusan felhatalmazást arra, hogy a kiinduló adatból biometriai profilt képezzenek és biometriai adatkezelést végezzenek³.

- A biometrikus adat általános és egységes azonosító kóddá válásának előfeltétele az, hogy az egész (nagykorú) népességre kiterjedő biometrikus referencia adatbázis jöjjön létre. Ezt az állítást megfordítva: ha nincs az egész népességre kiterjedő biometrikus referencia adatbázis, akkor a biometrikus profil nem válhat általános és egységes személyazonosító kóddá. Mivel az általános és egységes azonosító kód alkalmazása továbbra is alkotmányellenes lenne, ezért álláspontunk szerint a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás, az okmánynyilvántartások és hasonló nagy nyilvántartások nem kezelhetnek az arcképmásból, az aláírásból, vagy más, biometrikus feldolgozásra alkalmas adatból képzett profiladatot.

- Ha a jövőben az okmányok elektronizálása során felmerülne a személyazonosság ellenőrzésének biztonságát fokozó biometrikus eljárások bevezetése és igazolható lenne ennek szükséges, elkerülhetetlen volta, úgy azt javasoljuk, a jogalkotó azt az utat kövesse, amelyen az útlevél korszerűsítések elindult, azaz a biometrikus referenciaadat tárolása az okmány elektronikus tárolójában történjen, központi biometrikus referencia adatbázis létrehozása nélkül.

- Ha valamely adatkezelési cél elérése érdekében az állampolgárok egy csoportjára (például adott szervezethez tartozó köztisztviselőkre) kiterjedően személyazonosításra szolgáló referencia adatbázis létrehozása szükséges, akkor azt lehetőleg úgy kell kialakítani, hogy abban ne a biometrikus profiladatok szerepeljenek, hanem az azokból egyirányú leképezéssel létrehozott (hash) kódok. Ezáltal a kódok kezelése adott célra szűkíthető, továbbá megakadályozható, hogy a különféle célból, különböző referencia adatbázisokban kezelt biometrikus adatok összekapcsolhatók legyenek. (Az utóbbi teljesüléséhez az is szükséges, hogy az egyes referencia adatbázisok különböző hash kódolást alkalmazzanak.)

³ Tehát például kifejezett törvényi felhatalmazás hiányában a nagy állami okmánynyilvántartások adatkezelői nem dönthetnek úgy, hogy az okmányokhoz tartozó arcképmásokból vagy aláírásokból biometrikus profiladatokat képeznek. Hasonlóképpen, a hatályos szabályozási környezetben a törvény alapján közterületi térfigyelő rendszerek működtetésére jogosult közterület felügyeltek sem képezhetnek biometrikus profilt a térfigyelő rendszer képeiből.

- Alkotmányosan elfogadhatatlan lenne, ha valamely állami szerv biometrikus adatkezelés segítségével titokban tömegesen megfigyelhetné az állampolgárokat, javasoljuk a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok titkos információgyűjtő tevékenységére vonatkozó szabályokat úgy kiegészíteni, hogy erre ne kerülhessen sor. Olyan jogi kereteket kell megteremteni, amelyek garantálják, hogy a biometrikus azonosításon alapuló közterületi titkos információgyűjtés, vagy egyéb, kötelező jellegű megfigyelés

- * nem ölthet tömeges méreteket;

- * még pszeudonim formában sem lehet készletező;

- * szigorúan csak törvényben meghatározott, legitim cél érdekében történhet;

- * országos megfigyelési technikai infrastruktúra létrejötte esetén külső engedélyezés kötelezővé tételével, illetve más módon, a törvény által meghatározott keretek között személyi, térbeli és időbeli korlátok közé szorítandó.

Az eddigieket figyelembe véve a hivatkozott számú levelükben vázolt szabályozási koncepciót illetően az alábbi következtetések adódnak:

1. Az első lépésként a biometrikus technológiák alkalmazásának általános szabályozási kereteit szükséges kialakítani; ezt követhetik, vagy ezzel egyidejűleg történhetnek meg a szektorális törvénymódosítások. A tárgyban az Infotv. módosítására vonatkozó javaslatunkat már eljuttattuk az alapjogi szabályozás előkészítését végző Igazságügyi Minisztériumhoz.

2. A levelükben vázolt koncepció két szabályozási területre vonatkozik: a titkos információgyűjtésre és a (személy)körözésre. A titkos információgyűjtés esetében az automatizált arcfelismerés, vagy más biometrikus azonosítási technológia rejtett, közterületi megfigyelési célú alkalmazása nem kizárt ab ovo, azonban nem mindegy, hogy ez milyen műszaki-infokommunikációs háttérrel történhet. Ha az NBSZ a titkos megfigyeléshez használt eszközöket eseti jelleggel, adott ügyhöz és megfigyelt személy(ek)hez rendelten, térben és időben korlátozottan helyezi el a közterületen, úgy erre a hatályos törvények alapján sor kerülhet. Természetesen a rendvédelmi szervezetekre és nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó törvényekben meghatározott eljárási szabályokon kívül az Infotv. adatkezelési alapelveit is figyelembe kell venni az adatkezelés során.

3. Ha azonban később bekövetkezne az, amire a levelük elnagyoltan utal, azaz az NBSZ saját eszközbázisán túl sor kerülne más adatkezelők képi megfigyelő rendszereinek biometrikus személyazonosításon alapuló felhasználására, az információs alapjogvédelmi szempontból más megítélés alá esne, mint az előző pontban vázolt eszközalkalmazási mód.

Bár a levelük nem sorolja fel, mely képi megfigyelő rendszerekről lenne szó, de a technikai lehetőségek ismeretében feltételezhető, hogy előbb-utóbb igény fogalmazódna meg például a közterület-felügyeleték vagy a Rendőrség által működtetett térfelügyelő rendszerek, az állami objektumokban működő biztonsági kamerarendszerek, a tömegközlekedési eszközökön, az áruházakban és a bankokban elhelyezett kamerák stb. bevonására.

Ez esetben két körülmény módosítaná a titkos megfigyelő tevékenység jogi megítélését:

3.1. Olyan totális megfigyelési infrastruktúra kiépülése kezdődne el, amely a magánlakásokat leszámítva bárhol jelen lehetne és a biometrikus azonosítás az állampolgárok automatizált, tömeges megfigyelését tenné lehetővé⁴.

3.2. Az állandóan, nagy földrajzi területen működő megfigyelési infrastruktúra újfajta alkalmazásra adna módot. Immár nem csak konkrét ügyszámhoz és helyszínhez kötött titkos megfigyelésről lehetne szó, hanem kiterjedt, állandó, szűrő jellegű megfigyelésről is.

A 3.1. és 3.2. szerinti körülmények fennállása esetén nem elégségesek a titkos információgyűjtés hatályos szabályai, mert azok nem tartalmazzák olyan előírásokat, amelyek térben, időben, személyi oldalról és az adatkezelés célját tekintve alkotmányosan elfogadható korlátok közé szorítanák az automatizált és potenciálisan tömeges titkos megfigyelést.

Ami a lehetséges adatvédelmi garanciákat illeti, a más adatkezelők által működtetett képi megfigyelőrendszerek titkos információgyűjtésre való felhasználását véleményünk szerint külső engedélyhez kellene kötni, ha az adatkezelés automatizált biometrikus azonosítást valósít meg. (Emellett, vagy ehelyett más adatvédelmi szabályozási garanciák is elképzelhetők; ez egyeztetés keretében tisztázható.)

4. Emellett felülvizsgálandók azok a szektorális törvények, amelyek a titkos információgyűjtéshez igénybe veendő „külső” képi megfigyelőrendszerekre vonatkoznak, ugyanis azok általában taxatív felsorolással határozzák meg az adatkezelések célját, amelyek között a titkos információgyűjtés nem szerepel. Például a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 7. § (3) bekezdése értelmében a felügyelet által közterületen, közbiztonsági, illetve bűnmegelőzési célból elhelyezett képfelvevő felvétele a rögzítés helyszínén

a) elkövetett bűncselekmény vagy szabálysértés miatt indult eljárásban, elkövetett jogsértés miatt indított közigazgatási hatósági eljárásban,

c) végzett felügyelői intézkedés jogszerűségének megállapítására irányuló közigazgatási hatósági eljárásban, továbbá

d) a felvételen szereplő személy által, jogainak gyakorlása érdekében indított eljárásban

használható fel.

A felsorolásban a titkos információgyűjtés nem szerepel.

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 42. § (2) és (6) bekezdései hasonló módon szabályozzák a képfelvétel Rendőrség általi készítését, ezért e szabályok sem teszik lehetővé a rendőrségi közterületi megfigyelőrendszerek NBSZ általi felhasználását.

5. A levelükben említett másik biometrikus alkalmazási terület a személykörözés. A véleményezendő koncepció nem tér arra, hogy fennállnak-e az automatizált biometrikus

⁴ A jelenleg rendelkezésre álló biometrikus arcfelismerési technológia alkalmazása még nem teljesen automatizálható, de a jövőben várható a teljes automatizálás, ezért a hosszabb időtávra szánt jogi szabályozásnak ebből kell kiindulnia.

adatkezelés bevezetésének alkotmányos feltételei, így különösen az alapjogkorlátozás szükségessége és arányossága, ezért erre a jelen állásfoglalásban nincs mód reflektálni. Mindazonáltal indokolt lenne a koncepciót e tárgykörrel kiegészítve ismét véleményezésre bocsátani.

Az előbb jelzett hiányosságtól eltekintve az adatkezelés szabályozástechnikai oldalát illetően véleményünk szerint következőket szükséges figyelembe venni:

- Ha a körözött személyek biometrikus referenciaadatát a körözési nyilvántartásnak tartalmaznia kell, úgy a körözési nyilvántartási rendszerről és a személyek, dolgok felkutatásáról és azonosításáról szóló 2013. évi LXXXVIII. törvény (Knytv.) 3. §-ában az adatfajta megnevezését szerepeltetni kell a körözött személyek nyilvántartásának adatfajtai között, hiszen az nem azonos a nevezett § (2) bekezdés b) pont bc) alpontjában szereplő képmás adattal.

- Ha az a szabályozási cél, hogy az NBSZ feladatszerűen lássa el a tevékenységet, azaz az informatikai rendszerében tárolja a körözött személyek biometrikus referenciaadatait és azok felhasználásával folyamatos tevékenységként körözött személyeket keressen a képi megfigyelőrendszerek képfolyamaiban, akkor véleményünk szerint az NBSZ személykörözésben való részvételét nem csak a Knytv.-ben, hanem az NBSZ feladatait meghatározó Nbtv.-ben is szabályozni szükséges.

- Ha az NBSZ saját eszközbázisán túl más adatkezelők által működtetett képi megfigyelőrendszereket is fel kívánnak használni az automatizált, biometrikus személykörözési tevékenységhez, akkor a 4. pontban írtaknak megfelelően vizsgálni szükséges, hogy a szektorális törvények megengedik-e a mozgóképállományok körözési célú felhasználását az NBSZ-nek történő átadását, vagy azok módosítása szükséges.

Budapest, 2014. október „ 10 „.

Üdvözlettel:



Dr. Péterfalvi Attila
elnök
c. egyetemi tanár