

Hol tart az Európai Unió adatvédelmi reformja?

PÉTERFALVI ATTILA – SZABÓ ENDRE GYŐZŐ

Data protection legislation in the European Union is undergoing a profound reform. The legislative procedure has been in progress for several years. The Juncker Commission has taken office, and it is hoped that the data protection package will soon be approved. The proposal includes numerous positive elements, like the precise definition of key provisions, or new institutions like data protection impact assessment in cases when privacy is especially at stake. The idea of a one stop shop is under harsh criticism, and rightly so.

The authors suggest transposing a couple of elements of the proposal before the new EU data protection package comes into use. This would not only result in the enhancement of data protection in Hungary but also in developing European practice in the field.

A mögöttünk álló három évben az adatvédelemmel foglalkozó közvéleményt élénken foglalkoztatta az Európai Unió Bizottsága által 2012. január 25-én benyújtott adatvédelmi csomag. Az uniós jogalkotási csomag két részből áll: a jelenlegi adatvédelmi irányelvet felváltó adatvédelmi rendeletből,¹ valamint a bűnmegelőzés, a bűnüldözés, a büntetések végrehajtása terén megvalósuló adatkezelésekkel összefüggő szabályokat tartalmazó irányelvből.² Az irányelv a büntetőügyekben történő együttműködéshez kapcsolódó kerethatározatot hivatott felváltani.³ Az adatvédelmi reform gyors sikerét sokan papírformának tekintették, hiszen számos érv szólt az uniós adatvédelmi jog harmonizációja mellett. Általános konszenzus volt abban, hogy az uniós adatvédelmi jog reformja nem halogatható, és még a kritikákat megfogalmazók sem számoltak komolyan a lehetséges kudarccal. A két tervezet tárgyalását nagy várakozások kísérték, és az európai adatvédelmi jog teljes reformját várták tőle.

A reformcsomag benyújtásának körülményei

A második Barroso-bizottság jogalkotási programjában kiemelt helyen szerepelt az Európai Unió adatvédelmi jogának reformja. A 2009-es európai parlamenti választást követően, az új Bizottság létrejötte előtt a portfóliók elosztásánál valóságos versengés

1 Az Európai Unió Bizottsága a honlapján hozta nyilvánosságra: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012/com_2012_11_hu.pdf

2 Az irányelv szövege itt érhető el: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012PC0010&from=en>

3 A Tanács 2008/977/IB kerethatározata (2008. november 27.) a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében feldolgozott személyes adatok védelméről.

alakult ki az adatvédelemért, több biztos is szeretne volna ezt a területet az ellenőrzése alatt tudni. Az, hogy az adatvédelem az alapjogokért és az uniós polgárságért felelős biztoshoz⁴ került, jogvédelmi szempontból kedvező választásnak tűnt. Minden feltétellel adott volt ahhoz, hogy az új biztos egy kiszámítható menetrend szerint végigvigye a reformot.

A csomag benyújtásának várható időpontjáról sokáig csak találgatások váltak ismertté, az új szabályokat, illetve a szabályozás koncepcióját hosszú időn keresztül homály övezte. A biztos 2010 végét jelölte meg a benyújtás határidejeként, de azután, ahogy közeledett a dátum, a „szabályozás” tervezete helyett már csak „közlemény” műfajú dokumentumot ígért, nem kis csalódást okozva ezzel a reformot támogatók körében. A koncepcionális összefoglaló szerepét betöltő közlemény végül 2010. november 4-én került nyilvánosságra.⁵

Pedig az elnökségi munkát 2011. január 1-jén Belgiumtól átvevő magyar adminisztráció felkészült arra, hogy a tervezetet nagy intenzitással tárgyalják. A brüsszeli intézményi együttműködés, továbbá az egymást fél éves rotációban követő elnökségek politikai megfontolásai is abba az irányba mutattak, hogy az adatvédelmi dosszié több elnökségen átnyúlóan olyan sikeres terület lehet, amellyel mind a Bizottság, mind pedig az egyes elnökségek büszkélkedhetnek. Tehát nem csupán a Bizottság, hanem az Európai Unió Tanácsának soros elnöksége is érdekelt abban, hogy a fél éves időszakban eredményeket mutasson fel a jogalkotás terén. Mindezek alapján nem meglepő, ha a magyar elnökség (majd ezt követően a lengyel elnökség) számára csalódást jelentett a csomag késlekedése. A késlekedés oka feltehetőleg arra vezethető vissza, hogy a Bizottságon belüli egyeztetés elhúzódott. A magyar elnökség ennek ellenére segítette a Bizottságot a reform előkészítésében. Az adatvédelmi ügyekért felelős tanácsi munkacsoportban⁶ ún. tanácsi következtetések⁷ megfogalmazásával reagáltak a közleményre, amely alapvetően támogatta a bizottsági elképzeléseket.

A csomag tartalma

Amint említettük, a csomag egy rendeletből és egy irányelvből áll. A rendeleti forma azzal jár, hogy az uniós jogalkotó által megfogalmazott normaszöveg tagállami átül-

4 A jogérvényesülés, alapvető jogok és uniós polgárság területeit magába foglaló portfóliót biztosként, illetve bizottsági alelnökként 2010 és 2014. június 30. között Viviane Reding luxemburgi politikus töltötte be.

5 A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, A személyes adatok Európai Unión belüli védelmének átfogó megközelítése, COM (2010) 609 végleges, http://ec.europa.eu/justice/news/consulting_public/0006/com_2010_609_hu.pdf

6 A DAPIX (Data Protection and Information Exchange) munkacsoportot a magyar elnökség idején Szabó Endre Győző elnökölte.

7 Az Európai Unió Tanácsa konszenzussal következtetéseket fogad el olyan esetekben, amikor például egy kezdeményezés még nem ért el a szövegezés fázisáig, de koncepcionálisan már véleményt lehet alkotni róla. Nem kötik a tagállamokat, és a Tanácsot sem, mégis fontos szerepet töltenek be az intézményközi együttműködésben.

tetés nélkül alkalmazandó az Európai Unió egész területén. Önmagában a rendeleti forma figyelemre méltó választás, hiszen az adatvédelmi jog horizontális jellegéből fakadóan számos más területre is hatással van. Amikor az adatvédelmi szabályok például a hozzájárulás fogalmát rögzítik, akkor óhatatlanul számos területre érvényes játékszabályt határoznak meg. Így például a direkt marketing vagy az e-egészségügy számára létkérdés lehet bizonyos részletek kimunkálása, a hozzájárulás rugalmas beszerzésének lehetősége az online környezetben. A példák sora hosszan folytatható lenne a személyes adat fogalmától az adatkezelés jogalapján át a külföldre való adat-továbbításig. Hiába csupán egy biztos felelős a tervezet előkészítéséért a testületen belül, sok gazdasági ágazat és érdek érintett az adatvédelmi szabályok alakításában.

A bűnügyi adatkezeléseket érintő irányelv tervezetének legfontosabb jellemzője (a Tanács 2008/977/IB kerethatározatával ellentétben), hogy már nem csupán a tagállamok közötti adatcserékre terjed ki, hanem alkalmazandó a nemzeti hatóságok „belföldi” adatkezelései során is. Az egységes szabályrendszer nem csupán harmonizációs célokat szolgál, hanem a tagállamok közötti adatcserét is megkönnyíti. A közös piac kialakítása szükségszerűen kényszerítette ki az adatvédelmi szabályozás harmonizálását annak érdekében, hogy az eltérő védelmi szintekre hivatkozással ne lehessen korlátozni az adatok forgalmát. Hasonló folyamatot figyelhetünk meg a bűnügyi együttműködés területén is. Az uniós együttműködés logikájából adódóan a tagállamok szintjén is érvényesíteni kell az egységes védelmi szintet eredményező előírásokat, megteremtve ezzel az adatáramlás szükséges feltételeit.

A rendelet tervezetéről részletesen

A harmonizáció igénye – ahol elkerülhetetlen a nemzeti jogok közelítése

Nem lehet vitatkozni azzal az állásponttal, amely szerint az adatvédelmi definíciók, alapelvek, továbbá a területi, személyi, tárgyi hatály meghatározása az új szabályozással szembeni minimális elvárások közé tartozik. Idesorolható még az adatkezelés jogalapja, az érintetti jogok definiálása, a harmadik országba irányuló adattovábbítások szabályai, az adatvédelmi hatóságok hatásköri katalógusának összeállítása. Ezeket valóban rendeleti precizitással, közvetlenül alkalmazandó szabályban kell rögzíteni.

Az említetteken túl azt is szabályozni szükséges, hogy az adatvédelem területére eső tagállami szabályok ne akadályozhassák a személyes adatok szabad áramlását. Ha például eltérő adminisztratív szabályok érvényesülnek a tagállamokban, akkor ezek betartatása rejtett módon a harmonizáció és a szabad adatáramlás ellenében hat.

A harmonizáció igénye – ahol túl messzire ment a javaslat

A rendelet leginkább vitatott pontja az úgynevezett egyablakos ügyintézésre tett javaslat (angolul: one stop shop). Ennek lényege, hogy az érintett panaszügyében az a hatóság rendelkezne kizárólagos illetékességgel, amelynek területén az adatkezelő fő letelepedési helye található. Bár a végleges szabályozás még nem ismert, ez a gyakorlatban azzal járna, hogy a magyarországi adatkezelő ellen megfogalmazott panasz egy

másik tagállam adatvédelmi hatósága által lenne vizsgálandó, ha az adatkezelő szerv anyavállalata abban az adott tagállamban van. A magyar adatvédelmi hatóság ilyen esetekben csak egyfajta „háttéirodaként” (back office) szolgálna. Ez a szabályozás jól láthatóan megfelelné az unió területén több tagállamban működő gazdasági szereplők igényének, hiszen csupán egy hatósággal kellene kapcsolatban állniuk. Mindenesetre nem zárná be azokat a kiskapukat, amelyeket az adatvédelmi hatósági hatáskörök közötti szabályozatlanság kijátszása révén bizonyos adatkezelők igénybe vesznek, tipikusan határon átnyúló online szolgáltatások esetében.⁸

Kritikaként fogalmazható meg a vázolt szabályozási koncepcióval szemben, hogy az adatalany földrajzi értelemben is messzire kerülne a jogérvényesítés helyétől. Mind a hatékony jogorvoslathoz (számára külföldi határozat ellen külföldön tudna csak jogorvoslással élni), mind pedig a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme felmerül. Az Európai Unió adatvédelmi hatóságait tömörítő 29-es Munkacsoport előtt képviselt magyar álláspont szerint a *one stop shop* abból a gondolatból indul ki, hogy a nemzeti hatóságok nem lesznek majd képesek egységesen alkalmazni a harmonizált szabályokat. Ezt a kiindulópontot pedig nem tudjuk elfogadni.

A bírság mértéke

A rendelet az adatvédelmi hatóságok hatásköre kapcsán a bírság legmagasabb összegét is rögzíti, az adatkezelő szervezet éves árbevételéhez igazítva, százalékos mértékben kifejezve. Kétségtelen, hogy az alkalmazható szankciónak elrettentő erejűnek kell lennie, és a globális szereplők számára is „érezhető” bírságtételeket kell kiszabhatóvá tenni. Nem tartanánk azonban helyesnek, ha a „politikai egymásra licitálás” eredményeként irreális számok jelennének meg a normaszövegben. Az uniós adatvédelmi hatóságok eddig is figyelembe vették az adatkezelő gazdasági súlyát, üdvözölhető, ha a jövőben ez egységesebb és kiszámíthatóbb keretbe kerül.

Adatbiztonsági incidensek kötelező bejelentése

A rendeletnek előremutató eleme az adatkezelőknél jelentkező adatvédelmi incidensek kötelező bejelentése az adatvédelmi hatósághoz. Súlyosabb esetben az érintetteket, illetve a közvéleményt is tájékoztatni kell az adatvesztésről, a teendő intézkedésekről. A háromlépcsős szabályozás (belső nyilvántartás a bagatell esetekről, a hatóság tájékoztatása a közepesen súlyos incidensekről, valamint az érintettek tájékoztatása a kár elhárítását igénylő esetekben) életbe lépése esetén az adatvédelmi hatóságoknak fel kell készülniük az új feladat ellátására. El kell azonban kerülni, hogy a bejelentési

8 Például a Weltimmo s.r.o. nevű, Szlovákiában bejegyzett cég eljárásával kapcsolatban a Hatóság határozatot hozott: http://naih.hu/files/1970_2013_határozat_anonim.pdf. Az alkalmazandó jog, illetve a magyar adatvédelmi ellenőrző szerv joghatóságával kapcsolatos jogkérdésben a Kúria felfüggesztette az eljárását, és az uniós jog értelmezésére nézve iránymutatást kért előzetes döntéshozatali eljárás keretében az Európai Unió Bíróságától.

kötelezettség túlzott és öncélú adminisztratív teherré váljon, és a három kategória határait olyan módon kell megvonni, hogy ez a kockázat kiküszöbölhető legyen.

A profilozás szigorúbb megítélése

A magánszféra védelmének szempontjából a személyiségprofilok elkészítése nem csupán az egyénre vonatkozó információk számában ragadható meg. Minőségében jelent újat az olyan információegyüttes összegyűjtése, amelynek alapján nem csupán a múltbeli vagy jelenbeli, hanem a jövőbeni magatartás is megállapítható, illetve nagy pontossággal prognosztizálható. A Google keresőmotorral kapcsolatos luxemburgi ítélet⁹ is rámutatott ennek fontosságára. Az egyén kiszolgáltatottságát a profilok összeállítóival, felhasználóival szemben fokozott védelmi intézkedésekkel kell ellensúlyozni.

Előzetes adatvédelmi hatásvizsgálat

A rendelet az olyan adatkezelések megvalósítása előtt, amelyeknek a hatása különösen is hátrányos lehet a magánszférára, előzetes adatvédelmi hatásvizsgálat végrehajtását írja elő. A szóba jöhető adatkezelések között említi az eredeti javaslat¹⁰ a közterületi térfigyelést, a gyermekekre vonatkozó adatbázisokat, a genetikai vagy biometrikus adatok kezelését vagy éppen az egyének szisztematikus értékelését szolgáló folyamatokat. Abban az esetben, ha a hatásvizsgálatok valóban tartalmi követelményként, és nem csupán formálisan teljesítendő feladatként kerülnek át a gyakorlatba, és nem járnak az adminisztratív terhek indokolatlan növekedésével, úgy az előzetes hatásvizsgálatok mindenképpen az adatvédelem hasznos eszközévé válhatnak.

Mikor várható a csomag elfogadása?

Az 1995-ben elfogadott adatvédelmi irányelv egyik ellenzője vagy legalábbis késleltetője az Egyesült Királyság volt. A jelenlegi adatvédelmi csomag tárgyalása során sem a brit delegáció a legkorábbi elfogadás motorja. David Cameron egy korábbi nyilatkozatára hivatkozva szakértők azt valószínűsítik, hogy a Tanács 2015 végére fogadhatja majd el a két jogalkotási aktus tervezetét. Nyilvánvaló, hogy nem csupán a brit miniszterelnökön múlik az elfogadás dátuma, de ez már egy konszenzust élvező menetrendnek tekinthető.

9 Az Európai Unió Bírósága a Google keresőmotorral kapcsolatos ítéletében rámutatott, hogy a névre való keresés az interneten fellelhető információk révén egy meglehetősen pontos profil létrehozását teszi lehetővé.

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d52874072a-260644c29a0d99a49fc8d2c2.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuOc310?text=&docid=152065&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=726617>

10 A rendelet tervezetének 33. cikke.

Az adatvédelmi csomag sokáig tartó vesszőfutása a Tanácson belül egyfajta protestként is értékelhető Viviane Reding politikájával szemben. Az EU érdekeit képviselő Bizottság és a tagállamokat tömörítő Tanács együttműködésében kódolva van az előbbi által folyamatosan hangoztatott „több Európát!” törekvése és az utóbbi, nemzeti szuverenitáspárti beállítottsága közötti konfliktus. A dolgok természetéből adódóan meg kell győzni a tagállamokat arról, hogy a nemzeti hatáskörből uniós vagy a tagállamok által közösen gyakorolt hatáskörbe kerülő kérdések valóban jobb kezekbe kerülnek. A Bizottság ennek mindenki által elfogadható alátámasztásával (is) adós maradt például a *one stop shop* esetében.

A Juncker-bizottság új lendület kíván adni a jogalkotási folyamatnak, a prioritások között említi az adatvédelmi reformot is. Van tehát remény a csomag közeli elfogadására és bölcs kompromisszumok árán olyan szabályozás kialakítására, amely egyszerre szolgálja az egyének védelmét, az Európai Gazdasági Térségen belüli zavartalan adatáramlást és ennek révén a gazdasági prosperitást. Ezek a szempontok kibékíthetőek, fontos szakmai és politikai teljesítmény lesz, ha ilyen szabályozás lép majd hatályba néhány éven belül.

A magyar adatvédelmi hatóság az Infotv. módosításával kapcsolatban eljuttatta javaslatait az illetékes tárcához. A hatósági javaslat legfontosabb üzenete, hogy az uniós jogalkotásra tekintettel, de annak bevárása nélkül is hasznos lenne a magyar adatvédelmi szabályozás mielőbbi módosítása. Így a már jól működő adatvédelmi audit mellett olyan újítások, mint az extraterritoriális hatály internetes ügyekben, az adatbiztonsági incidensek bejelentésének kötelezettsége és az előzetes adatvédelmi hatásvizsgálat szűk körben való meghonosítása nem csupán a magyar adatvédelem helyzetén javítana, hanem az európai tapasztalatokat is gyarapítaná.