

I

(Állásfoglalások, ajánlások és vélemények)

VÉLEMÉNYEK

EURÓPAI ADATVÉDELMI BIZTOS

Az európai adatvédelmi biztos véleménye az adatvédelmi irányelv jobb végrehajtását célzó munkaprogram nyomon követéséről szóló, az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz címzett bizottsági közleményről

(2007/C 255/01)

AZ EURÓPAI ADATVÉDELMI BIZTOS,

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

tekintettel az Európai Unió Alapjogi Chartájára, és különösen annak 8. cikkére,

tekintettel a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvre ⁽¹⁾,

tekintettel a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 2000. december 18-i 45/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletre ⁽²⁾, és különösen annak 41. cikkére,

ELFOGADTA A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT:

I. BEVEZETÉS

1. A Bizottság 2007. március 7-én megküldte az adatvédelmi irányelv jobb végrehajtását célzó munkaprogram nyomon követéséről szóló, az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz címzett bizottsági közleményt ⁽³⁾ az európai adatvédelmi biztosnak. Az európai adatvédelmi biztos a 45/2001/EK rendelet 41. cikkével összhangban benyújtja véleményét.

2. A közlemény ismételten hangsúlyozza, hogy a 95/46/EK irányelv ⁽⁴⁾ mérföldkővet jelent a személyes adatok védelmének történetében, és az irányelvet, valamint annak végrehajtását a következő három fejezetre osztva tárgyalja: a múlt, a jelen és a jövő. A közlemény fő következtetése az, hogy az irányelvet nem kell módosítani. Az irányelv végrehajtását egyéb, többségükben nem kötelező jellegű szakpolitikai eszközökkel kellene tovább javítani.

3. Az európai adatvédelmi biztos véleménye követi a közlemény felépítését. Ennél is fontosabb az, hogy az európai adatvédelmi biztos osztja a Bizottság fő következtetését, miszerint az irányelvet nem kell módosítani.

4. Annak azonban, hogy az európai adatvédelmi biztos ezt az álláspontot képviseli, gyakorlati okai is vannak. Az európai adatvédelmi biztos a következőkből indul ki:

– Rövid távon a legelőnyösebb az, ha az erőfeszítések az irányelv végrehajtásának javítására összpontosulnak. Amint az a közleményből kiderül, a végrehajtás terén még számottevő javításra van lehetőség.

– Hosszú távon elkerülhetetlennek tűnnek az irányelven végrehajtott, de annak alapelveit tiszteletben tartó változtatások.

– Az e változtatásokhoz vezető javaslatok kidolgozására vonatkozó felülvizsgálat konkrét időpontját már most ki kellene tűzni. Ez egyértelmű ösztönzést adna ahhoz, hogy már most elgondolkodjanak a jövőbeli változtatásokról.

⁽¹⁾ HLL 281., 1995.11.23., 31. o.

⁽²⁾ HLL 8., 2001.1.12., 1. o.

⁽³⁾ A továbbiakban: „a közlemény”.

⁽⁴⁾ A továbbiakban: „az irányelv”.

5. Ezek a kiindulási pontok alapvető fontosságúak, hiszen nem szabad megfeledkezni arról, hogy az irányelv dinamikus környezetben működik. Mindenekelőtt az Európai Unió változik: a tagállamok közötti, valamint a tagállamok és harmadik országok közötti szabad információáramlás fontosabb szerepet kapott, és még fontosabbá fog válni. Másodsorban a társadalom is változik: az információs társadalom fejlődésben van és egyre több, a „bekamerázott társadalomra” jellemző tulajdonsággal rendelkezik⁽⁵⁾. Ez azt vonja maga után, hogy ezen új helyzetek teljes mértékben kielégítő kezelése érdekében egyre nagyobb szükség van a személyes adatok hatékony védelmére.

II. A VÉLEMÉNY PERSPEKTÍVÁI

6. Az európai adatvédelmi biztos a közlemény értékelésében különösen az e változások tekintetében releváns következő perspektívákkal foglalkozik:

- Az irányelv végrehajtásának javítása: Miként tehető hatékonyabbá az adatvédelem? A végrehajtás javításához a társadalommal való jobb kommunikációtól az adatvédelmi jogszabályok szigorúbb érvényesítéséig ívelő szakpolitikai eszközök kombinációja szükséges.
- A technológiával való kapcsolat: A technológiai fejlődés – mint például az adatmegosztás, az RFID-rendszerek, a biometria és a személyazonosság-kezelő rendszerek fejlődése – egyértelműen befolyásolja az adatvédelem hatékony jogi keretére vonatkozó követelményeket. Ugyanakkor az egyéni személyes adatai hatékony védelmének szükségessége is korlátozhatja ezen új technológiák használatát. A kapcsolat tehát kétoldalú: a technológia befolyásolja a jogszabályokat, a jogszabályok pedig a technológiát.
- Az Európai Unió külső határaival foglalkozó, a magánélet globális szintű védelmére és a joghatóságra vonatkozó kérdések. Miközben a közösségi jogalkotó hatásköre az Európai Unió területére korlátozódik, a külső határok adatáramlás tekintetében betöltött szerepének jelentősége csökken. A gazdaság egyre nagyobb mértékben függ a globális hálózatoktól. Az Európai Unióban székhellyel rendelkező társaságok egyre növekvő mértékben szerveznek ki tevékenységeket harmadik országokba, a személyes adatok feldolgozását is beleértve. Ezen túlmenően, az olyan közelmúltbeli esetek, mint a SWIFT és a PNR, megerősítik, hogy más joghatóságok is érdeklődést mutatnak „az Európai Unióból származó adatok” iránt. Az adatfeldolgozási művelet fizikai helye általánosságban kevésbé lényeges szerepet tölt be.
- Adatvédelem és bűnüldözés: a társadalmat érintő közelmúltbeli fenyegetések – függetlenül attól, hogy a terrorizmushoz kapcsolódtak-e vagy sem – ahhoz (az igényhez) vezettek, hogy a bűnüldözés hatóságok több lehetőséggel

rendelkez(ze)nek személyes adatok gyűjtésére, tárolására és cseréjére. A közelmúltbeli esetek tanúsága szerint ebben a néhány esetben magánfelek is aktívan részt vesznek. Az EU-Szerződés harmadik pillérét (amely területre az irányelv nem vonatkozik) elválasztó vonal egyrészt fontosabbá, másrészt pedig elmosódottabbá válik. Bizonyos esetekben még annak a veszélye is fennáll, hogy a személyes adatokat sem az első pillérbe, sem a harmadik pillérbe tartozó jogi eszközök nem védik meg (a „jogi kiskapu”).

- A *reformszerződés* jelenleg 2009-re előirányzott hatálybalépésének az adatvédelmet és bűnüldözést érintő következményei.

III. A MŰLT ÉS A JELEN

7. Az adatvédelmi irányelv végrehajtásáról szóló, 2003. május 15-i első jelentés magában foglalta az adatvédelmi irányelv jobb végrehajtását célzó tíz – 2003–2004-ben végrehajtandó – kezdeményezés listáját tartalmazó munkaprogramot. A közlemény egyenként leírja, hogy miként hajtották végre e tevékenységeket.
8. A munkaprogram keretében elvégzett munka elemzése alapján a közlemény kedvezően értékeli az irányelv végrehajtásában elért előrehaladást. A közlemény 2. fejezetének („A jelen”) címsoraiban összefoglalt bizottsági értékelés lényegében a következőket mondja ki: a végrehajtás területén előrehaladás érzékelhető annak ellenére, hogy néhány tagállam még nem hajtotta végre megfelelően az irányelvet; néhány eltérés továbbra is fennáll, de ezek többnyire az irányelv mozgásterén belül helyezkednek el, és egyetlen esetben sem jelentenek valódi problémát a belső piacra nézve. Az irányelvben megállapított jogi megoldások túlnyomórészt megfelelőnek bizonyultak arra, hogy szavatolják az adatvédelemhez való alapvető jogot, miközben figyelembe veszik a technológiai fejlődést és a közérdek által támasztott követelményeket.
9. Az európai adatvédelmi biztos egyetért e kedvező értékelés fő irányvonalával. Ezen belül az európai adatvédelmi biztos elismeri a határokon átnyúló adatáramlás területén végzett jelentős munkát: a harmadik országok megfelelő adatvédelmi szintjének megállapítása, az új általános szerződési feltételek, a kötelező erejű vállalati szabályok elfogadása, az irányelv 26. cikke (1) bekezdésének egységesebb értelmezéséről való elgondolkodás és a 26. cikk (2) bekezdése szerinti engedélyezés bejelentésének javítása egyaránt a személyes adatok nemzetközi továbbítása megkönnyítésének irányába mutatnak. A Bíróság ítélezési gyakorlata⁽⁶⁾ mindazonáltal rámutatott arra, hogy ezen a kulcsfontosságú területen mind a technológia, mind a bűnüldözés terén végbement fejlődés figyelembevétele érdekében további munka elvégzésére van szükség.

⁽⁵⁾ Lásd e vélemény 37. pontját.

⁽⁶⁾ Különösen a Bíróság által a Lindqvist-ügyben (lásd a 15. lábjegyzetet) és a PNR-ügyben (lásd a 17. lábjegyzetet) hozott ítélet.

10. A közlemény arra is rávilágít, hogy az érvényesítés és a tudatosítás a jobb végrehajtás előmozdításának kulcsfontosságú kérdései, és ezeket jobban ki lehetne aknázni. Továbbá, a legjobb gyakorlatok cseréje, valamint az értesítésekre és a tájékoztatásra vonatkozó rendelkezések területének összehangolása eredményes precedenst teremt a bürokrácia csökkentésére és a cégek költségeinek mérséklésére.
11. Ezen túlmenően, a múlt elemzése megerősíti, hogy az érdekelt felek széles körének bevonása nélkül nem érhető el előrehaladás. A legtöbb végrehajtott tevékenységben a Bizottság, az adatvédelmi hatóságok és a tagállamok játszószék a központi szerepet. A magánfelek ugyanakkor egyre fontosabb szerepet töltenek be, különösen azokban az esetekben, amikor az önszabályozás és az európai magatartási kódex előmozdításáról vagy a magánélet védelmét erősítő technológiák fejlesztéséről van szó.

IV. A JÖVŐ

A. A következtetés az, hogy jelenleg nincs szükség az irányelv módosítására

12. Több érv szól azon bizottsági következtetés támogatása mellett, miszerint jelen körülmények között és rövid távon nincs szükség az irányelv módosítására irányuló javaslatok előirányozására.
13. A Bizottság lényegében két érvet szolgáltat a következtetés támogatására. Először is azt, hogy nem aknázták ki teljes mértékben az irányelvben rejlő lehetőségeket. A tagállami joghatóságokban még mindig számottevő mértékben lehetne javítani az irányelv végrehajtásán. Másodszor pedig megállapítja, hogy bár az irányelv mozgásteret biztosít a tagállamok számára, nincs bizonyíték arra, hogy az e mozgásteren belüli eltérések valódi problémát jelentenek a belső piacra nézve.
14. E két érv alapján a Bizottság a következő módon fogalmazza meg következtetését. A bizalom biztosítására hangsúlyt helyezve elmagyarázza, hogy az irányelvnek miként kellene működnie, azután pedig megállapítja, hogy az irányelv kapcsolódási pontot teremt, technológia-semleges, és továbbra is egységes és megfelelő válaszokat ad a problémákra (?).
15. Az európai adatvédelmi biztos üdvözli e következtetés megfogalmazásának módját, de azon a véleményen van, hogy a következtetést tovább lehetne erősíteni azáltal, hogy azt a következő két további érveléssel támasztanák alá:

- először is, az irányelv jellegével,
- másodsorban pedig, az Unió jogalkotási politikájával.

Az irányelv jellege

16. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 8. cikke elismeri, többek között az egyének személyes adataik gépi feldolgozása során való védelméről szóló, 1981. január 28-i 108. Európa tanácsi egyezmény pedig meghatározza a természetes személyek személyes adataik védelméhez fűződő alapvető jogát. Az irányelv azáltal, hogy konkretizálja az

egyezményben foglalt jogokat és szabadságokat, valamint kiegészíti azokat, lényegében az ezen alapvető jog fő elemeit tartalmazó keretet jelent ⁽⁸⁾.

17. Az alapvető jogok célja, hogy a demokratikus társadalomban minden körülmények között megvédjék a polgárokat. Nem volna helyénvaló, ha a társadalomban végbemenő fejlődés vagy a hatalmon lévő kormányok politikai preferenciái okán könnyen meg lehetne változtatni az alapvető jogok fő elemeit. Például a terrorista szervezetek által a társadalomra jelentett fenyegetés egyes esetekben különböző eredményekhez vezethet, mert esetleg jelentősebb mértékben kell beavatkozni a személyek alapvető jogaiba, de semmilyen körülmények között sem sértheti magának a jognak az alapvető elemeit, és nem foszthatja meg a magán-személyt jogainak gyakorlásától, illetve nem korlátozhatja őt indokolatlanul abban.

18. Az irányelv második jellemzője, hogy célul tűzi ki a belső piaci szabad információáramlás előmozdítását. Egy egyre jobban fejlődő, belső határok nélküli belső piacon ez a második célkitűzés is alapvető jelentőségűnek tekinthető. E belső piac létrejötte és működése biztosításának egyik fő eszközt a nemzeti jog alapvető rendelkezéseinek harmonizációja jelenti. Az irányelv a tagállamok közötti, egymás nemzeti jogrendszerébe vetett kölcsönös bizalom megtestesítője. A változtatásokat ezen okokból kifolyólag is kellőképpen mérlegelni kell. A változtatások kihatással lehetnek a kölcsönös bizalomra.

19. Az irányelv harmadik jellemzője, hogy az egy olyan általános keretnek tekintendő, amelyre konkrét jogi eszközök épülnek. E konkrét eszközök magukban foglalják az általános keret végrehajtási intézkedéseit, valamint a konkrét ágazatok konkrét kereteit. Az elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv (2002/58/EK) ⁽⁹⁾ ilyen konkrét keretet jelent. Amennyiben lehetséges, a társadalom fejlődésében végbemenő változásoknak a végrehajtási intézkedések vagy a konkrét jogi keretek változását kell eredményezniük, nem pedig azon általános keret változását, amelyre épülnek.

Az Unió jogalkotási politikája

20. Az európai adatvédelmi biztos szerint a következtetés, miszerint jelenleg nincs szükség az irányelv módosítására, a felelősségteljes igazgatás és jogalkotási politika általános elveinek logikus következménye is. Jogalkotási javaslatokat csak abban az esetben kell benyújtani, ha kellő mértékben bizonyított szükségességük és arányosságuk, tekintet nélkül arra, hogy új közösségi fellépési területekre vagy meglévő jogalkotási intézkedések módosítására vonatkoznak-e. Nem kell jogalkotási javaslatot benyújtani akkor, ha ugyanazt az eredményt egyéb, kevésbé széles körű eszközök alkalmazásával is el lehetne érni.

⁽⁸⁾ Az irányelv (11) preambulumbekkezdése.

⁽⁹⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2002. július 12-i 2002/58/EK irányelve az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről („Elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv”) (HL L 201., 2002.7.31., 37. o.).

(?) A közlemény 9. oldalának teljes első bekezdése.

21. A jelenlegi körülmények között nem bizonyított az irányelv módosításának szükségessége és arányossága. Az európai adatvédelmi biztos emlékeztet arra, hogy az irányelv általános keretet biztosít a közösségi jog szerinti adatvédelemhez. Az irányelvnek biztosítania kell egyrészt a személyes adatok feldolgozása tekintetében az egyének jogainak és szabadságainak – különösen a magánélethez való jognak – a védelmét, másrészt pedig a személyes adatok belső piacon belüli szabad áramlását.
22. Ezt az általános keretet nem kell módosítani mindaddig, amíg azt a tagállamok teljes körűen végre nem hajtották, kivéve, ha egyértelművé válik, hogy az irányelv célkitűzései nem teljesíthetők a jelenlegi keretek között. Az európai adatvédelmi biztos véleménye szerint a Bizottság – a jelenlegi körülmények között – megfelelően bizonyította, hogy az irányelvben rejlő lehetőségeket nem aknázták ki teljes mértékben (lásd e vélemény III. fejezetét). Arra pedig nincs bizonyíték, hogy a célkitűzések ne lennének teljesíthetők a jelenlegi keretek között.
- Az adatvédelmi jogszabályoknak továbbra is sokféle helyzetre kell kiterjedniük, ugyanakkor a konkrét esetekben kiegyensúlyozott megközelítést kell lehetővé tenniük, figyelembe véve az egyéb jogos (köz- vagy magán-) érdekeket, valamint a minimális bürokratikus következmények szükségességét. E rendszernek azt is lehetővé kell tennie az adatvédelmi hatóságok számára, hogy prioritásokat határozzanak meg, valamint hogy különleges jelentőségű vagy konkrét kockázatot jelentő területekre vagy kérdésekre összpontosítsanak.
 - A rendszert teljes körűen kell alkalmazni a személyes adatok bűnüldözési célú felhasználására, még akkor is, ha az e területen jelentkező különleges problémák kezeléséhez megfelelő kiegészítő intézkedésekre lehet szükség.
 - A harmadik országok és az Európai Unió között megvalósuló adatáramlás tekintetében megfelelő intézkedéseket kell hozni, lehetőség szerint globális adatvédelmi szabványok alapján.

B. Az irányelv módosítása hosszú távon elkerülhetetlennek tűnik

23. A jövőben is biztosítani kell, hogy az adatvédelmi elvek hatékony védelmet nyújtsanak a természetes személyek számára, szem előtt tartva azt a dinamikus környezetet, amelyben az irányelv működik (lásd a vélemény 5. pontját), valamint a vélemény 6. pontjában kifejtett következő perspektívákat: a végrehajtás javítása, a technológiával való kapcsolat, a magánélet globális szintű védelme és a joghatóság, az adatvédelem és bűnüldözés, valamint a reformszerződés. Az irányelv jövőbeli módosításának mértékét az adatvédelmi elvek teljes körű alkalmazásának eme szükségessége határozza meg. Az európai adatvédelmi biztos újból emlékeztet arra, hogy az irányelv módosítása hosszú távon elkerülhetetlennek tűnik.
24. Ami a jövőbeli intézkedések tartalmát illeti, az európai adatvédelmi biztos már ebben a szakaszban is szolgál néhány olyan elemmel, amelyet alapvető fontosságúnak ítél a jövőbeli uniós adatvédelmi rendszerekben. Ezen elemek magukban foglalják az alábbiakat:
- Nincs szükség új elvekre, egyértelműen szükség van viszont egyéb olyan igazgatási intézkedésekre, amelyek egyrészt hatékonyak és megfelelnek a hálózatosított társadalom elvárásainak, másrészt a lehető legalacsonyabbra csökkentik az igazgatási költségeket.
 - Az adatvédelmi jogszabályok széles körű hatályát nem kell módosítani. Az adatvédelmi jogszabályokat a személyes adatok valamennyi felhasználására alkalmazni kell, és azokat nem lehet az érzékeny adatok körére vagy pedig minősített érdekekre vagy különleges kockázatokra korlátozni. Más szóval, az európai adatvédelmi biztos az adatvédelem alkalmazási köre tekintetében elutasítja a *de minimis* megközelítést. Ez biztosítja azt, hogy az adat-alanyok minden helyzetben képesek legyenek jogaik gyakorlására.
25. Az új technológiák által jelentett kihívások kapcsán a közlemény megemlíti a 2002/58/EK irányelv folyamatban lévő felülvizsgálatát, valamint azt, hogy az olyan új technológiák, mint például az internet és a rádiófrekvenciás azonosítás (RFID) által felvetett adatvédelmi kérdések megválaszolásához esetleg specifikusabb szabályokra lehet szükség⁽¹⁰⁾. Az európai adatvédelmi biztos üdvözli ezt a felülvizsgálatot és a további intézkedéseket, bár véleménye szerint ezeknek nem kizárólag a technológiai fejlődéshez kellene kapcsolódniuk, hanem a dinamikus környezet teljes egészét kellene figyelembe venniük, és hosszú távon a 95/46/EK irányelvre is ki kellene terjedniük. Továbbá, ebben az összefüggésben nagyobb mértékű összpontosításra van szükség. A közlemény sajnálatos módon nyitva hagyja az ezzel kapcsolatos kérdéseket:
- Nincs ütemterv a közlemény 3. fejezetében említett különböző tevékenységek megvalósítására.
 - Nincs határidő az irányelv alkalmazásáról szóló következő jelentésre. Az irányelv 33. cikke előírja, hogy a Bizottságnak rendszeres időközönként jelentést kell tennie, de nem határozza meg ezen időközöket.
 - Nincs megbízás: A közlemény nem teszi lehetővé az előirányzott tevékenységek végrehajtásának értékelését. Egyszerűen a 2003-ban előterjesztett munkaprogramra utal.
 - Nincs utalás a hosszabb távon követendő útra.
- Az európai adatvédelmi biztos javasolja, hogy a Bizottság határozza meg közelebről ezeket az elemeket.

⁽¹⁰⁾ A közlemény 11. oldala.

V. A JÖVŐBELI MÓDOSÍTÁS PERSPEKTÍVÁI

A. Teljes körű végrehajtás

26. Bármely jövőbeli módosítást az irányelv jelenlegi rendelkezései teljes körű végrehajtásának kell megelőznie. A teljes körű végrehajtás az irányelv jogi követelményeinek való megfeleléssel kezdődik. A közlemény említést tesz arról ⁽¹⁾, hogy néhány tagállam nem ültette át az irányelv számos fontos rendelkezését, és e tekintetben különösen rámutat a felügyelő hatóságok függetlenségére vonatkozó rendelkezésekre. A Bizottság feladata, hogy ellenőrizze a megfelelést, valamint hogy alkalmazza az EK-Szerződés 226. cikke szerinti hatáskörét, amennyiben erre megítélése szerint szükség van.

27. A közlemény néhány rendelkezéssel kapcsolatban – különösen azokkal kapcsolatban, amelyek az EK-Szerződés 226. cikke értelmében hivatalos jogsértési eljáráshoz vezethetnek – értelmező közlemény kibocsátását tervezi.

28. Ezen túlmenően az irányelv egyéb mechanizmusokat vezet be a végrehajtás javítására. Különösen a 29. cikk alapján létrehozott munkacsoport 30. cikkben felsorolt feladatai szolgálnak e célra. Arra hivatottak, hogy a tagállamokban az adatvédelem olyan – magas és harmonizált – szintjén serkentsék a végrehajtást, amely túlmutat az irányelv kötelezettségeinek teljesítéséhez szigorúan szükséges mértéken. A munkacsoport e szerep gyakorlása közben az évek során számos véleményt és egyéb dokumentumot fogalmazott meg.

29. Az európai adatvédelmi biztos véleménye szerint az irányelv teljes körű végrehajtása az alábbi két elemet foglalja magában:

- Biztosítani kell, hogy a tagállamok teljes körűen megfeleljenek az európai jog szerinti kötelezettségeiknek. Ez azt jelenti, hogy az irányelv rendelkezéseit át kell ültetni a nemzeti jogba, az irányelv által megvalósítandó eredményeket pedig a gyakorlatban is el kell érni.
- Teljes körűen alkalmazni kell azokat az egyéb, nem kötelező erejű eszközöket, amelyek hozzájárulhatnak az adatvédelem magas és harmonizált szintjéhez.

Az európai adatvédelmi biztos hangsúlyozza, hogy a különböző jogi következmények, valamint a kapcsolódó felelősségi körök miatt egyértelműen meg kell különböztetni egymástól a két elemet. A gyakorlatban kialakult szabály a következő: a Bizottság teljes körű felelősséget vállal az első elemért, míg a munkacsoport a második elem tekintetében az elsődleges szereplő.

30. Egy másik, pontosabb különbségtétel az irányelv jobb végrehajtásának megvalósítására rendelkezésre álló eszközökhöz kapcsolódik. Ezek közé tartoznak a következők:

- Végrehajtási intézkedések. A Bizottság által komitológiai eljárás keretében hozott ezen intézkedéseket a személyes

adatok harmadik országokba irányuló továbbításáról szóló IV. fejezet irányozza elő (lásd a 25. cikk (6) bekezdését és a 26. cikk (3) bekezdését).

- Ágazati jogszabályok.
- Az EK-Szerződés 226. cikke szerinti jogsértési eljárások.
- Értelmező közlemények. E közlemények olyan rendelkezésekre összpontosíthatnak, amelyek jogsértési eljáráshoz vezethetnek és/vagy amelyek fő célja, hogy gyakorlati adatvédelmi iránymutatásként használják őket (lásd még az 57–62. pontot) ⁽¹²⁾.
- Egyéb közlemények. Példaként említhető a magánélet védelmét erősítő technológiákról szóló, a Parlamenthez és a Tanácshoz címzett bizottsági közlemény.
- A legjobb gyakorlatok előmozdítása. Ez az eszköz számos területre alkalmazható, úgymint az igazgatás egyszerűsítésére, az ellenőrzésekre, az érvényesítésre és a szankciókra stb. (lásd még a 63–67. pontot).

31. Az európai adatvédelmi biztos javasolja a Bizottságnak, hogy szakpolitikái e közlemény alapján való kidolgozása során tegye egyértelművé, miként fogja felhasználni ezeket a különböző eszközöket. A Bizottságnak ebben az összefüggésben továbbá egyértelmű különbséget kell tennie a saját és a munkacsoport feladatai között. Ettől függetlenül önmagától értetődő az, hogy a Bizottság és a munkacsoport közötti jó együttműködés minden körülmények között feltétele a sikernek.

B. A technológiával való kapcsolat

32. A kiindulási pont az, hogy az irányelv rendelkezéseinek megfogalmazása technológiai szempontból semleges. A közlemény a technológiai semlegességre helyezett hangsúlyt több technológiai fejlesztéssel kapcsolja össze, úgymint az internettel, a harmadik országbeli szolgáltatásokhoz való hozzáféréssel, a rádiófrekvenciás azonosítással, valamint a hang- és képadatok automatikus felismeréssel való párosításával. A közlemény a tevékenységek két típusát különbözteti meg. Első típus: az adatvédelmi elvek változó technológiai környezetben való alkalmazására vonatkozó konkrét iránymutatás, amelyben jelentős szerepet játszik a munkacsoport és annak internettel foglalkozó al-munkacsoportja ⁽¹³⁾. Második típus: maga a Bizottság javasolhat ágazat-specifikus jogszabályokat.

33. Az európai adatvédelmi biztos fontos első lépésként üdvözöli ezt a megközelítést. Hosszú távon azonban egyéb és még fontosabb lépésekre lehet szükség. E közlemény apropója kiindulópontként szolgálhatna egy ilyen hosszú távú megközelítéshez. Az európai adatvédelmi biztos azt javasolja, hogy a jelen közleményt nyomom követő intézkedésként kezdődjön meg e megközelítés megvitatása. A megközelítés lehetséges elemeiként a következő pontokat lehet megemlíteni.

⁽¹²⁾ Lásd például a munkacsoport 2007. június 20-án elfogadott, a személyes adatok fogalmáról szóló 4/2007. sz. véleményét (WP 137).

⁽¹³⁾ Az internettel foglalkozó al-munkacsoport a 29. cikk alapján létrehozott munkacsoporton belüli alcsoport.

⁽¹⁾ A közlemény 6. oldalának utolsó előtti bekezdése.

34. Először is, a technológiával való kapcsolat kétoldalú. Egyrészt a megjelenő új technológiák szükségessé tehetik az adatvédelem jogi keretének módosítását. Másrészt az egyének személyes adatai hatékony védelmének szükségessége egy mind távolabbra mutató következményként új korlátozásokat vagy megfelelő biztosítékokat követelhet meg bizonyos technológiák alkalmazását illetően. Ugyanakkor az új technológiákat is lehetne hatékonyan alkalmazni, valamint azokra a magánélet védelmét erősítő módon támaszkodni.
35. Másodsor, néhány egyedi korlátra lehet szükség akkor, amikor az új technológiákat kormányzati intézmények használják közfeladataik ellátása során. Jó példát jelentenek erre a hágai program végrehajtásához kapcsolódóan a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belül zajló, az interoperabilitásról és hozzáférésről folytatott megbeszélések⁽¹⁴⁾.
36. Harmadsor, megfigyelhető a biometrikus anyagok – mint például (de nem kizárólag) a DNS-anyagok – jóval szélesebb körű használata felé mutató tendencia. Az ezen anyagokból nyert személyes adatok használata által jelentett sajátos kihívások befolyásolhatják az adatvédelemre vonatkozó jogszabályokat.
37. Negyedszer, el kell ismerni azt, hogy maga a társadalom is változik, és egyre több, a bekamerázott társadalomra jellemző elemre tesz szert⁽¹⁵⁾. E fejlemény kapcsán sarkalatos vitára van szükség. Ebben a vitában a központi kérdés az lenne, hogy elkerülhetetlen fejleményről van-e szó, hogy az európai jogalkotónak feladata-e beavatkozni ebbe a fejleménybe és feladata-e korlátozni azt, hogy az európai jogalkotó hozhat-e hatékony intézkedéseket, és ha igen, milyen módon stb.
39. Az európai adatvédelmi biztos sajnálatát fejezi ki amiatt, hogy e perspektíva nem kapott hangsúlyosabb szerepet a közleményben.
40. Az irányelv IV. fejezete (25. és 26. cikk) az általános adatvédelmi szabályokon túl különleges rendszert vezet be a harmadik országokba irányuló adattovábbításra. Ezt a különleges rendszert azzal a szándékkal dolgozták ki az évek során, hogy méltányos egyensúlyt teremtsenek azon egyének védelme, akiknek az adatait harmadik országokba kell továbbítani, valamint többek között a nemzetközi kereskedelem szükségletei és a globális telekommunikációs hálózatok valósága között. A megfelelőségre vonatkozó megállapítások, az általános szerződési feltételek, a kötelező erejű vállalati szabályok stb. révén a Bizottság és a munkacsoport⁽¹⁶⁾, de például a Nemzetközi Kereskedelmi Kamara is nagy erőfeszítéseket tett e rendszer működőképessé tétele érdekében.
41. A rendszer internetre való alkalmazhatósága tekintetében különleges jelentőségű a Bíróság által a *Lindqvist*-ügyben⁽¹⁷⁾ hozott ítélet. A Bíróság rámutat az interneten található információk helyfüggetlen jellegére, és úgy határoz, hogy az adatok internetes oldalra való feltöltése mint olyan nem minősül harmadik országba irányuló adattovábbításnak, még akkor sem, ha ezáltal az említett adatok harmadik országbeli személyek számára a hozzáféréshez szükséges technikai eszközök segítségével hozzáférhetővé válnak.
42. Ez a rendszer az Európai Unió területi korlátainak logikus és szükséges következményeként egy olyan hálózatosított társadalomban, ahol a fizikai határok jelentőségüket veszítik, nem biztosít teljes körű védelmet az európai adatalanyok számára (lásd a vélemény 6. pontjában említett példákat): az interneten található információ helyfüggetlen jellegű, az európai jogalkotó hatásköre viszont nem helyfüggetlen.
43. A kihívás abban áll majd, hogy olyan gyakorlati megoldásokat találjanak, amelyek az európai adatalanyok védelmének szükségességét összeegyeztetik az Európai Unió és tagállamai területi korlátaival. Az európai adatvédelmi biztos „A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség külső dimenziójára vonatkozó stratégia” című bizottsági közleményhez fűzött észrevételeiben már ösztönözte a Bizottságot arra, hogy vállaljon proaktív szerepet a személyes adatok védelmének nemzetközi szintű előmozdításában azáltal, hogy támogatja az Európai Unió és a harmadik országok közötti kétoldalú és többoldalú megközelítéseket, valamint az egyéb nemzetközi szervezetekkel való együttműködést⁽¹⁸⁾.

C. A magánélet globális szintű védelme és a joghatóság

38. A közlemény korlátozott figyelmet szentel a magánélet globális szintű védelme és a joghatóság perspektívájának. Ebben az összefüggésben az egyetlen szándék az, hogy a Bizottság továbbra is nyomon kövesse a nemzetközi szintet, és hozzájáruljon ahhoz, hogy így biztosítsa a tagállamok kötelezettségvállalásai és az irányelvből eredő kötelezettségeik közötti koherenciát. Emellett a közlemény felsorol számos, a nemzetközi adattovábbítás követelményeinek egyszerűsítése érdekében végrehajtott tevékenységet (lásd a véleményt III. fejezetét).

⁽¹⁴⁾ Lásd például az európai adatbázisok közötti kölcsönös átjárhatóságról szóló bizottsági közleményhez fűzött – az európai adatvédelmi biztos honlapján közzétett – 2006. március 10-i észrevételeket.

⁽¹⁵⁾ Lásd a megfigyelési tanulmányok hálózata által az Egyesült Királyság információs biztosa számára készített és az adatvédelmi és a magánélet védelmével foglalkozó biztosok 28., 2006. november 2–3-án Londonban rendezett nemzetközi konferenciáján előterjesztett, „Jelentés a bekamerázott társadalomról” című dokumentumot (lásd: www.privacyconference2006.co.uk – a „dokumentumok” rész alatt).

⁽¹⁶⁾ Lásd például az 1995. október 24-i 95/46/EK irányelv 26. cikke (1) bekezdésének egységes értelmezéséről szóló, 2005. november 25-én elfogadott munkadokumentumot (WP 114); a „kötelező erejű vállalati szabályokból” következő megfelelő biztosítékokra vonatkozó közös vélemény kiadására vonatkozó együttműködési eljárást meghatározó, 2005. április 14-én elfogadott munkadokumentumot (WP 107); és az üzleti szövetségek csoportja által benyújtott általános szerződési feltételek tervezetéről („az alternatív mintaszerződés”) szóló 8/2003. számú, 2003. december 17-én elfogadott véleményt (WP 84).

⁽¹⁷⁾ A Bíróság 2003. november 6-i ítélete, C-101/01. sz. ügy, EBHT 2003., I-12971. o., 56–71. pont.

⁽¹⁸⁾ Lásd az Európai Bizottság Igazságügyek, Szabadság és Biztonság Főigazgatóságának főigazgatójához címzett, „A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség külső dimenziójára vonatkozó stratégia” című közleményre vonatkozó 2005. november 28-i, az európai adatvédelmi biztos honlapján elérhető levelet.

44. E gyakorlati megoldások magukban foglalják a következőket:

- Az adatvédelem globális keretének továbbfejlesztése. Ehhez alapul olyan általánosan elfogadott szabványokat lehetne használni, mint például az adatvédelemre vonatkozó OECD-iránymutatásokat (1980) és az ENSZ-iránymutatásokat.
- A harmadik országokba irányuló adattovábbításra vonatkozó – az irányelv IV. fejezetében (25. és 26. cikk) foglalt – különleges rendszer továbbfejlesztése.
- A joghatóságról szóló nemzetközi megállapodások vagy harmadik országokkal kötött hasonló megállapodások.
- A globális megfelelést célzó mechanizmusokba való beruházások, mint például a kötelező erejű vállalati szabályok multinacionális vállalatok általi alkalmazása, tekintet nélkül a személyes adatok általuk végzett feldolgozásának helyére.

45. E megoldások közül egyik sem új. Szükség van ugyanakkor egy olyan elképzelésre, amely megmutatja, hogy miként lehet ezeket a módszereket a lehető leghatékonyabb módon, eredményesen felhasználni, valamint hogy miként lehet biztosítani, hogy az Európai Unióban alapvető jognak minősülő adatvédelmi előírások egy globális, hálózatosított társadalomban is hatékonyan működjenek. Az európai adatvédelmi biztos felkéri a Bizottságot, hogy a legfontosabb érdekelt felekkel együtt kezdjen el kidolgozni egy ilyen elképzelést.

D. Bűnüldözés

46. A közlemény különös figyelmet fordít a közérdek által támasztott – különösen a biztonságra vonatkozó – követelményekre. Elmagyarázza az irányelv 3. cikkének (2) bekezdését és e rendelkezésnek a Bíróság által a PNR-ítéletben⁽¹⁹⁾ adott értelmezését, valamint az irányelv 13. cikkét, többek között az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatához kapcsolódóan. A közlemény továbbá hangsúlyozza, hogy a Bizottság a biztonság fenntartását biztosító intézkedések és az alku tárgyát nem képező alapvető jogok közötti egyensúly megteremtésekor biztosítja, hogy az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 8. cikke szerint védi a személyes adatokat. Ez a kiindulási pont az Amerikai Egyesült Államokkal folytatott transzatlanti párbeszédre is vonatkozik.

47. Az európai adatvédelmi biztos szerint fontos, hogy a Bizottság az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben biztosított egyértelmű módon ismétlje meg az Uniónak az alapvető jogok tiszteltetésére vonatkozó, az EUSz. 6. cikke szerinti kötelezettségeit. Ez a kijelentés annál is inkább fontosabb most, hogy az Európai Tanács úgy határozott, hogy az Európai

Unió Alapjogi Chartája a *reformszerződés* értelmében jogilag kötelező erejű lesz. A Charta 8. cikke kimondja, hogy mindenkinek joga van a rá vonatkozó személyes adatok védelméhez.

48. Közismert tény, hogy a bűnüldözés által támasztott azon igény, hogy a bűncselekmények leküzdéséhez – nem is beszélve a terrorizmus elleni küzdelemről – egyre növekvő mértékben használjanak fel személyes adatokat, azzal a kockázattal jár, hogy a polgárok védelmének szintje gyengül, és akár az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben és/vagy az Európa Tanács 108. egyezményében⁽²⁰⁾ biztosított szint alá is csökkenhet. Ez az aggodalom képezte az európai adatvédelmi biztosnak a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében feldolgozott személyes adatok védelméről szóló tanácsi kerethatározati javaslatra vonatkozó, 2007. április 27-án kibocsátott harmadik véleményének egyik fő elemét.

49. Ebben az összefüggésben alapvető fontosságú, hogy a bűnüldözés által támasztott igényekkel kapcsolatban is az irányelv által biztosított védelmi szint jelentse a polgárok védelmének alapját. Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény és a 108. egyezmény minimális szintű védelmet biztosít, de nem biztosítja a szükséges pontosságot. A polgárok megfelelő szintű védelmének biztosítása érdekében ezeken túl kiegészítő intézkedésekre volt szükség. Ez a szükség jelentette az irányelv 1995-ös elfogadásához vezető egyik fő húzóerőt⁽²¹⁾.

50. Ugyanilyen fontos, hogy ez a védelmi szint hatékonyan biztosítva legyen minden olyan helyzetben, amikor személyes adatot dolgoznak fel bűnüldözési céllal. Habár ez a közlemény nem foglalkozik a harmadik pillér körébe tartozó adatfeldolgozással, mégis joggal foglalkozik azokkal a helyzetekkel, amikor kereskedelmi céllal gyűjtött (és feldolgozott) adatokat bűnüldözési célokra használnak fel. Ezek a helyzetek egyre gyakrabban fordulnak elő, lévén, hogy a rendőrségi munka egyre nagyobb mértékben támaszkodik a harmadik felek birtokában lévő információk elérhetőségére. A 2006/24/EK irányelv⁽²²⁾ jelenti a legjobb példát erre a tendenciára: ez az irányelv arra kötelezi az elektronikus hírközlési szolgáltatókat, hogy bűnüldözési célokból (hosszabb ideig) tárolják a kereskedelmi céllal gyűjtött (és tárolt) adatokat. Az európai adatvédelmi biztos szerint teljes mértékben biztosítani kell, hogy az irányelv alkalmazási körén belül gyűjtött és feldolgozott személyes adatok megfelelő védelemben részesüljenek, amikor azokat közérdekű célokra, és különösen a biztonság érdekében, valamint a terrorizmus elleni harc céljából használják fel. Néhány esetben azonban ez utóbbi célok az irányelv alkalmazási körén kívül eshetnek.

⁽¹⁹⁾ A Bíróság 2006. május 30-i ítélete, Európai Parlament kontra Tanács (C-317/04) és Bizottság (C-318/04), C-317/04. és C-318/04. sz. egyesített ügyek, EBHT 2006., I-4721. o.

⁽²⁰⁾ Az egyének személyes adataik gépi feldolgozása során való védelméről szóló, 1981. január 28-i Európa tanácsi egyezmény.

⁽²¹⁾ A tanácsi kerethatározat szükségességével kapcsolatban az európai adatvédelmi biztos számos véleményében megemlítette a pontosság hiányát a 108. egyezményben.

⁽²²⁾ A nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtása, illetve a nyilvános hírközlő hálózatok keretében előállított vagy feldolgozott adatok megőrzéséről és a 2002/58/EK irányelv módosításáról szóló, 2006. március 15-i 2006/24/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 105., 2006.4.13., 54. o.).

51. Ezek az észrevételek a Bizottsághoz intézett következő javaslatokhoz vezetnek:

- Folytatni kell annak mérlegelését, hogy milyen adatvédelmi vonatkozása lehet a magántársaságok bűnüldözési tevékenységekbe való bevonásának, annak biztosítása céljából, hogy a 95/46/EK irányelvben megfogalmazott elvek teljes körűen alkalmazhatók legyenek ezekre a helyzetekre, és ne keletkezzen joghézag a polgárok adatvédelemhez való alapvető jogában. Ezen belül biztosítani kell, hogy az irányelv alkalmazási körén belül gyűjtött személyes adatok közérdekű célból történő, az irányelv alkalmazási körén belül vagy kívül eső további feldolgozás esetén is megfelelő és következetes védelemben részesüljenek.
- Ennek a mérlegelésnek mindenképpen ki kell terjednie a jelenlegi jogi keret hiányosságaira, amelyben nem egyértelmű az első és a harmadik pillér közötti határvonal, és amelyben olyan helyzetek is előfordulhatnak, amikor egyáltalán nincs megfelelő jogalap egy adatvédelmi jogi eszközre ⁽²³⁾.
- Az irányelv 13. cikkét, amely mentességet biztosít az adatvédelmi elvek alól és korlátozza őket, amikor az – többek között – közérdekből szükséges, úgy kell értelmezni, hogy megmaradjon annak az irányelv alkalmazási körén belül gyűjtött személyes adatok kulcsfontosságú kapcsolódási felületeként és biztosítékeként játszott „hasznos hatása” („*effet utile*”), összhangban a Bíróság *Österreichischer Rundfunk* ügyben hozott ítéletével ⁽²⁴⁾ és az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatával.
- Mérlegelni kell a 13. cikk szerinti mentességek alkalmazására vonatkozó feltételek és biztosítékok harmonizálását célzó jogszabályok javasolásának lehetőségét.

E. A reformszerződés nyomán kialakuló lehetséges helyzet

52. A Bizottság a közleményben érinti az alkotmány szerződés által az adatvédelem területére gyakorolt – rendkívül nagy – hatást. A szerződés – amely alatt már a reformszerződés értendő – valóban alapvető jelentőségű lesz ezen a területen. A szerződés a pillérstruktúra végét jelenti, az adatvédelemre vonatkozó rendelkezést (jelenleg az EK-Szerződés 286. cikke) egyértelművé teszi, az Európai Unió Alapjogi Chartája pedig, amelynek 8. cikke adatvédelmi rendelkezést tartalmaz, jogilag kötelező erejű eszközzé válik.
53. A kormányközi konferencia (KK) felhatalmazása különös figyelmet fordít az adatvédelemre. A 19. pont f) alpontja alapvetően három megállapítást tesz. Először is, az adatvédelemre vonatkozó általános szabályok nem érintik a KKBP-címben (a jelenlegi második pillér) elfogadott külön szabályokat; másodsor, nyilatkozatot fogadnak el a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén (a jelenlegi harmadik pillér) megvalósuló adatvédelemről; és harmadszor, a vonatkozó jegyzőköny-

vekben külön rendelkezéseket fogadnak el az egyes tagállamok helyzetéről (ez az elem főként az Egyesült Királyságnak a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés tekintetében fennálló különleges helyzetéhez kapcsolódik).

54. A második elem (a nyilatkozat) az, amelyet a kormányközi konferencián majd pontosítani kell. Az irányelvben foglalt adatvédelmi elvek lehető legszélesebb körű alkalmazásának biztosítása érdekében kellőképpen figyelembe kell venni a pillérstruktúra felszámolásának következményeit és az irányelvnek a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre való esetleges alkalmazhatóságát. Az e kérdéssel kapcsolatos további részletek megvitatására nem ez a megfelelő hely. Az európai adatvédelmi biztos a kormányközi konferencia elnökségéhez címzett levelében javaslatokat terjesztett elő a nyilatkozatra vonatkozóan ⁽²⁵⁾.

VI. A JOBB VÉGREHAJTÁST SZOLGÁLÓ ESZKÖZÖK

A. Általános megjegyzések

55. A közlemény az irányelv jövőbeli jobb végrehajtására használható számos eszközre és intézkedésre utal. Az európai adatvédelmi biztos észrevételeket kíván tenni ezekkel kapcsolatban, miközben a közleményben nem említett egyéb kiegészítő eszközöket is feltár.

B. Ágazati jogszabályok

56. Egyes esetekben uniós szinten egyedi jogalkotásra lehet szükség. Ezen belül, az irányelvben megfogalmazott elveknek a technológiák által felvetett kérdésekhez való hozzáigazításához ágazati jogszabályok bizonyulhatnak szükségesnek, ahogyan az a magánélet távközlési ágazatban megvalósuló védelméről szóló irányelvekben is történt. Az olyan területeken, mint például az RFID-technológia, gondosan mérlegelni kell az egyedi jogszabályok alkalmazását.

C. Jogsértési eljárások

57. A közleményben említett eszközök közül a leghatásosabb a jogsértési eljárás. A közlemény egy aggodalomra okot adó konkrét területet határoz meg, nevezetesen az adatvédelmi hatóságok függetlenségének és hatáskörének kérdését, más területeket pedig csak nagy vonalakban említ meg. Az európai adatvédelmi biztos osztja azt a véleményt, hogy a jogsértési eljárások alapvető és elkerülhetetlen eszközt jelentenek, ha a tagállamok nem rendelkeznek az irányelv teljes körű végrehajtásáról, figyelembe véve különösen azt a tényt, hogy már csaknem kilenc év telt el az irányelv végrehajtására megállapított határidő lejárta óta, valamint azt, hogy már a munkaprogramban megállapított strukturált párbeszédre is sor került. Mindazonáltal a mai napig egyetlen eljárás sem indult a Bíróságon a 95/46/EK irányelv megsértése miatt.

⁽²³⁾ Az európai adatvédelmi biztos által több alkalommal, főként a PNR-ítélettel kapcsolatban kifejtett „jogi kiskapu” kérdése (lásd például a 2006. évi jelentés 47. oldalát).

⁽²⁴⁾ A Bíróság 2003. május 20-i ítélete, a C-465/00., C-138/01. és C-139/01. sz. egyesített ügyek, EBHT 2003., I-4989. o.

⁽²⁵⁾ Lásd az európai adatvédelmi biztos által a kormányközi konferencia elnökségéhez címzett, a reformszerződés keretében megvalósuló adatvédelemről szóló, 2007. július 23-i, az európai adatvédelmi biztos honlapján elérhető levelet.

58. A valamennyi olyan esetről készült összehasonlító elemzés⁽²⁶⁾, ahol fennáll a hibás vagy nem teljes átültetés gyanúja, valamint az értelmező közlemény minden bizonynyal javíthatja a Szerződések Őreként fellépő Bizottság szerepének koherenciáját. Mindazonáltal ezen eszközök kidolgozása – ami némi időbe és erőfeszítésbe kerülhet – nem késleltetheti a jogsértési eljárásokat azokon a területeken, ahol a Bizottság már egyértelműen megállapította a helytelen átültetést vagy gyakorlatot.
59. A európai adatvédelmi biztos ezért arra ösztönzi a Bizottságot, hogy – amennyiben szükséges – jogsértési eljárások révén törekedjen az irányelv jobb végrehajtására. Az európai adatvédelmi biztos ebben az összefüggésben élni fog a Bíróságon való beavatkozásra vonatkozó hatáskörével annak érdekében, hogy adott esetben beavatkozzon a 95/46/EK irányelv végrehajtásához vagy a személyes adatok védelmének területén elfogadott egyéb jogi eszközökhöz kapcsolódó jogsértési eljárásokba.
60. Az európai adatvédelmi biztos üdvözlöi, hogy a közlemény csak korlátozott számú cikkel foglalkozik, így lehetővé téve az érzékenyebb kérdésekre való összpontosítást. E tekintetben az európai adatvédelmi biztos felhívja a Bizottság figyelmét a következő, az értelmező közleményben különleges figyelmet érdemlő kérdésekre:
- a személyes adat fogalma⁽²⁸⁾,
 - az adatkezelő vagy az adatfeldolgozó szerepének fogalom meghatározása,
 - az alkalmazandó jog meghatározása,
 - a célhoz kötöttség elve és a céllal össze nem egyeztethető felhasználás,
 - a feldolgozás jogalapja, különösen az egyértelmű beleegyezés és az érdekek közötti egyensúly tekintetében.

D. Értelmező közlemény

60. A közlemény néhány rendelkezéssel kapcsolatban egy olyan értelmező közleményre is utal, amelyben a Bizottság pontosítani fogja az irányelv azon rendelkezéseire vonatkozó értelmezését, amelyek végrehajtása problematikusnak bizonyult, és így jogsértési eljárásokat eredményezhet. Az európai adatvédelmi biztos üdvözlöi, hogy a Bizottság ebben az összefüggésben figyelembe veszi a munkacsoport által az értelmezés kapcsán végzett munkát. Valóban alapvető fontosságú, hogy a soron következő értelmező közlemény megfogalmazásakor kellőképpen figyelembe vegyék a munkacsoport álláspontját, és megfelelően konzultáljanak a munkacsoporttal annak érdekében, hogy annak tapasztalatát hasznosítsák az irányelv nemzeti szintű alkalmazása során.
61. Ezen túlmenően az európai adatvédelmi biztos megerősíti, készen áll arra, hogy a személyes adatok védelméhez kapcsolódó valamennyi kérdésben tanácsot adjon a Bizottságnak. Ez azon eszközökre is vonatkozik, amelyek nem kötelező erejűek, de ennek ellenére céljuk a személyes adatok védelmének területére vonatkozó közösségi politika meghatározása – ilyen eszközök például a bizottsági közlemények. A közlemények esetében az európai adatvédelmi biztossal még az értelmező közlemény elfogadása előtt kell konzultálni annak érdekében, hogy ez a tanácsadó szerep hatékony lehessen⁽²⁷⁾. A WP29 és az európai adatvédelmi biztos tanácsadó szerepe egyaránt hozzáadott értéket nyújt e közleményhez, miközben megőrzi a Bizottság függetlenségét abban, hogy önállóan dönthessen az irányelv végrehajtásához kapcsolódó jogsértési eljárások hivatalos megindításáról.
62. Az európai adatvédelmi biztos üdvözlöi, hogy a közlemény csak korlátozott számú cikkel foglalkozik, így lehetővé téve az érzékenyebb kérdésekre való összpontosítást. E tekintetben az európai adatvédelmi biztos felhívja a Bizottság figyelmét a következő, az értelmező közleményben különleges figyelmet érdemlő kérdésekre:
- a személyes adat fogalma⁽²⁸⁾,
 - az adatkezelő vagy az adatfeldolgozó szerepének fogalom meghatározása,
 - az alkalmazandó jog meghatározása,
 - a célhoz kötöttség elve és a céllal össze nem egyeztethető felhasználás,
 - a feldolgozás jogalapja, különösen az egyértelmű beleegyezés és az érdekek közötti egyensúly tekintetében.
- E. Egyéb, nem kötelező erejű eszközök
63. Az egyéb, nem kötelező erejű eszközöknek proaktív módon kell fejleszteniük az adatvédelem elveinek való megfelelést, különösen az új technológiai környezetekben. Az intézkedéseknek „a magánélet megtervezett védelme” („privacy by design”) elnevezésű koncepcióra kell épülniük, biztosítva, hogy az új technológiák szerkezetének kidolgozására és kialakítására az adatvédelmi elvek megfelelő figyelembevételével mellett kerüljön sor. A magánélet védelmét tiszteletben tartó technológiai termékek előmozdításának kulcsfontosságú szerepet kell játszania egy olyan környezetben, ahol a helyfüggetlen számítástechnika gyors fejlődést mutat.
64. Ehhez szorosan kapcsolódik annak szükséges volta, hogy kibővítsék az adatvédelmi jogszabályok érvényesítésében érdekelt felek körét. Egyrészt, az európai adatvédelmi biztos határozottan támogatja a hatásköreiket és a 29. cikk alapján létrehozott munkacsoporton belüli koordinációs lehetőségeket teljes mértékben kihasználó adatvédelmi hatóságok által az irányelvben megfogalmazott elvek érvényesítésében játszott alapvető szerepet. Az irányelv hatékonyabb érvényesítése egyike a londoni kezdeményezésben megfogalmazott célkitűzéseknek is.
65. Másrészt, az európai adatvédelmi biztos hangsúlyozza azt, hogy az adatvédelmi elvek magánfelek általi érvényesítését önszabályozás és verseny révén kellene előmozdítani. Az ipart ösztönözni kellene az adatvédelmi elvek végrehajtására és arra, hogy versenyezzen a magánélet védelmét tiszteletben tartó termékek és szolgáltatások fejlesztése terén, hogy ezáltal – az adatvédelmet fontosnak tartó fogyasztók elvárásainak való jobb megfelelés révén – növelhesse piaci szerepét. Ebben az összefüggésben jó példát jelenthetnek az adatvédelmi bizalompecsétek, amelyeket tanúsítási eljárásnak alávetett termékek és szolgáltatások kaphatnak meg⁽²⁹⁾.

⁽²⁶⁾ Lásd a közlemény 6. oldalát.

⁽²⁷⁾ Lásd az európai adatvédelmi biztos „Az Európai Adatvédelmi Biztos, mint a közösségi intézmények tanácsadója, a jogalkotásra vonatkozó javaslatokról és a kapcsolódó dokumentumokról” című politikai dokumentumát (a dokumentum 5.2. pontját), amely az európai adatvédelmi biztos honlapján érhető el.

⁽²⁸⁾ A munkacsoport 4/2007. sz., a 9. lágjegyzetben említett véleménye is foglalkozott ezzel a kérdéssel.

⁽²⁹⁾ Említésre érdemes az EuroPriSe elnevezésű, Schleswig-Holstein tartomány adatvédelmi hatósága által az Európai Bizottság Eten elnevezésű projektjének keretében előmozdított projekt.

66. Az európai adatvédelmi biztos fel szeretné hívni a Bizottság figyelmét azon egyéb eszközökre is, amelyek annak ellenére, hogy a közlemény nem említi őket, hasznosnak bizonyulhatnak az irányelv jobb végrehajtása szempontjából. Az adatvédelmi hatóságokat az adatvédelmi jogszabályok jobb érvényesítésében segítő ilyen eszközök például a következők:

- teljesítményértékelés,
- a legjobb gyakorlatok előmozdítása és cseréje,
- harmadik felek általi adatvédelmi ellenőrzések.

F. Egyéb, hosszú távú eszközök

67. Az európai adatvédelmi biztos utolsó pontként olyan egyéb eszközökre utal, amelyek a közleményben nem szerepelnek, de amelyeket figyelembe lehetne venni az irányelv jövőbeli módosításakor, vagy amelyeket fel lehetne venni egyéb horizontális jogszabályokba – ezek közül is különösen a következőkre:

- Az irányelv érvényesítése megkönnyítésének igen hatékony eszközét jelenthetik a csoportos keresetek, amelyek polgárok csoportjai számára lehetővé teszik, hogy a személyes adatok védelmére vonatkozó ügyekben közösen élhessenek a per lehetőségével.
- Hasonló hatásuk lehet az olyan jogi személyek által benyújtott kereseteknek, akiknek tevékenységei bizonyos személykategóriák érdekeinek védelmét szolgálják, ilyenek például a fogyasztói szervezetek és a szakszervezetek.
- Az adatkezelők arra vonatkozó kötelezettsége, hogy az adataikat értesítsék a biztonsági előírások megsértéséről, nem csak értékes biztosítékot jelentene, hanem a polgárok adatvédelemmel kapcsolatos tudatossága növelésének módját is.
- Olyan rendelkezések, amelyek megkönnyítik az adatvédelmi bizalompecsétet és a harmadik felek általi adatvédelmi ellenőrzéseket (lásd a 65. és 66. pontot) transznacionális összefüggésben való alkalmazását.

G. Az intézményi szereplők – különösen a munkacsoport – feladatainak jobb meghatározása

68. Több intézményi szereplő rendelkezik az irányelv végrehajtásához kapcsolódó feladatokkal. Az irányelv 28. cikke értelmében a tagállami felügyelő hatóságok felelnek az irányelvet átültető nemzeti rendelkezések tagállami alkalmazásának ellenőrzéséért. A 29. cikk létrehozta a felügyelő hatóságok munkacsoportját, a 30. cikk pedig felsorolja annak feladatait. A 31. cikk értelmében az intézkedések közösségi szinten való végrehajtása tekintetében a Bizottságot a tagállamok kormányainak képviselőiből álló bizottság (komitológiai bizottság) segíti.

69. A különböző szereplők feladatai jobb meghatározásának szükségessége különösen igaz a munkacsoport (tevékenységei) tekintetében. A 30. cikk (1) bekezdése felsorolja a munkacsoport négy feladatát, amelyek úgy foglalhatók

össze, mint az irányelv nemzeti szinten való alkalmazásának vizsgálata az egységesség jegyében, valamint véleménynyilvánítás az alábbi közösségi szintű fejleményekről: a védelem szintje, jogalkotási javaslatok és eljárási szabályzat. Ez a lista érzékelteti, hogy a munkacsoport széles körű felelősséggel rendelkezik az adatvédelem területén, ugyancsak ezt szemléltetik a munkacsoport által az évek során készített dokumentumok.

70. A közlemény szerint a munkacsoport „nagyon fontos tényező a jobb és koherensebb végrehajtás biztosításához”. Az európai adatvédelmi biztos teljes mértékben osztja ezt a megállapítást, ugyanakkor a feladatok néhány konkrét elemének pontosítását is szükségesnek tartja.

71. Először is, a közlemény a munkacsoport által nyújtott hozzájárulás javítására szólít fel, lévén, hogy a nemzeti hatóságoknak törekedniük kell arra, hogy nemzeti gyakorlataikat a közös irányvonalhoz igazítsák⁽³⁰⁾. Az európai adatvédelmi biztos üdvözli e kijelentés szándékát, de óva int a feladatok összecszerelésétől. Az EK-Szerződés 211. cikke értelmében a Bizottság feladata, hogy ellenőrizze, a tagállamok – a felügyelő hatóságokat is beleértve – teljesítik-e kötelezettségeiket. A munkacsoport mint független tanácsadó szerv nem tartozhat felelősséggel az általa adott vélemények nemzeti hatóságok általi alkalmazásáért.

72. Másodszor, a Bizottságnak tisztában kell lennie azzal, hogy a munkacsoporton belül különböző szerepei vannak, hiszen nem csak tagja a munkacsoportnak, de annak titkárságát is ő biztosítja. Titkársági feladatainak ellátása során úgy kell támogatnia a munkacsoportot, hogy az független módon végezhesse munkáját. Ez lényegében két dolgot jelent: a Bizottságnak biztosítani kell a szükséges forrásokat, a titkárságnak pedig a munkacsoport tevékenységeinek tartalmát, körét és eredményének jellegét tekintve a munkacsoport és annak elnöke utasításait követve kell működnie. Általánosabban fogalmazva: a Bizottság egyéb, a közösségi jog szerinti feladatainak ellátása során végzett tevékenységei nem akadályozhatják őt abban, hogy ellássa titkársági feladatait.

73. Harmadszor, habár a munkacsoport prioritásainak kijelölése magára a munkacsoportra van bízva, a Bizottság jelezheti, hogy mit vár el a munkacsoporttól, valamint hogy megítélése szerint miként lehet a legjobban felhasználni a rendelkezésre álló forrásokat.

74. Negyedszer, az európai adatvédelmi biztos sajnálatát fejezi ki amiatt, hogy a közlemény nem ad egyértelmű útmutatást a szerepek Bizottság és munkacsoport közötti felosztására vonatkozóan. Az európai adatvédelmi biztos felkéri a Bizottságot, hogy nyújtson be a munkacsoporthoz egy ilyen útmutatást tartalmazó dokumentumot. Az európai adatvédelmi biztos a következő pontok felvételét javasolja e dokumentumba:

- A Bizottság felkérheti a munkacsoportot arra, hogy számos konkrét és sajátos kérdéssel foglalkozzon. A Bizottság kéréseinek a munkacsoport feladataira és prioritásaira vonatkozó egyértelmű stratégián kell alapulniuk.

⁽³⁰⁾ Lásd a közlemény 11. oldalát.

- A munkacsoport saját prioritásait egyértelmű prioritásokat tartalmazó munkaprogramban határozza meg.
- A Bizottság és a munkacsoport szabályait esetleg egyetértési megállapodásban fektethetnék le.
- Alapvető fontosságú, hogy a munkacsoport teljes körűen részt vegyen az irányelv értelmezésében, és táplálja az irányelv esetleges módosításához vezető megbeszéléseket.

VII. ÖSSZEFOGLALÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK

75. Az európai adatvédelmi biztos osztja a Bizottság fő következtetését, miszerint az irányelvet rövid távon nem kell módosítani. Ezt a következtetést meg lehetne erősíteni azáltal, hogy azt az irányelv jellegére és az Unió jogalkotási politikájára is alapozzák.

76. Az európai adatvédelmi biztos a következőkből indul ki:

- Rövid távon a legelőnyösebb az, ha az erőfeszítések az irányelv végrehajtásának javítására összpontosulnak.
- Hosszú távon elkerülhetetlennek tűnik az irányelv módosítása.
- Az e változtatásokhoz vezető javaslatok kidolgozására vonatkozó felülvizsgálat konkrét időpontját már most ki kellene tűzni. Ez egyértelmű ösztönzést adna ahhoz, hogy már most elgondolkodjanak a jövőbeli változtatásokról.

77. A jövőbeli változtatások fő elemei a következők:

- Nincs szükség új elvekre, egyértelműen szükség van viszont egyéb igazgatási intézkedésekre.
- A személyes adatok mindennemű felhasználására alkalmazandó adatvédelmi jogszabályok széles körű hatályát nem kell módosítani.
- Az adatvédelmi jogszabályoknak konkrét esetekben lehetővé kell tenniük a kiegyensúlyozott megközelítést, az adatvédelmi hatóságok számára pedig azt, hogy prioritásokat határozzanak meg.
- A rendszert teljes körűen kell alkalmazni a személyes adatok bűnüldözési célú felhasználására, habár az e területen jelentkező különleges problémák kezeléséhez megfelelő kiegészítő intézkedésekre lehet szükség.

78. Az európai adatvédelmi biztos javasolja, hogy a Bizottság határozza meg közelebbről a következőket: a közlemény 3. fejezetében említett tevékenységekre vonatkozó ütemterv; az irányelv alkalmazásáról szóló következő jelentésre vonatkozó határidő; az előirányzott tevékenységek végrehajtásának értékelésére vonatkozó megbízás; a hosszú távon követendő útra vonatkozó utalások.

79. Az európai adatvédelmi biztos fontos első lépésként üdvözli a technológiára vonatkozó megközelítést, és azt javasolja, hogy kezdődjön meg a hosszú távú megközelítésről szóló megbeszélés, amelybe többek között a bekamerázott társadalom fejlődéséről szóló sarkalatos vita is beletartozik. Az

európai adatvédelmi biztos üdvözli továbbá a 2002/58/EK irányelv folyamatban lévő felülvizsgálatát, valamint az olyan új technológiák, mint például az internet és a rádiófrekvenciás azonosítás (RFID) által felvetett adatvédelmi kérdések megválaszolását lehetővé tévő specifikusabb szabályok esetleges szükségességét. Ezen intézkedéseknek a dinamikus környezet teljes egészét kellene figyelembe venniük, és hosszú távon a 95/46/EK irányelvre is ki kellene terjedniük.

80. Az európai adatvédelmi biztos sajnálatát fejezi ki amiatt, hogy a magánélet globális szintű védelmének és a joghatóságnak a perspektívája korlátozott szerepet játszik a közleményben, és olyan gyakorlati megoldásokra hív fel, amelyek az európai adatalanyok védelmének szükségességét összeegyeztetik az Európai Unió és tagállamai területi korlátaival, mint például: az adatvédelem globális keretének továbbfejlesztése; a harmadik országokba irányuló adattovábbításra vonatkozó különleges rendszer továbbfejlesztése; a joghatóságról szóló nemzetközi megállapodások vagy harmadik országokkal kötött hasonló megállapodások; a globális megfelelést célzó mechanizmusokba való beruházások, mint például a kötelező erejű vállalati szabályok multinacionális vállalatok általi alkalmazása.

Az európai adatvédelmi biztos felkéri a Bizottságot, hogy a legfontosabb érdekelt felekkel együtt kezdjen el kidolgozni egy erre a perspektívára vonatkozó elképzelést.

81. Az európai adatvédelmi biztos a bűnüldözés tekintetében a következő javaslatokat teszi a Bizottságnak:

- Folytatódjon annak mérlegelése, hogy milyen vonatkozásai vannak a magántársaságok bűnüldözési tevékenységeibe való bevonásának.
- Őrizték meg az irányelv 13. cikkének „hasznos hatását” („*effet utile*”), esetleg a 13. cikk szerinti mentességek alkalmazására vonatkozó feltételek és biztosítékok harmonizálását célzó jogszabályok javasolása révén.

82. Az irányelv teljes körű végrehajtása azt jelenti, hogy 1. biztosítani kell, hogy a tagállamok teljes mértékben megfeleljenek az európai jog szerinti kötelezettségeiknek és 2. teljes körűen alkalmazni kell azokat az egyéb, nem kötelező erejű eszközöket, amelyek hozzájárulhatnak az adatvédelem magas és harmonizált szintjéhez. Az európai adatvédelmi biztos arra kéri a Bizottságot, hogy egyértelműen jelezze, miként fogja felhasználni a különböző eszközöket, valamint azt is, hogy milyen módon különbözteti meg saját feladatait a munkacsoport feladataitól.

83. Ami ezen eszközöket illeti:

- Egyes esetekben uniós szinten egyedi jogalkotásra lehet szükség.
- A európai adatvédelmi biztos arra ösztönzi a Bizottságot, hogy jogsértési eljárások révén törekedjen az irányelv jobb végrehajtására.

- A Bizottság felkérést kap arra, hogy – a munkacsoport és az európai adatvédelmi biztos tanácsadó szerepét tiszteletben tartva – az értelmező közlemény eszközét alkalmazza a következőkre: a személyes adat fogalma; az adatkezelő vagy az adatfeldolgozó szerepének fogalom meghatározása; az alkalmazandó jog meghatározása; a célhoz kötöttség elve és a céllal össze nem egyeztethető felhasználás; a feldolgozás jogalapja, különösen az egyértelmű beleegyezés és az érdekek közötti egyensúly tekintetében.
 - A nem kötelező eszközök magukban foglalják „a magánélet megtervezett védelme” („privacy by design”) elnevezésű koncepcióra épülő eszközöket.
 - Hosszú távon a következőket is: csoportos keresetek; az olyan jogi személyek által benyújtott keresetek, akiknek tevékenységei bizonyos személykategóriák érdekeinek védelmét szolgálják; az adatkezelők arra vonatkozó kötelezettsége, hogy az adatalanyokat értesítsék a biztonsági előírások megsértéséről; olyan rendelkezések, amelyek megkönnyítik az adatvédelmi bizalompecsétek és a harmadik felek általi adatvédelmi ellenőrzések transznacionális összefüggésben való alkalmazását.
84. Az európai adatvédelmi biztos felkéri a Bizottságot, hogy nyújtson be egy olyan dokumentumot a munkacsoportnak, amely egyértelmű útmutatást ad a szerepeknek a Bizottság és a munkacsoport közötti felosztására vonatkozóan és az alábbi elemeket is tartalmazza:
- A Bizottságnak a munkacsoport feladataira és prioritásaira vonatkozó egyértelmű stratégián alapuló, arra irányuló kérései, hogy a munkacsoport számos konkrét és sajátos kérdéssel foglalkozzon.
 - A szabályok egyetértési megállapodásban való lefektetésére vonatkozó lehetőség.
 - A munkacsoport teljes körű részvétele az irányelv értelmezésében és az irányelv esetleges módosításához vezető megbeszéléseken.
85. Az irányelvben foglalt adatvédelmi elvek lehető legszélesebb körű alkalmazásának biztosítása érdekében kellőképpen figyelembe kell venni a reformszerződés következményeit. Az európai adatvédelmi biztos a kormányközi konferencia elnökségéhez címzett levelében javaslatokat terjesztett elő.

Kelt Brüsszelben, 2007. július 25-én.

Peter HUSTINX
európai adatvédelmi biztos