

Simon Emese Réka:
Szenzitív adatok és egyenlő esélyek Európában

A faji-etnikai jellemzőket tartalmazó szenzitív adatokkal való visszaélés egyik legveszélyesebb formája a profilalkotás céljából történő felhasználás. Ilyen esetekben nagy a veszélye annak, hogy az e csoportokba tartozó személyeket hátrányos megkülönböztetés éri. Ennek az az oka, hogy a profilalkotás olyan, az emberi viselkedésre vonatkozó feltételezéseken alapul, amelyeknek alapja egy bizonyos jól körülírható tulajdonság (pl. bőrszín).

Az esélyegyenlőségi irányelvek alkalmazásáról szóló beszámolójában¹ az Európai Bizottság hangsúlyozta, hogy az egyenlő bánásmód hatékony érvényre juttatásához elengedhetetlen többek között a megbízható etnikai adatokat tartalmazó statisztikák összeállítása és használata. Az EU adatvédelmi irányelvével pedig nem ellentétes az olyan adatgyűjtés és –kezelés, amely az antidiszkriminációs joganyag alkalmazását szolgálja, akkor sem, ha szenzitív adatokat érint.

Az Európai Unió Tanácsa a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló 2000/43/EK irányelvnek preambuluma tartalmazza, hogy a statisztikai adatgyűjtés a közvetett megkülönböztetést bizonyító eszközként is felhasználható.

Az ECRI 2007 júniusában elfogadott, a rendőri eljárásokban megjelenő rasszizmus és faji diszkrimináció tárgyában kiadott 11. számú ajánlása² 4 területen javasol lépéseket az Európa Tanács tagállamainak a probléma kezelése érdekében. Az első fejezet a faji-etnikai alapú profilalkotással (racial profiling) foglalkozik, és megfogalmazza az eljárás során érvényesülő faji-etnikai alapú profilalkotás tilalmát, az esetlegesen diszkriminatív rendőri gyakorlat monitorozásának és vizsgálatának bevezetését, az igazoltatások esetében az objektív kritériumokon alapuló gyanúok előírását, valamint a fentiekre vonatkozó speciális képzések bevezetését. Hasonló intézkedéseket találunk a CERD 2005-ös ajánlásában³ is. A diszkriminációmentes eljárás követelménye és az etnikai profilalkotás alkalmazásának tilalma megjelenik az ECRI – a terrorizmus elleni harc során is figyelembe veendő – rasszizmus-ellenes előírásokról szóló 2004-ben megjelent ajánlásában is⁴. Ennek kapcsán érdemes megemlíteni azt, hogy az Amerikai Ügyvédi Kamara küldöttgyűlése egyhangúlag szavazta meg azt, hogy vezessenek be faji adatrögzítési kötelezettséget a közlekedési eljárásokban.

I. Vizsgálati modell

¹ COM (2006) du 30/10/2006.

² ECRI General Policy Recommendation no. 11. on combating racism and racial discrimination in policing, Strasbourg, 4 October, 2007.

³ CERD General recommendation XXXI on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system, CERD, A/60/18 (2005).

⁴ ECRI General Policy Recommendation No. 8 on Combating Racism While Fighting Terrorism, ECRI (2004) 26.

A bizonyítás és a diszkrimináció koncepciója, valamint a vonatkozó EU-irányelv,⁵ az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga alapján felvázolható egy olyan vizsgálati modell, amely a diszkrimináció panaszok felülvizsgálatára mind elméletben, mind pedig gyakorlatban működőképes.⁶

Ehhez kapcsolódóan szeretnék néhány szót szólni a bizonyítási terhet érintő kérdésekről. Kétféle bizonyítási teher között tehetünk különbséget. Egyrészt beszélhetünk a jogi vagy objektív bizonyítási teherről, amelyet a „meggyőzés terheként” (burden of persuasion) is emlegetnek, másrészt a szubjektív bizonyítási teherről, vagyis az „előhozakodás terhéről” (burden of production).⁷ Ez a különbségtétel azért jelentős, mert míg a szubjektív bizonyítási teher az eljárás során mozog, az objektív bizonyítási teher az egész eljárás során csak az egyik felet terhelheti. Az a fél viseli a meggyőzés kockázatát, akire az objektív bizonyítási teher hárul. Amennyiben ez a fél nem tudja az állításait megfelelően és a jogalkalmazó szerv számára elfogadható módon alátámasztani, ő kerül ki az eljárásból vesztes félként.

A diszkriminációnak két alapvető esetét lehet megkülönböztetni: a közvetett és közvetlen diszkriminációt, melyen fogalmát a Faji irányelv 2. cikk (2) bekezdésének a) és b) pontjai határoznak meg: „*közvetlen megkülönböztetés áll fenn, ha egy személlyel szemben faji vagy etnikai alapon kevésbé kedvezően járnak el, mint ahogyan egy másik személlyel szemben hasonló helyzetben eljárnak, eljártak vagy eljárának*”, illetve „*közvetett megkülönböztetés áll fenn, ha egy látszólag semleges rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat az egy faji vagy etnikai származású személyeket más személyekhez képest különösen hátrányosan érint, kivéve ha ez a rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat jogszerű céllal objektív módon igazolható, továbbá e cél megvalósításának eszközei megfelelőek és szükségesek*”.

Egy diszkriminációs panasz vizsgálatakor tehát a következő elemeket lehet elkülöníteni:

- a kérelmezőt hátrány éri,
- oksági összefüggés van a hátrány és a védett tulajdonság, illetve a hátrány és a hivatkozott rendelkezés, gyakorlat vagy feltétel között,
- a kérelmezőt egy összehasonlítható helyzetben lévő másik személyhez képest éri hátrány.

A bizonyítási teherre vonatkozó általános szabály az, hogy aki állít valamit, annak kell azt bizonyítania.⁸ A diszkriminációval összefüggő esetekre azonban létezik egy speciális

⁵ A Tanács 2000/43/EK irányelve a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód alkalmazásának elvéről, 2000. június 29. (Faji irányelv).

⁶ Ambrus Mónika: Vizsgálati modell az egyenlő bánásmód megsértésével kapcsolatos ügyekben. In: Majtényi Balázs (szerk.): *Lejtős pálya – Antidiszkrimináció és esélyegyenlőség*. L'Harmattan, Budapest, 2009.

⁷ Julianne Kokott: *The Burden of Proof in Comparative and International Human Rights Law, Studies and Materials on the Settlement of International Disputes*, V. 3 (Book 3), Springer, 1998, 9-10. o.

⁸ „Ei incumbit probatib quidic, non qui negat.”

szabály. A Danfoss⁹- és az Enderby¹⁰-esetekben az Európai Bíróság arra hivatkozva dolgozta ki ezt, hogy e szabály nélkül a kérelmező nem lenne képes bizonyítani állítását, és ezzel meg lenne fosztva a hatékony jogorvoslattól. A Bíróság a fent nevezett 2 esetben elfogadta, hogy amennyiben prima facie megállapítható (diszkrimináció vélelme), hogy diszkrimináció történt, az eljárás alá vontnak kell bizonyítania, hogy az egyenlő bánásmód elve nem sérült. Azonban felmerül a kérdés, hogy ilyen esetben az objektív bizonyítás terhe melyik felet terheli.¹¹

A vizsgálati modell alapján felállítható egy olyan rendszer, amely biztosítja a diszkrimináció tilalmának teljes körű érvényesülését, ezzel megelőzve azt, hogy az etnikai adatok tárolása és kezelése visszaélésekre adhasson lehetőséget, ami szintén előremutató példa lehet a nemzeti joggyakorlat számára is.

II. Az Europol adatkezelése

Az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) az Európai Unió azon törekvését igyekszik megvalósítani, hogy a határokon átnyúló bűnözéssel szemben minél eredményesebben léphessen fel. Ez azonban szükségszerűen együtt jár a személyes adatok védelméhez való jog korlátozásával.¹² Az Europol azonban igyekszik olyan adatkezelő rendszert működtetni, amely a biztonság garantálásával minimalizálja az emberi jogok sérelmének lehetőségét. Ennek hatalmas jelentősége van, hiszen az Europol nemcsak adatkezelési feladatokat lát el, hanem az államok és szervezetek közötti adattovábbítás fontos közvetítője is egyben.¹³

Az Europol-határozat¹⁴ számos adatvédelmi rendelkezést tartalmaz, azonban ezek közül jelen írásomban csak a téma szempontjából releváns 12. cikkel foglalkozom. Az Europol Információs Rendszerben tárolt adatokat kizárólag az Europol feladatainak teljesítése céljából megengedett feldolgozni, vagyis szigorúan érvényesül a célhoz kötöttség elve. Azon adatok kezelése jelent nagyobb kihívást, amelyeket olyan „tényszerű jelek vagy megalapozott indokok” alapján kezelnek, amelyek az Europol hatáskörébe tartozó bűncselekmények feltételezhető elkövetőire vonatkoznak. A határozat meghatározza a tárolható adatok körét, melyek között érdekes megfogalmazással találkozhatunk: „... g) szükség esetén más, a személyazonosítást valószínűleg elősegítő ismertetőjel, ideértve bármely különleges, objektív és nem változó testi ismertetőjelet is, mint például a daktiloszkópiai adatokat és a (DNS nem kódoló szakaszai alapján létrehozott) DNS-profilokat.”

⁹ C-109/88, Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark v. Dansk Arbejdsgiverforening (acting for Danfoss), 1989. október 17.

¹⁰ C-127/92, Dr. Pamela Mary Enderby v. Frenchay Health Authority and Secretary of State for Health, 1993. okt. 27.

¹¹ Jarrett Haskovec: A Beast of a Burden? The New EU Burden-of-Proof Arrangement in Cases

¹² Holé Katalin: *Europol és jogállam – Biztonságunk ára*. Magyar Közlöny Kiadó, Budapest, 2008, 85-87. o.

¹³ Maria O’Neil: The Issue of Data Protection and Data Security in the (Pre-Lisbon) EU third Pillar. In: *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 6, No. 2, 220. o.

¹⁴ Az Europol létrehozásáról szóló 2009/371/IB határozat (2009.04.06).

Ez a kategória ugyan elég tág, és a felsorolás nem tekinthető taxatívnek, mégis megállapítható, hogy főszabály szerint nem terjed ki a faji hovatartozásra vonatkozó adatokra. Az adatkezelés magasan képzett szakemberek, illetve fejlett számítástechnikai rendszerek segítségével történik, az Europol-határozat pedig az adatok kiadásának, továbbításának és megszerzésének minden aspektusát leszabályozza, amelyre az adatok hatalmas mennyisége és nemzetközi jelentősége miatt is égető szükség van.

Ugyan az állami szintű szabályozástól nem várható el, hogy ilyen részletes rendelkezésekkel biztosítsák az adatok védelmét, mégis úgy gondolom, hogy az átláthatóság nemcsak unió, hanem tagállami szinten is fontos, így szükséges a megfelelő adatvédelmi jogszabályi háló kialakítása.

Az információszabadság, azaz a közérdekű adatok megismeréséhez való jog nem korlátozhatatlan, és megfelelő indokoltság esetén (az állam biztonsága, az emberi jogok védelme) a demokratikus jogállamokban ennek biztosítására anyagi és eljárásjogi szabályozást állítanak fel, amelyek garanciát jelentenek az alapjogok védelmére.

Az etnikai adatok a különleges védelmet igénylő különleges adatok körébe tartoznak, amelyek az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) értelmében a faji eredetre, a nemzetiséghez tartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más világnézeti meggyőződésre, az érdek-képviselői szervezeti tagságra, a szexuális életre vonatkozó személyes adat, illetve az egészségi állapotra, a kóros szenvedélyre vonatkozó személyes adat, valamint a bűnügyi személyes adat kategóriáit foglalják magunkban. Szenzitív jellegüknél fogva az ilyen adatok kezelésére speciális szabályozás vonatkozik, melyre vonatkozó rendelkezéseket szintén az Infotv.-ben találhatunk.

Az adatvédelemre vonatkozó hazai szabályozásban a legnagyobb gondot az okozza, hogy parallel jogszabályok tartalmazzák a különböző rendelkezéseket, és nincs egy olyan átfogó, átlátható törvény, amely egységesítené és egyértelművé tenné az alkalmazandó előírásokat. Magyarország Alaptörvénye olyan általános elveket rögzít, melyek az alapjogok érvényesülése szempontjából adnak útmutatást az alacsonyabb szintű jogszabályok rendelkezéseinek, mint például a VII. cikk (2) bekezdése:

„Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”

A bíróságok adatkezelésére vonatkozó szabályokat, illetve a bíróságok és a sajtó kapcsolatának szabályozását a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.), illetve a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) tartalmazza. A bírósági adatkezelés a szenzitív adatok szempontjából főleg azon adatokat érinti, melyek az eljárások során keletkezett dokumentumokban (periratok, jegyzőkönyvek) lelhetők fel.

Az adatvédelemre és az adatkezelésre vonatkozó részletszabályokat az Infotv. tartalmazza. A diszkrimináció tilalmával összefüggésben ezen kívül fontos megemlíteni az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV.

törvényt is, amely a faji-etnikai alapú megkülönböztetésre vonatkozó rendelkezésekkel járul hozzá az etnikai adatok védelmének érvényesüléséhez.

Az adatvédelem strukturális egységét biztosító törvény hiánya mellett az is problémát jelent, hogy számos olyan kérdés nincs szabályozva, amely esszenciális lenne az adatvédelem egészséges működéséhez. Például egyetlen jogszabály sem tartalmaz konkrét előírást arra vonatkozóan, hogy a bírósági adatok védelemben részesülnek. Az adat fogalmára sincs törvényi definíció, amely lehetőséget ad az önkényes értelmezésre, sok esetben ezzel megsértve az adatok védelméhez fűződő érdekeket. Adatnak minősülhet minden olyan fizikai valóság, mely emberi tevékenység révén mesterségesen rögzíthető, illetve információk olyan halmaza, amely alkalmas létező vagy valaha létezett konkrét tény rekonstruálására.¹⁵ Normatív szabályozás hiányában az esetleges visszaélések körében nem lehetséges a felelősség megállapítása, így ezek visszaszorítása komoly akadályokba ütközik.

A bírósági titkos adatok publikálására vonatkozóan sem állapítanak meg konkrét szabályokat a különböző szintű jogszabályok, ami megnöveli az adat kezelőjének fegyelmi felelősségét, és akár a személyes adattal visszaélés büncselekményi tényállását is megvalósíthatja. A személyes adatokkal kapcsolatos jogsértések a kártérítési igények megnövekedett számához vezethetnek. Ez szintén megelőzhető lenne a joghézagok módszeres kitöltésével, és egy egységes, átlátható adatvédelmi törvény elfogadásával, amely mindenre kiterjedő szabályozással fedi le ezt a jogterületet, ezáltal biztosítva jogszerű működését.

¹⁵ Harangozó Attila 2013. október 24-én, az „European Conference on Courts and Communication” konferencián elhangzott előadása alapján.