

KOÓSNÉ MOHÁCSI BARBARA

Az alapjogvédelem uniós szintű megnyilvánulása az Európai Bíróság készletező távközlésiadat-tárolásról szóló döntésében¹

Az utóbbi időben az egyre változatosabb, összetettebb és súlyosabb bűncselekmények üldözése, illetve megelőzése, a terrorizmus elleni minél hatékonyabb fellépés érdekében számos olyan jogintézmény fejlődött ki, amely jelentős alapjog-korlátozással jár.² Nagyon fontos kérdés azonban, hogyan lehet a bűntüldözés minél hatékonyabb anélkül, hogy túlzottan beavatkozna és aránytalanul korlátozná az állampolgárok szabadságát. A maximális biztonság nem jelent maximális szabadságot, inkább az ellenkezője igaz, hogy a szabadság minimálissá válik.³

Az alapjog-korlátozás általában, sőt többségében olyan személyeket is érint, akiknek adott esetben semmi közük sincs az elkövetett bűncselekményhez. Nemcsak az érintett személyi kör válik szélesebbé, hanem az a terület is, ahol ezen intézkedések alkalmazására sor kerülhet. Ez azt is jelenti, hogy nem csak a büntetőjog, illetve a büntetőeljárás lehet az alapjog-korlátozó intézkedések érvényesülési terepe. Az alapjog-korlátozó intézkedések a határon átnyúló bűnözés egyre intenzívebbé válásával már gyakran nem maradnak meg a nemzeti jog területén, a hatékony fellépés érdekében magasabb szintű együttműködésre és intézkedésekre van szükség. Ez azonban azt is magában foglalja, hogy az alapjogvédelem területén is túl kell lépni a nemzeti kereteken.

¹ Ez a tanulmány a Finszter Géza professzor tiszteletére készült kötetben megjelenő tanulmány bővített és aktualizált változata. Haack Péter – Király Eszter – Korinek László – Patyi András (szerk.): Gálya-padból laboratóriumot. Tanulmányok Finszter Géza professzor tiszteletére. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015, 247–255. o.

² Ilyen intézkedések például az alkotmányvédelmi szervezetek közötti együttműködés, a repülőgéputasok adatainak mentése és megőrzése, a büntető törvénykönyvek közelítése, az útlevéllal és személyi igazolvánnyal kapcsolatos biztonsági intézkedések, valamint a készletező távközlésiadat-tárolás.

³ Günter Krings: Terrorismusbekämpfung im Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Freiheit. Zeitschrift für Rechtspolitik, Nr. 6, 2015, S. 168.

A készletező távközlésiadat-tárolás

A készletező távközlésiadat-tárolás egy olyan jogintézmény, amelynek uniós jogi gyökerei vannak, és bevezetése elsősorban nem büntüldözési céllal történt. *A készletező távközlésiadat-tárolás lényege, hogy az elektronikus hírközlési szolgáltatók nyújtói vagy nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatói kötelesek az általuk nyújtott hírközlési szolgáltatások során előállított vagy feldolgozott adatokat meghatározott ideig megőrizni.* A 2006/24/EK irányelvvel⁴ szabályozott intézmény célja az elektronikus hírközlés belső piacát érintő akadályok megszüntetése, a tagállamok készletező adattárolásra vonatkozó szabályainak harmonizálása volt. Másodsorban azonban azt a célt is szolgálta, hogy az adatok (a tagállamok nemzeti joga által meghatározott) súlyosabb bűncselekmények kivizsgálása, felderítése és üldözése céljából rendelkezésre álljanak. Ennek érdekében az irányelv 6. cikke az adatok mentésére és tárolására nyitva álló időszakot hat hónaptól két évig terjedő időtartamban határozta meg. A 4. cikk értelmében pedig a tagállamok kötelesek voltak biztosítani, hogy meghatározott esetekben a nemzeti joggal egyetértésben az adatokat az illetékes nemzeti (büntüldöző) hatóságoknak továbbítani lehessen.

A nyilvántartott adatok lehetővé teszik annak megismerését, hogy az adott személy mely személlyel, milyen eszköz segítségével közölt valamit, meghatározhatóvá teszi a közlés idejét, időtartamát, gyakoriságát, és annak a helynek a meghatározását, ahol a közlésre sor került.⁵ Az egyetlen, ami adatbiztonsági okokból nem megismerhető, az a közlés tartalma.⁶ Mindazonáltal a megőrzött adatokból pontos következtetések vonhatók le az érintett személy magánélete vonatkozásában, például kik azok, akikkel rendszeresen kapcsolatot tart, melyek a napi szokásai, hova szokott meghatározott rendszerességgel járni, hol lakik, mely helyeken tartózkodik ideiglenesen.

Az irányelv 7. cikke az adatvédelemről és az adatbiztonságról rendelkezett. Ennek keretében garantálni kell a megőrzött adatok védelmét, azaz védeni kell a véletlenszerű vagy jogellenes megsemmisüléstől, elvesztéstől, módosítástól, jogosulatlan vagy jogellenes tárolástól, feldolgozástól, hozzáféréstől vagy betekintéstől. Az irányelv előírja, hogy a megőrzési időszak vé-

⁴ Az Európai Parlament és Tanács 2006/24/EK irányelve a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtása, illetve a nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatása keretében előállított vagy feldolgozott adatok megőrzéséről és a 2002/58/EK irányelv módosításáról. HL L 105, 2006. április 13., 54–63. o.

⁵ Lásd 2006/24/EK irányelv 5. cikk (1) bekezdés a)–f) pont.

⁶ 2006/24/EK irányelv 5. cikk (2) bek.

gén – bizonyos kivételekkel – valamennyi adatot meg kell semmisíteni. A megőrzött adatok biztonságáért egy a tagállam által kijelölt független hatóság felel. A jogorvoslatra, felelősségre és szankciókra vonatkozó rendelkezéseket minden tagállam maga határozza meg, az irányelv pusztán annyit ír elő, hogy a megőrzött adatokhoz való szándékos hozzáférés vagy azok továbbítása hatékony, arányos és visszatartó erejű (közigazgatási vagy büntetőjogi) szankciókkal büntetendő legyen.⁷

Az irányelv érvényességét és az uniós alapjogoknak való megfelelést sokan kétségbe vonták. 2009. február 10-én az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Európai Bíróság) visszautasította Írország keresetét, amelyben semmisségi eljárás keretében kérte az irányelv megsemmisítését arra hivatkozva, hogy azt nem megfelelő jogalapon fogadták el. Az írek véleménye szerint ugyanis nem az EKSZ 95. cikke, hanem az EUSZ rendőrségi és igazságügyi együttműködésre vonatkozó 30. és 31. cikke alapján kellett volna megalkotni a szabályozást, amely azonban egyhangú döntéshozatalt követelt volna meg.⁸ Az irányelvet átültető nemzeti jogszabályok alkotmányosságával kapcsolatban is több tagállamban kezdeményezték a nemzeti alkotmánybíróságok eljárását.⁹

A „Digital Rights-” ügy (a C-293/12. és C-594/12. számú egyesített ügy)

2010. május 5-én az ír legfelsőbb bíróság (High Court) előzetes döntéshozatali kérelemmel fordult az Európai Bírósághoz a készletező távközlésadattárolásról szóló irányelv uniós alapjogoknak való megfelelése kérdésében.¹⁰ Az ügy előzményét jelentette, hogy a Digital Rights Ireland Ltd. 2006. augusztus 11-én keresetet indított a High Court előtt. Ennek keretében kétségbe vonta a

⁷ 2006/24/EK irányelv 13. cikk (1)–(2) bek.

⁸ Az Európai Bíróság C-301/06. számú *Írország kontra Parlament és Tanács-ügyben* 2009. február 10-én hozott ítélete.

⁹ A készletező adattárolásról szóló irányelv átültetését megvalósító nemzeti jogszabály megsemmisítését először a román alkotmánybíróság mondta ki 2009. október 8-án 1258. számú határozatában. A szövetségi alkotmánybíróság 2010. március 2-i döntésében (1 BvR 356/08, 1 BvR 263/08, 1 BvR 586/08 szám) megsemmisítette a telekommunikációs törvény készletező adattárolásra vonatkozó szabályait. A magyar Alkotmánybíróság előtt is megtámadták az irányelvet átültető elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény vonatkozó rendelkezéseit, az Alkotmánybíróság 3271/2012. (X. 4.) AB végzésében azonban eljárási okokból visszautasította az indítványt, annak tartalmi elbírálására nem került sor.

¹⁰ A C-293/12. számú ügy.

tulajdonában lévő mobiltelefonra vonatkozó elektronikus hírközléssel kapcsolatos adatainak megőrzésére vonatkozó nemzeti jogszabályi és közigazgatási intézkedések jogszerűségét, és kérte a vonatkozó nemzeti jogszabály megsemmisítését. A legfelsőbb bíróság megállapította, hogy a nemzeti jog tekintetében felvetődő kérdéseket csak a 2006/24/EK irányelv érvényessége vizsgálatának tükrében tudja eldönteni, ezért előzetes döntéshozatali kérelemmel fordult az Európai Bírósághoz. A feltett kérdések az irányelv alapjogokkal – különösen a magánélet tiszteletben tartásához fűződő joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, valamint a véleménynyilvánítás szabadságához való joggal – való összeegyeztethetőségére irányultak.

2012-ben az osztrák alkotmánybíróság (*Verfassungsgerichtshof*) előtt eljárás indult a 2003. évi hírközlési törvény (*Telekommunikationsgesetz*) 2006/24/EK irányelv rendelkezéseit átültető rendelkezésének megsemmisítése tárgyában.¹¹ Az osztrák alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali eljárás keretében arra a kérdésre kívánt választ kapni az Európai Bíróságtól, hogy a 2006/24/EK irányelv összeegyeztethető-e az alapjogi chartával, amennyiben hosszú időszakra korlátlan számú személy tekintetében teszi lehetővé különböző adatok nagy tömegének tárolását.¹² Az Európai Bíróság elnöke 2013. június 11-i végzésével egyesítette a két ügyet.

Az Európai Bíróság az alapjogi charta 7. és 8. cikkében foglalt alapjogokra tekintettel vizsgálta az irányelv érvényességét, és azt állapította meg, hogy az adatok megőrzésére vonatkozó kötelezettség kétségtelenül közvetlenül és konkrétan érinti a magánélet tiszteletben tartásához fűződő jogot, valamint a személyes adatok védelmét.¹³ A következőkben a bíróság azt vizsgálta, mennyiben igazolható az alapjogokba való „széles körűnek” és „különösen súlyosnak” minősített beavatkozás. Az alapjogi chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak törvény által, e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával, az arányosság elve alapján korlátozható. Az arányosság elve alapján korlátozásra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha az elengedhetetlen, és ténylegesen az Európai Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.¹⁴

11 Margarethe Flora: The Unlawfulness of Data Retention confirmed by the Court of Justice of the European Union (CJEU) and the Austrian Constitutional Court (VfGH). *Journal of European Consumer and Market Law*, vol. 4, iss. 3, 2015, pp. 103–104.

12 A C-594/12. számú ügy.

13 Az Európai Bíróság C-293/12. és C-594/12. számú *Digital Rights és Kärntner Landesregierung* egyesített ügyekben, 2014. április 8-án hozott ítélete [29] és [34]–[37] pontok.

14 Az alapjogi charta 52. cikk (1) bek.

A bíróság álláspontja szerint a magánélet tisztelgetben tartásához való jog *lényeges tartalmának* korlátozása nem valósult meg, mert az irányelv a közlés tartalmának megismerését és rögzítését nem tette lehetővé. A személyes adatok védelméhez való jog lényeges tartalmának korlátozásáról sem lehet beszélni, mert az irányelv rendelkezik az adatvédelemre és adatbiztonságra vonatkozó szabályokról. Az is vitathatatlan, hogy a készletező távközlésiadat-tárolás *közérdekű célt* szolgál. A súlyos bűncselekmények elleni küzdelem, a közbiztonság védelme az Európai Unió egyik közérdekű céljának minősül.¹⁵ Az Európai Bíróság megállapította, hogy a 2006/24/EK irányelv által előírt adatmegőrzés annak lehetővé tétele céljából, hogy azokhoz az illetékes nemzeti hatóságok adott esetben, a súlyos bűncselekmények üldözése és megelőzése céljából hozzáférhessenek, ténylegesen közérdekű célt szolgál.¹⁶

Egy intézkedés akkor felel meg az *arányosság* feltételeinek, ha alkalmas a szabályozás által kitűzött cél elérésére, és nem haladja meg a cél eléréséhez szükséges mértéket. Az alkalmasságot illetően az Európai Bíróság azt állapította meg, hogy az irányelv által előírt adatmegőrzési kötelezettség lehetővé teszi a bűnüldöző hatóságok számára, hogy a súlyos bűncselekmények felderítéséhez vagy megelőzéséhez szükséges többletinformációkkal bírjanak, így tehát alkalmasnak tekinthető az irányelv által meghatározott cél elérésére. A készletező távközlésiadat-tárolás azonban nem korlátozódik a feltétlenül szükséges mértékre, ezért nem állja ki a szűkebb értelemben vett arányosság próbáját. Az irányelvi szabályozás több problémát is felvet.

- a) Egyrészt az adatmegőrzési kötelezettség általános jellegű, azaz valamenynyire, elektronikus eszközre és adata vonatkozik, tekintet nélkül arra, hogy az érintett súlyos bűncselekménnyel bármilyen kapcsolatba hozható lenne. Korlátlaná teszi az adatmegőrzési kötelezettséget az, hogy az irányelv nem korlátozódik meghatározott időszakra, földrajzi területre, vagy adott személyi körre. A szabályozás semmilyen korlátozást, megkülönböztetést vagy kivételt nem tartalmaz, így például olyan személyekre is alkalmazható, akiknek a közlései a nemzeti jog alapján szakmai titoktartás körébe tartoznak.¹⁷

¹⁵ Közérdekű célnak minősült a terrorizmus elleni küzdelem (az Európai Bíróság C-402/05 P és C-415/05 P sz. *Kadi és Al Barakaat* egyesített ügyekben, 2008. szeptember 3-án hozott ítélete), valamint a közbiztonság biztosítása érdekében a súlyos bűncselekmények elleni küzdelem (az Európai Bíróság C-145/09. sz. *Tsakouridis*-ügyben, 2011. január 29-én hozott ítélete).

¹⁶ Az Európai Bíróság C-293/12. és C-594/12. sz. *Digital Rights és Kärntner Landesregierung* egyesített ügyekben, 2014. április 8-án hozott ítélete [44] pont.

¹⁷ Az Európai Bíróság C-293/12. és C-594/12. sz. *Digital Rights és Kärntner Landesregierung* egyesített ügyekben, 2014. április 8-án hozott ítélete [58]–[59] pont.

- b) Másrészt problémát jelent az is, hogy az irányelv nem tartalmaz semmilyen objektív szempontot, amely lehetővé tenné az adatok felhasználásának körülhatárolását. Túl általánosságban utal a „súlyos bűncselekmény” kategóriára is, amelynek pontosabb meghatározása a tagállamok belső jogának feladata. Egy ilyen széles terjedelmű alapjogi beavatkozás esetén azonban szükséges lenne olyan objektív szempontok meghatározása, amely pontosítja, és jobban körülhatárolja, milyen bűncselekményekkel kapcsolatban tartja szükségesnek a szabályozás az adatok megőrzését. Hasonló probléma áll fenn az adatok hozzáférésére és későbbi felhasználására vonatkozó anyagi és eljárási jogi feltételek meghatározása kapcsán. Az irányelv nem tartalmaz erre vonatkozó szabályozást, nem rendelkezik kifejezetten arról, hogy az adatok későbbi felhasználása csak meghatározott bűncselekmények megelőzésére, felderítésére, valamint az azzal kapcsolatos büntetőeljárásban történhet. Pusztán annyit rögzít, hogy valamennyi tagállam maga határozza meg a szükségességnek és arányosságnak megfelelő hozzáférés és a felhasználás követelményeit és feltételeit. Az Európai Bíróság álláspontja szerint szükség lenne arra, hogy az irányelv meghatározzon olyan objektív szempontot, amely lehetővé tenné a megőrzött adatokhoz való hozzáférésre és azok későbbi felhasználására engedéllyel felruházott személyek vagy hatóság számának a feltétlenül szükséges mértékre való korlátozását.¹⁸
- c) Harmadrészt az irányelv által meghatározott megőrzési időszak tartama is kifogásolható. Az Európai Bíróság az időszakokkal kapcsolatban is azt állapította meg, hogy annak meghatározását is objektív szempontokra kellene alapítani annak szavatolása érdekében, hogy az a feltétlenül szükséges mértékre korlátozódjon. Problémát jelent emellett az is, hogy a szabályozás semmilyen különbséget nem tesz a megőrzés időtartama tekintetében a különböző adatkategóriák között, például az elérendő cél szempontjából való hasznosság vagy az érintett személyek szerint.
- d) A személyes adatok védelméhez való joggal összefüggésben az Európai Bíróság azt állapította meg, hogy az irányelv nem rendelkezik elegendő garanciárról, amely garantálná a megőrzött adatokkal való visszaélések megakadályozását, illetve bármilyen jogellenes hozzáférés vagy felhasználás elleni hatékony védelmet. Aggályos továbbá az is, hogy az irányelvben a tagállamoknak az ilyen szabályok létrehozására vonatkozó kötelezettsége sem szerepel. Az irányelv azt sem írja elő, hogy az adatok megőrzése az Eu-

¹⁸ Az Európai Bíróság C-293/12. és C-594/12. sz. *Digital Rights és Kärntner Landesregierung* egyesített ügyekben, 2014. április 8-án hozott ítélete [62] pont.

rópai Unió területén történjen, így nem állapítható meg, hogy teljes mértékben megoldott-e a független hatóság által történő ellenőrzés és felügyelet.

Összefoglalóan az Európai Bíróság megállapította, hogy a 2006/24/EK irányelv sérti az alapjogi charta 7. és 8. cikkét, mert túlságosan széles körben és különösen súlyosan beavatkozik az e cikkeken foglalt alapjogokba anélkül, hogy a beavatkozást pontosan körülhatárolná olyan rendelkezések, amelyek lehetővé tennék, hogy az csak a feltétlenül szükséges mértékre korlátozódjon. Mindezekre tekintettel a bíróság az irányelvet érvénytelennek nyilvánította.¹⁹

A „Digital Rights-” ügy következményei, az irányelvet átültető nemzeti jogszabályok sorsa

A 2006/24/EK irányelvet az Európai Bíróság érvénytelenné nyilvánította, ami azt jelenti, hogy az ítélet *ex tunc* hatályú. A „Digital Rights-” ügyben *Pedro Cruz Villalón* főtanácsnok indítványában a bíróságtól eltérő álláspont-ra helyezkedett az irányelv érvénytelenségének időbeli hatálya tekintetében. Hivatkozott az Európai Unió működéséről szóló szerződés 264. cikk (2) bekezdésére, amelynek értelmében az Európai Bíróságnak mérlegelési jogköre van arra, hogy minden egyedi esetben meghatározza az érintett jogi aktusnak azokat a joghatásait, amelyek továbbra is fennmaradnak, amennyiben azt a jogbiztonságon alapuló kényszerítő erejű megfontolások indokolják.²⁰ Hangsúlyozta, hogy az irányelv érvénytelensége főként abból adódik, hogy hiányoznak az adatok gyűjtésére, megőrzésére, az azokhoz való hozzáférésre, illetve a felhasználásra vonatkozó megfelelő garanciák. A főtanácsnok álláspontja szerint ezek a hiányosságok a tagállami szabályozások szintjén pótolhatók lennének, ezért az érvénytelenség megállapításából eredő joghatásokat fel kellene függeszteni addig, amíg az uniós jogalkotó megteszi a szükséges intézkedéseket a megállapított jogsértés megszüntetése érdekében. Ez tehát egyfajta „jövöbeli” érvénytelenség meghatározását jelentette volna. Az Európai Bíróság nem mérlegelt, hanem egyértelműen megállapította,

¹⁹ Az Európai Bíróság C-293/12. és C-594/12. sz. *Digital Rights és Kärntner Landesregierung* egyesített ügyekben, 2014. április 8-án hozott ítélete [69]–[71] pont.

²⁰ Például az Európai Bíróság C-228/99. sz. *Silos*-ügyben, 2001. november 8-án hozott ítélete [35] pont; az Európai Bíróság C-333/07. sz. *Regie Networks*-ügyben, 2008. december 22-én hozott ítélete [121] pont. Vö. *Villalón* főtanácsnok indítványa a C-293/12. és C-594/12. sz. *Digital Rights és Kärntner Landesregierung* egyesített ügyekben, 2013. december 12., [156] pont.

mindenféle joghatás fenntartása nélkül, a vitatott irányelv érvénytelenségét, amely így visszamenőleges hatályú.

Kérdéses azonban, hogy most hogyan alakul az irányelvet átültető tagállami jogszabályok sorsa. Az előzetes döntéshozatali eljárás alapjául szolgáló ügyekben ez kevésbé vet fel problémát, az ír legfelsőbb bíróság és az osztrák alkotmánybíróság az Európai Bíróság ítéletének tudatában levonta a megfelelő következtetéseket a támadott nemzeti jogszabályok vonatkozásában.²¹ Kérdéses viszont, hogy mi a teendő azokban a tagállamokban, ahol nem kifogásolták a készletező távközlésiadat-tárolásra vonatkozó nemzeti jogszabályokat, vagy nem állapították meg azok jogellenességét, így továbbra is érvényben vannak. Az Európai Bíróság ítélete kizárólag az irányelv érvénytelenségét mondta ki, kérdés, hogy mennyiben keletkezett ez (negatív vagy pozitív) jogalkotási kötelezettséget a tagállamok számára az átültető jogszabályok vonatkozásában. Az irányelv érvénytelensége nem jelenti egyúttal automatikusan az átültető nemzeti jogszabályok érvénytelenségét is, mindamellelt, hogy a nemzeti jogszabályok alapjogokkal való összeegyeztethetősége ennek fényében meglehetősen vitatott.²²

A tagállamokban a kérdés megítélése egyáltalán nem egységes. Általános egyetértés van azonban abban, hogy uniós szintű megoldásra lenne szükség a probléma kezelésére. Addig is, vannak olyan tagállamok – például Franciaország, Luxemburg vagy épp Magyarország –, amelyekben a szabályozás a mai napig változatlan formában létezik. Nem került sor ugyanis sem alkotmánybírósági – tartalmi – felülvizsgálatra, sem pedig a jogszabály módosítására. Vannak olyan államok, amelyekben a jogszabály az alkotmánybírósági eljárás eredményeképpen módosult vagy hatályon kívül helyezték. A már említett Ausztria és Írország mellett ez történt a közelmúltban Lengyelországban²³ és Bulgáriában is.²⁴ Szlovákiában az alkotmánybíróság 2014 áprili-

²¹ Margarethe Flora: i. m. 105. o. Vö. 27. 6. 2014; G 47/2012; G 59/2012; G 62, 70, 71/2012; továbbá ECLI:AT:VFGH:2014:G47.2012 = EuGRZ 2017, 429.

²² Kerstin Orantek: Der lange Weg der Vorratsdatenspeicherung. Zugleicheine Besprechung des Urteils des EuGH vom 8.4.2014 – verb. Rs. EUGH Aktenzeichen C-293/12 und C-594/12 – Digital Rights Ireland und Seitlinger u. a. Neue Justiz, 2014, S. 331.

²³ <https://netzpolitik.org/2014/vorratsdatenspeicherungs-urteil-in-polen-laesst-interpretationsspielraum/>
²⁴ A bolgár alkotmánybíróság 2015. március 12-én alkotmányellenesnek nyilvánította a 2006/24/EK irányelvet átültető nemzeti jogszabályokat. Az alkotmánybíróság eljárását az ombudsman kezdeményezte. A bolgár alkotmánybíróság a döntésben leszögezte, hogy az uniós irányelv érvénytelensége nem jelenti a kifogásolt nemzeti jogszabály, az elektronikus kommunikációról szóló törvény rendelkezéseinek hatályon kívül helyezését. Azt csak a nemzeti parlament változtathatja meg vagy helyezheti hatályon kívül, illetve az alkotmánybíróság nyilváníthatja alkotmányellenesnek. A bolgár alkotmánybíróság ezek után kifejtette, hogy a nemzeti jogszabály alkotmányellenessége abból adódik,

sában felfüggesztette a készletező távközlésiadat-tárolásról szóló törvény hatályát. Finnország módosította jogszabályát, és az Európai Bíróság ítéletéhez kívánta igazítani azt.²⁵ Egyedi „megoldást” választott Hollandia, ahol egy polgári bíróság helyezte ideiglenesen hatályon kívül a készletező távközlésiadat-tárolás szabályairól szóló törvényt.²⁶ A Rechtbank Den Haag egy ideiglenes intézkedésről szóló eljárásban jutott arra a következtetésre, hogy a törvény a magánszférához fűződő jogot, valamint a személyes adatok védelméhez fűződő jogot is sérti. A holland parlament a közelmúltban egy olyan javaslatot vitatott meg, ami módosítaná a holland készletező távközlési adattárolásra vonatkozó szabályokat, és összhangba hozná az Európai Bíróság ítéletében foglalt elvárásokkal.²⁷

Nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy az Európai Bíróság ítélete kifejezetten az uniós jogi aktus, az irányelv vonatkozásában fogalmazott meg hiányosságokat, ami egyúttal azt is jelenti, hogy az alapjogsérelem tagállami jogalkotással nem, hanem uniós jogalkotással orvosolható. Ennek fényében logikusnak tűnhet, ha a tagállamok inkább kívárnak.²⁸ Mindemellett azonban egyáltalán nem problémamentes, hogy egyes országokban az adatmegőrzési kötelezettség a nemzeti jogszabályok alapján a gyakorlatban továbbra is működik. Fontos lenne a tagállamoknak mégis valamit tenniük a szabályozásukkal, nehezíti azonban a tagállamok helyzetét, hogy uniós szinten kellene szabályozni azokat a kérdéseket, amelyek most a problémát okozzák. Megoldás lehetne a nemzeti alkotmánybíróságok eljárásának kezdeményezése, ezek a nemzeti alkotmányok alapján le tudják folytatni a készletező távközlésiadat-tárolás átültető jogszabályainak alapjogi vizsgálatát. A tagállami alkotmányok közös hagyományaira épül az uniós szintű alapjogvédelem, ezért a nemzeti alkotmánybíróságok döntései mindenképpen irányadók.

hogy jogalkotó túlságosan kitágította az irányelv alkalmazási területét, ugyanis nem csak súlyos bűncselekmények esetén rendelte alkalmazni a készletező távközlésiadat-tárolást, emellett sokkal nagyobb személyi kör volt érintett. Megállapították emellett az adatok gyűjtésével, mentésével kapcsolatban a magánszféra sérelmét. A bolgár jogalkotó hamar reagált az alkotmánybírósági döntésre, és sürgősségi eljárás keretében módosította az elektronikus kommunikációról szóló törvényt. Lásd Evgeniya Scherer: Bulgarien: Verfassungsgericht erklärt Vorratsdatenspeicherung für verfassungswidrig vgl. ZD Jahr, 2014, S. 293., 556.

25 <https://netzpolitik.org/2014/vorratsdatenspeicherung-nach-dem-eugh-urteil-warum-es-keinenationalen-alleingang-geben-darf/>

26 U.v. 11.3.2015 (Az. C/09/480009 / KG ZA 14/1575)

27 Sebastian Schweda: Niederlande: Vorratsdatenspeicherung einstweilige gestoppt vgl. ZD Jahr, 2014, S. 556.

28 Jürgen Kühling: Der Fall der Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie und der Aufstieg des EuGH zum Grundrechtsgericht. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2014, S. 684.

A készletező távközlésiadat-tárolás a magyar jogban

A 2006/24/EK irányelv által meghatározott adatmegőrzési kötelezettséget a magyar jogba a *hírközlési törvényről szóló 2003. évi C. törvény* ültette át. A törvény 159/A §-a rendelkezik a bűnüldözési, nemzetbiztonsági és honvédelmi célú adatmegőrzési kötelezettségről. Ennek megfelelően az elektronikus hírközlő hálózat üzemeltetője, illetve az elektronikus hírközlési szolgáltatás szolgáltatója megőrzi az elektronikus hírközlési szolgáltatás előfizető, felhasználó általi igénybevételével kapcsolatos, az elektronikus szolgáltatással összefüggésben a szolgáltató által előállított vagy kezelt meghatározott adatokat²⁹ az adatkérésre külön törvény szerint jogosult nyomozó hatóság, ügyészség, bíróság, nemzetbiztonsági szolgálat *törvényben meghatározott feladata ellátásának biztosítása céljából*, a kérelmükre történő adatszolgáltatás érdekében. Az adatokat egy évig, a sikertelen hívások során előállított vagy kezelt adatokat fél évig kell megőrizni. Az adatmegőrzésre az elektronikus hírközlési szolgáltató köteles, amely kivételesen megbízhat adatfeldolgozóként más vállalkozást, de csak abban az esetben, ha adatmegőrzési szerződést köt az adatfeldolgozóval, és betartja az abban foglalt szigorú biztonsági és hozzáférési követelményeket. További feltétel emellett, hogy a megőrzött adatokat csak olyan ország területén lehet tárolni, amely tagja az Európai Gazdasági Térségnek.

2008-ban indítványt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz a hírközlési törvény adattárolási és adatszolgáltatási kötelezettségét előíró rendelkezéseinek megsemmisítésére a személyes adatok védelméhez fűződő joggal összefüggésben. Az Alkotmánybíróság 3271/2012. (X. 4.) AB végzésében eljárási okokból visszautasította az indítványt, annak tartalmi elbírálására nem került sor. Ennek ellenére azonban érdemes megvizsgálni, mi is volt az indítványozó problémája a szabályozással.

Az indítványozó alapvetően nem az adattárolási kötelezettséget kifogásolta, hanem hiányolta a jogkorlátozás arányosságát garantáló rendelkezéseket az átültető nemzeti jogszabályból. Az irányelv kizárólag „súlyos bűncselekmények” esetén teszi lehetővé az intézkedés alkalmazását. Már az irányelv megfogalmazása is kifogásolható, hogy nem elég konkrét, azonban a magyar jogszabály még ennél is tágabban fogalmaz, ugyanis az adatkezelést a „*külön törvény szerint jogosult nyomozó hatóság, ügyészség, bíróság, valamint nemzetbiztonsági szolgálat törvényben meghatározott feladatai ellátásának céljából*” teszi lehetővé. Az indítványozó szerint az adatok felhasználásának okai sem kellően

²⁹ Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 159/A § (1) bekezdés a)–k) pont.

meghatározottak, valamint az adatbiztonsági előírások is csak egy általános kötelezettséget fogalmaznak meg, de a részletes garanciák, valamint a felelősségi és szankciórendszer hiányzik.

E tartalmi kérdések megválaszolására eljárási okokból ekkor nem került sor. 2015. február 12-én a Fővárosi Törvényszék bírása az előtte folyamatban lévő eljárás felfüggesztése mellett kezdeményezte a bűnüldözési, nemzetbiztonsági és honvédelmi célú adatmegőrzési kötelezettségre vonatkozó szabályok megsemmisítését arra hivatkozással, hogy ez ellentétes az alaptörvény VI. cikk (1) és (2) bekezdésével. Az indítványozó bíró álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezés korlátozza a magánszféra tiszteletben tartásához és a személyes adatok védelméhez fűződő jogot, mert a megőrzött adatokhoz való hozzáférésre vonatkozó részletes garanciák hiányoznak, illetve az érintettek nem tudnak élni a tájékoztatáskérési, helyesbítési, törlési jogukkal, továbbá kellő adatszolgáltatás hiányában jogorvoslati jogukat sem tudják gyakorolni.

Sajnos tartalmi elbírálásra ezúttal sem került sor. Az Alkotmánybíróság 3082/2015. (V. 8.) AB végzésében visszautasította a bírói kezdeményezést azon az alapon, hogy az indítványozó bíró által támadott jogszabályi rendelkezés a konkrét ügyben nem akadályozta a felperesi kérelem teljesíthetőségét, ezért a bírói kezdeményezés nem felelt meg a törvényi feltételeknek.

Az látható, hogy az indítvány részben átfedést mutatott azokkal az érvekkel, amelyek alapján az Európai Bíróság megsemmisítette az irányelvet. A nemzeti jogszabály alapjogi vizsgálata azonban nem vezet automatikusan ugyanarra az eredményre, mint az uniós jogi aktus esetében. Mindemellett annak fényében, hogy az Európai Bíróság alapjogi szempontok alapján, mégpedig olyan alapjogok alapján hozta meg döntését, amelyet az alaptörvény is azonos tartalommal szabályoz, kétséges, hogy az áttűtető magyar jogszabállyal alapjogi szempontból minden a legnagyobb rendben van. Az Alkotmánybíróságnak a konkrét ügyön túlmenően arra is lehetősége lett volna, hogy az Európai Bíróság és az Alkotmánybíróság alapjogi vizsgálatának egymáshoz való viszonyáról is mondjon valamit. Érdemi, tartalmi elbírálás hiányában azonban egyelőre megválaszolatlanok maradnak ezek a kérdések.

Jövőbeli perspektíva

Fontos leszögezni, hogy alapvetően *nem vitatott az adatmegőrzési kötelezettség szükségessége*. Sem az Európai Bíróság, sem az áttűtető nemzeti jogszabályokat vizsgáló alkotmánybíróságok nem kérdőjelezték meg az adattárolás

szükségességét, amiből az is következik, hogy ez az intézkedés megfelelő garanciák mellett összeegyeztethető az alkotmányos és emberi jogokkal. A „kulcs” tehát a megfelelő garanciák megléte.

Az Európai Bíróság kizárólag a legsúlyosabb, és pontosan meghatározott bűncselekmények (például szervezett bűnözés és terrorizmus) hatékony üldözését ismeri el olyan célként, amelynek érdekében lehetőség van a személyes adatok megőrzésére. További fontos kritérium annak pontos meghatározása, hogy ki jogosult az adatok felhasználására. Emellett szükséges a kontroll megteremtése nemcsak az adatok felhasználásakor, hanem már az adatok tárolása, az azokhoz való hozzáférés esetén.³⁰

Az ezeknek a kritériumoknak megfelelő szabályozást az irányelvnek, illetve magának az uniós jogi aktusnak kell tartalmaznia, nem a tagállami jogszabályoknak. Az alapvető jogok védelmének garantálását szolgáló szabályokat tehát az uniós jog szintjén kell meghatározni.³¹ Az már egy következő kérdés, hogy erre irányelvben kerüljön-e sor, vagy már a rendelet lenne a megfelelő forma. Addig azonban, amíg nem születik meg az Európai Bíróság által meghatározott feltételeknek megfelelő jogi aktus, kérdéses, hogyan alakul az intézkedés a jövőben.

Most úgy tűnik, hogy nem lesz újabb irányelv. Az Európai Bíróság 2014 áprilisában meghozott döntése után még kérdéses volt, hogy mi legyen a készletező távközlésiadat-tárolás sorsa. Sem az unióban, sem a tagállamok között nem volt egységes álláspont még abban a tekintetben sem, hogy valóban szükség van-e – ebben a formában – erre az intézkedésre. A *Charlie Hebdo* szerkesztőségét érő 2015. januári támadás következtében azonban egyre erősödött az az álláspont, amely a megfigyelési eszközök, így a készletező távközlésiadat-tárolás bevezetését, illetve fenntartását követelte. Az Európai Bizottság 2015 márciusában viszont egyértelművé tette, hogy nem tervezi újabb irányelv megalkotását.

A jelenlegi helyzet tehát több kérdést is felvet. A nemzeti jogok szintjén elsősorban azt, hogy mi legyen a sorsuk az irányelvet átültető nemzeti jogszabályoknak. Az uniós jog szintjén az nem vitatott, hogy az intézkedésre szükség van, azonban már az is kérdéses, hogy milyen formában szabályozzák a jövőben. Az Európai Bizottság 2015. szeptember 16-án kiadott nyilatkozatában³² próbált iránymutatást adni a tagállamoknak. A bizottság kifejtette,

³⁰ Spiros Simitis: Die Vorratsspeicherung – ein unverändert zweifelhaftes Privileg. Neue Juristische Wochenschrift, 2014, S. 2159.

³¹ Jürgen Kühling: i. m. 684. o.

³² http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5654_de.htm

hogy nem terjeszt elő újabb irányelvjavaslatot a készletező adattárolással kapcsolatban. Ennek egyik okaként azt jelölte meg, hogy a tagállamok között óriási a vita az elméleti és a gyakorlati kérdésekről. Hangsúlyozta, hogy a tagállami átültető jogszabályok a tagállamok kompetenciájába tartoznak, így ezzel összefüggésben uniós szinten nincs teendő. A bizottság utalt arra is, hogy uniós szabályozás hiányában a készletező távközlésiadat-tárolás a nemzeti parlamentek hatáskörébe tartozik. A tagállamoknak kell eldönteniük, hogy fenntartják-e a jelenlegi rendszert, vagy újat alakítanak ki. Ezt azonban az uniós jogi alapelvek és jogi aktusok figyelembevételével kell megtenniük.³³

Minden jel arra mutat tehát, hogy nem kerül sor újabb irányelv megalkotására. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az unió nem tartja szükségesnek az adatmegőrzési kötelezettség fenntartását. Elképzelhető, hogy nem lesz a készletező távközlésiadat-tárolásról szóló általános irányelv, azonban az látszik, hogy egyre több területen megjelenik az adatmegőrzési kötelezettség.³⁴

A „Digital Rights”³⁵ ügy sok mindenre választ adott a készletező távközlésiadat-tárolás kapcsán, de több nyitott kérdés maradt még, például az arányosság. Egy következő előzetes döntéshozatali eljárás azonban lehetőséget adhat az Európai Bíróság számára, hogy tovább cizellálja a készletező távközlésiadat-tárolás, valamint a magánszféra és a személyes adatok védelméhez való jog viszonyát. 2015. május 4-én a svéd Kammarrätten i Stockholm fordult az Európai Bírósághoz.³⁵ A svéd bíróság elsősorban azt szeretné tudni, hogy *összeegyeztethető-e a forgalmi adatok bűnmegelőzési célú, minden személyre és az elektronikus hírközlés minden módjára bármiféle megkülönböztetés, korlátozás vagy kivétel nélkül kiterjedő általános megőrzési kötelezettsége a magánélet, valamint a személyes adatok védelméhez való joggal*. További kérdésként tette fel a bíróság, hogy ha az irányelvi szabályozás nem egyeztethető össze a nevezett alapjogokkal, akkor megengedhető-e mégis a megőrzés olyan esetben, amikor a) a nemzeti hatóságok megőrzött adatokhoz

33 Például az Európai Bizottság javaslatát egy új adatvédelmi rendeletről: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung) v. 25.1.2012, KOM (2012) KOM Jahr 2012 Seite 11 endg., 2012/0011 (COD).

34 Ennek legutóbbi példája az a nemrégiben született irányelvjavaslat, amely a nem az Európai Unióból érkező repülőgépek utasai adatainak tárolását írta elő öt évre. 2011/0023(COD) 17.2.2015 DRAFT REPORT on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime [COM(2011)0032 –C7-0039/2011 –2011/0023(COD)]. Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs.

35 A C-203/15. számú Tele2 Sverige folyamatban lévő ügy. Az ügyben 2016. április 12-én tartott tárgyalást a bíróság, így talán ebben az évben meg is születet a döntés.

való hozzáférése célhoz kötött; és b) a biztonsági követelmények szabályozottak; és c) minden releváns adatot a közlés befejezésének napjától számított hat hónapig őriznek meg, és utána törlik.

Konklúzió

Az Európai Bíróság „Digital Rights-” ügyben hozott megsemmisítő döntése nem pusztán a vitatott készletező távközlésiadat-tárolás jövője, valamint az adatvédelem szempontjából jelentős, hanem egyértelmű és világos jele az alapjogok uniós szintű védelmének. Az egyre erősebb uniós szintű alapjogvédelem hatással van horizontálisan az uniós intézmények, vertikálisan pedig az uniós és a tagállamok viszonyára.³⁶ Ennek a döntésnek tehát van egy nagyon kézzelfogható gyakorlati, valamint egy dogmatikai, elméleti következménye. A gyakorlati hatása a minden személyt érintő adatvédelmi kérdések és intézkedések szabályozásának szükségessége, amely kihatással van a mindennapi életre. Az elméleti-dogmatikai következménye pedig annak fontossága, hogy a jövőben meghatározzák az alapjogvédelem uniós és nemzeti jogi védelmi mechanizmusainak egymáshoz való viszonyát. Ez különösen olyan esetekben lehet kulcsfontosságú, amikor – esetlegesen tartalmi – eltérés mutatkozik az uniós és a nemzeti alapjogvédelem között.

³⁶ Jürgen Kühling: i. m. 681. o.