

1. A GDPR szabályozási környezete

1.1. Az adatvédelmi reform előzményei

Az uniós adatvédelmi jog szabályozási előzményeinek egyrészt az 1970-es években megkezdődött tagállami adatvédelmi jogi kodifikáció (az első átfogó adatvédelmi szabályozást Hessen tartományban fogadták el 1970-ben, ezt követte 1973-ban Svédországban, 1976-ban szövetségi szinten a Német Szövetségi Köztársaságban, 1977-ben Franciaországban, majd 1984-ben az Egyesült Királyságban megalkotott szabályozás), majd az ezzel részben párhuzamosan folyó, az 1980-as években az alapjogok védelmére fokozott hangsúlyt helyező nemzetközi szervezetek keretei között elfogadott nemzetközi jogi aktusok tekinthetők, az ezekben rögzített alapelvek és szabályozási irányok képezték a közösségi (uniós) jogharmonizáció alapjait [lásd egyrészt a Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) 1980-ban elfogadott iránymutatásait (Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data), valamint az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során, Strasbourgban, 1981. január 28. napján kelt egyezményt (a továbbiakban: ET adatvédelmi egyezmény). Az OECD irányelvek 2013-ban – első alkalommal – módosításra kerültek.]

A közösségi jogalkotás elsődleges motivációja – az európai integráció alapvetően gazdasági jellegű célkitűzéseiből fakadóan – nem elsősorban az alapjogok védelmének erősítése, hanem a belső piac működését korlátozó akadályok lebontása volt {vö. az Európai Parlament és Tanács 1995. október 24-i 95/46/EK irányelve (a továbbiakban: adatvédelmi irányelv) megalkotásának jogalapjául szolgáló rendelkezéssel [az Amszterdami Szerződés 2. cikk 54. pontjával megállapított, az Európai Közösséget létrehozó szerződés (a továbbiakban: EK Sz) 100a. cikk], valamint az adatvédelmi irányelv (9) preambulumbekzdésével}. Ebből fakadt a közösségi jogalkotó azon célkitűzése is, hogy a személyes adatok tagállamok közötti szabad – azaz a nemzeti jogrendszerekben meghatározott különböző jellegű és tartalmú adatvédelmi követelmények által nem akadályozott – áramlását előmozdítsa. Ezen szabályozási szükséglet vezetett az adatvédelmi csomag elfogadását megelőzően a személyes adatok védelmére vonatkozó európai uniós rezsím központi és a jogterület történetileg is első jelentős uniós jogi aktsusa, az adatvédelmi irányelv megalkotásához.

A jelzett gazdasági célkitűzés mellett ugyanakkor az uniós jogalkotó azon szándékára is lehet következtetni, hogy az adatvédelmi irányelv – a jogharmonizációs célkitűzése mellett is – elismerte és támogatta azon nemzeti jogalkotási intézkedéseket, amelyek az érintettek magánszférájának magasabb védelmi szintet biztosítottak az abban rögzítettekhez képest. Az adatvédelmi irányelv (10) preambulumbekzdése

ugyanis rögzíti, hogy a nemzeti jogszabályok „közelítése nem vezethet az általuk nyújtott védelem szintjének csökkenéséhez, sőt, magas védelmi szintet kell biztosítson a Közösségen belül”.

Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB vagy Bíróság) azonban ennek ellenére arra a következtetésekre jutott a Lindqvist (2003. november 6-i Lindqvist-ítélet, C-101/01, ECLI:EU:C:2003:596, 99.) és az ASNEF és FECEMD egyesített ügyekben (2011. november 24-i ASNEF és FECEMD egyesített ügyekben hozott ítélet, C-468/10 és C-469/10, ECLI:EU:C:2011:777, 32.) hozott ítéletekben, hogy az adatvédelmi irányelv alapvetően – így különösen az adatkezelés jogalapjai tekintetében – teljes jogegységesítést valósított meg, nem biztosítva teret a tagállami jogalkotónak az attól való eltérésre. Mindez azonban nem akadályozta meg a tagállamokat abban, hogy az adatvédelmi irányelv rendelkezéseit a saját jogrendszerükbe adott esetben tagállamonként lényeges tekintetben különböző tartalommal és eltérő védelmi szintet biztosítva ültessék át, mely eltérések és azok jogi és gazdasági hatásai később az adatvédelmi reform egyik fő motivációjaként jelentek meg.

Az adatvédelmi irányelv jelentős vívmányaként értékelhető továbbá a tagállamok kötelezettsége az irányelv előírásainak független felügyeleti hatóság általi ellenőrzésének biztosítására, amely jogintézmény később mintaként szolgált az Európa Tanács adatvédelmi rezsimje továbbfejlesztéséhez is, így erősítve az Európai Unió és az Európa Tanács keretei között létrehozott adatvédelmi rezsimek kölcsönös egymásra hatását és konvergenciáját [az 1998. évi VI. törvénnyel kihirdetett, a személyes adatok gépi feldolgozása során az egyének védelméről szóló egyezmény és annak a 2005. évi LIII. törvénnyel kihirdetett, a felügyelő hatóságokról és a személyes adatok országhatárokat átlépő áramlásáról szóló kiegészítő jegyzőkönyve (a továbbiakban: az ET adatvédelmi egyezmény kiegészítő jegyzőkönyve)].

Az adatvédelmi irányelv címzettjei a tagállamok voltak, ebből fakadóan az Unió működését szolgáló, adminisztratív feladatokat ellátó – így személyes adatokat kezelő – intézmények és szervezetek tevékenysége annak személyi-szervi hatályán kívül esett. Emellett az uniós intézmények adatkezelési műveletei intézményesített felügyeletének feltételei sem voltak biztosítottak az adatvédelmi irányelv keretein belül.

A szabályozási hiátust ugyan az Amszterdami Szerződés részben kezelte [az EK Sz konszolidált szövegének 286. cikk (1) bekezdése alapján „1999. január 1-jétől a személyes adatok kezelése tekintetében a természetes személyek védelmére és az ilyen adatok szabad áramlására vonatkozó közösségi jogi aktusokat alkalmazni kell az e szerződés által vagy az e szerződés alapján felállított intézményekre és szervekre”], az adatkezelők és adatfeldolgozók kötelezettségeinek egyértelmű rögzítéséhez és az érintettek jogai védelmének hatékony érvényesítéséhez azonban további – másodlagos uniós jogi aktusban foglalt – előírások megalkotása is nélkülözhetetlennek bizonyult [az ezen jogalkotásra vonatkozó kötelezettséget maga az EK Sz 286. cikk (2) bekezdése is rögzítette].

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 tanácsi és parlamenti rendelet elfoga-

dására ezen előzményeket követően került sor. E rendelet legfőbb vívmánya, hogy létrehozta az uniós intézmények és szervek adatkezelési műveleteit felügyelő Európai Adatvédelmi Biztos intézményét, amely szerv napjainkban is az uniós adatvédelmi jogalkotást és jogalkalmazást alapjaiban meghatározó tevékenységet lát el. Az adatvédelmi reformot megelőzően e rendeletet egészítette ki – a lényegi tartalmát a címében jelző – az európai adatvédelmi biztos feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről szóló, 2002. július 1-jei 1247/2002/EK európai parlamenti, tanácsi és bizottsági határozat is.

A Maastrichti Szerződéssel létrehozott pillérstruktúra az európai integráció további elmélyítésével immár olyan területekre is kiterjesztette az Európai Unió feladat- és hatásköreit, amelyek tekintetében az adatvédelmi irányelv nem volt alkalmazandó. A tagállamok a harmadik pillért képező bel- és igazságügyi együttműködés (büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés) keretein belül folytatott információcseréje személyes adatok továbbításának hiányában nem volt megvalósítható, ezen adatscere tekintetében azonban érdemi akadályt jelentett a tagállami jogrendszerek személyes adatok kezelésére vonatkozó – az uniós jog által nem szabályozott – eltérő feltételrendszere.

Ezen érdemi akadály lebontását célozta az uniós adatvédelmi jogharmonizáció következő, a pillérstruktúra kialakítását csak másfél évtizeddel követő állomása, amely a harmadik pillérbe tartozó tevékenységek vonatkozásában is meghatározta a személyes adatok kezelésére vonatkozó alapvető előírásokat: a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében feldolgozott személyes adatok védelméről szóló, 2008. november 27-i 2008/977/IB tanácsi kerethatározat.

A 2008/977/IB kerethatározat vonatkozásában kiemelendő annak hatálya és e hatály meghatározásának következményei. A kerethatározat ugyanis kizárólag azon személyes adatok kezelésére volt alkalmazandó, amelyek a tagállamok más tagállamokkal, illetve uniós intézményekkel folytatott információcseréjének tárgyát képezték, azon adatok kezelésére tehát nem terjedt ki a hatálya, amelyeket a tagállamok bűnüldöző szervei ezen információcserétől függetlenül a kerethatározat tárgyi hatálya alá tartozó tevékenységük során gyűjtöttek és kezeltek [2008/977/IB kerethatározat 1. cikk (2) bekezdés, továbbá a (7) és a (9) preambulumbekkezdés].

Az adatvédelmi irányelvvel ellentétben mindemellett a kerethatározat normatív szinten is egyértelműen rögzítette annak minimumharmonizációs jellegét, azaz azt, hogy a tagállamok alkothattak és alkalmazhattak az uniós adatvédelmi előírásokhoz képest magasabb védelmi szintet biztosító rendelkezéseket is [2008/977/IB kerethatározat 1. cikk (5) bekezdés, továbbá a (10) preambulumbekkezdés].

Az előzőekben említett jogi aktusok az európai uniós adatvédelmi rezsimek csupán a gerincét, a – jellettek szerinti tárgyi hatályra korlátozódó – horizontális előírások forrását képezték.

A személyes adatok kezelésének egyes alapjogviszonyokhoz kapcsolódó járulékos jellege ugyanis, csakúgy, mint a tagállami jogrendszerekben, az Európai Unió jogában is szükségessé tette egyrészt különös adatvédelmi előírások beillesztését a személyes-adat-kezelést is megvalósító tevékenységeket szabályozó uniós jogi normákba [lásd

például a Bűnüldözési Együttműködés Európai Unió Ügynökségéről (Europol), valamint a 2009/371/IB, a 2009/934/IB, a 2009/935/IB, a 2009/936/IB és a 2009/968/IB tanácsi határozat felváltásáról és hatályon kívül helyezéséről szóló, 2016. május 11-i európai parlamenti és tanácsi 2016/794/EU rendelet (a továbbiakban: Europol rendelet) VI. fejezet], másrészt olyan önálló ágazati aktusok – mint az adatvédelmi irányelvhez képest *lex specialis* aktusok – megalkotását is, amelyek kifejezetten a szabályozott szektor tevékenységével összefüggő adatkezelési, adatvédelmi rezsim megalkotását célozták.

Ez utóbbiak közül az uniós adatvédelmi jogfejlődésben betöltött szerepét tekintve kiemelkedő jelentőségű a személyes adatoknak az elektronikus hírközlési ágazatban történő feldolgozásáról és magánjellegének védelméről szóló, 2002. július 12-i 2002/58/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: ePrivacy irányelv). Ezen irányelv a „nyilvánosan elérhető hírközlési szolgáltatások nyilvános hírközlő hálózaton történő nyújtásával összefüggő személyes adatok kezelésének” sajátosságait szem előtt tartva tartalmaz ágazatspecifikus adatvédelmi előírásokat, köztük a szolgáltatások – így a személyes adatok – biztonságával kapcsolatos követelményeket, amely előírások az általános adatvédelmi rendelet, vagyis a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2016. április 27-i 2016/679/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: GDPR) szabályozásának előképűl is szolgáltak.

Ágazati normaként részben ezen tárgykörhöz, részben a harmadik pillérhez (bűnüldözési tevékenységhez) kapcsolódott 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 szóló 2006. március 15-i 2006/24/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (adatmegőrzési irányelv) is. Ezen irányelv alapján a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtói vagy a nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatói kötelesek voltak megőrizni a forgalomra vonatkozó adatokat, a helymeghatározó adatokat, valamint az előfizető vagy a nyilvántartott felhasználó azonosításához szükséges kapcsolódó adatokat, annak érdekében, hogy azok a későbbiekben a bűnüldöző szervek által tevékenységük során felhasználhatóak legyenek. Az irányelv rendelkezései azonban nem feleltek meg az Európai Unió Bírósága által a személyes adatok védelméhez fűződő jog jogalkotási intézkedés útján történő korlátozásával szemben támasztott követelményeknek, így azt a Bíróság 2014. április 8-i ítéletében érvénytelenné nyilvánította (lásd az EUB 2014. április 8-i Digital Rights Ireland és Seitlinger és társai ítélete, C–293/12 és C–594/12, ECLI:EU:C:2014:238, 6–7.).

Végül, az adatvédelmi reformot megelőző szabályozási rendszer fontos részét képezték a felhatalmazáson alapuló és végrehajtási – az Európai Bizottság által kibocsátott – jogi aktusok, így különösen a harmadik országokban biztosított megfelelő védelmi szint megállapítására szolgáló határozatok, amelyek felett az Európai Unió Bírósága által gyakorolt kontroll ugyancsak meghatározó volt az adatvédelmi reform későbbi tartalma vonatkozásában [lásd az EUB 2015. október 6-i Schrems-ítéletét, C–362/14, ECLI:EU:C:2015:650 (a továbbiakban: Schrems-ítélet), amely az Egyesült

Államok Kereskedelmi Minisztériuma által kiadott „biztonságos kikötő” adatvédelmi elvek által biztosított védelem megfelelőségéről és az ezzel kapcsolatos gyakran felvetődő kérdésekről szóló, 2000. július 26-i 2000/520/EK bizottsági határozat érvénytelenségét állapította meg].

1.2. Az adatvédelmi reform

1.2.1. A Lisszaboni Szerződés hatásai az uniós adatvédelmi szabályozásra

Az előzőekben ismertetett, 2018 májusáig alkalmazandó európai uniós adatvédelmi rezsím reformjának kiindulópontjaként a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése és az alapítószerződések ennek rendelkezései alapján történő módosulása tekinthető. Ezen módosulások több szempontból is jelentősen érintették a személyes adatok védelmére vonatkozó uniós szabályozást.

Mindenekelőtt kiemelendő, hogy noha az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) formálisan nem vált az alapítószerződések részévé, de a Lisszaboni Szerződéssel elfogadott módosítások azt az alapítószerződésekkel megegyező jogi kötőerővel ruházták fel [az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSz) 6. cikk (1) bekezdés]. Ennek jelentősége az, hogy a Charta 8. cikke önálló alapjoként biztosítja a személyes adatok védelméhez fűződő jogot, és meghatározza az ahhoz kapcsolódó alapvető elveket és követelményeket.

Másrészt, a Lisszaboni Szerződés az alapítószerződésekben is rögzítette a személyes adatok védelméhez fűződő jogot, és rendes jogalkotási eljárás keretei között felhatalmazást adott a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek másodlagos jogi aktus megalkotására. A felhatalmazás biztosította az adatvédelmi csomaggal elfogadott jogi aktusok jogalapját [az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSz) 16. cikk].

Harmadrészt, a Lisszaboni Szerződés megszüntette az uniós politikák pillérekbe tagolásán alapuló rendszert, ezzel a korábban a második és harmadik pillérekbe tartozó uniós politikák – így a 2008/977/IB kerethatározat által szabályozott tárgykör is – szabályozására szolgáló korábbi jogforrások megalkotásának lehetősége is megszűnt, helyettük az egykori első pillér jogforrásai váltak a szabályozás eszközeivé (rendelet, irányelv, határozat).

A Lisszaboni Szerződés és a Charta alapítószerződési rangra emelése az uniós adatvédelmi jog tekintetében tehát mindeddig példátlan esélyt és lehetőséget teremtett a tagállami adatvédelmi rezsimek összehangolására, a jogegységesítésre. Ezen egységes rezsím kialakításának lehetőségeit azonban árnyalja, hogy egyrészt maga az EUMSz 16. cikk (3) bekezdése és az EUSz 39. cikke rögzíti azt, hogy a közös kül- és biztonságpolitika (korábbi második pillér) területén sajátos szabályok megalkotása szükséges, kizárólag a Tanácsot felhatalmazva – határozati jogforrásban – a jogalkotásra, másrészt a Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkoza-