

A NÉMET SZÖVETSÉGI ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG AZ ELEKTRONIKUS HÍRKÖZLÉSI ADATOK MEGŐRZÉSÉRŐL SZÓLÓ 2006/24/EK IRÁNYELVET ÁTÜLTETŐ NÉMET TÖRVÉNYRŐL*

Az Európai Unió 2006-ban fogadta el a hírközlési adatok elmentésével és megőrzésével kapcsolatos új irányelvet. Az irányelv a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtóinak vagy a nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatóinak egyes általuk előállított vagy feldolgozott adatok megőrzésére vonatkozó kötelezettségeit szabályozza. Célja annak biztosítása, hogy ezek az adatok az egyes tagállamok nemzeti joga által meghatározott súlyos bűncselekmények kivizsgálása, felderítése és üldözése céljából rendelkezésre álljanak.

Az irányelv tárgyi hatálya kiterjed mind a jogi, mind a természetes személyek forgalmi és helymeghatározó adataira, valamint az előfizető vagy nyilvántartott felhasználó azonosításához szükséges kapcsolódó adatokra. Ide tartoznak az IP-címek, a felhasználónév, az időpont, az időtartam, mobilkommunikáció esetén a valós idejű földrajzi meghatározás. Ezeket az adatokat legalább hat hónapig, legfeljebb két évig kell megőrizni. Nem alkalmazandó ugyanakkor az elektronikus közlések tartalmára, ideértve a valamely elektronikus hírközlő hálózat használata során lehívott információkat is.

A német törvényhozó 2007-ben ültette át az irányelvet a távközlési törvény és egyéb (például büntetőeljárás) törvények módosítása formájában. A német törvény is a forgalmi és az azonosítást lehetővé tevő adatok tárolására kötelezi a távközlési (telefon- és internet)szolgáltatókat, és a megőrzés előírt időtartama az irányelv által megszabott minimális idő, azaz hat hónap. Ugyanakkor az átültető jogszabály jócskán túllép az irányelven abban a tekintetben, hogy az adatokat a hatóság milyen célokra kérheti le és használhatja fel.

Egyrészt a módosított távközlési törvény szerint a távközlési szolgáltatók három esetben: 1. bűncselekmények megelőzése, 2. a közbiztonságot fenyege-

tő jelentős veszély elhárítása, valamint 3. hírszerzési feladatok teljesítése céljából továbbíthatnak megőrzött adatot az illetékes hatóságnak. Ez azonban csak általános keretmeghatározás, amelyet szakjogszabályok részleteznek. Azaz a hatóságok csak akkor kérhetik az adatok kiadását, ha azt valamely másik jogszabály a távközlési törvény adattárolási kötelezettséget megállapító cikkére hivatkozva lehetővé teszi. Ilyen például a szintén támadott büntetőeljárás törvény, egy terrorizmusellenes törvény, valamint több tartományi (*Länder*) jogszabály.

Másrészt a távközlési törvény lehetővé teszi állomány- és ügyfeladatok hatósági lekérdezését, ha az bűncselekmény vagy szabálysértés üldözéséhez, közbiztonsági vagy közrendi veszély elhárításához, vagy alkotmányvédelmi, hírszerzési, illetve katonai elhárítási feladatok ellátásához szükséges. A szolgáltató mindkét esetben köteles titokban tartani a hatóságok megkeresését.

Alkotmányjogi panasszal támadták e két távközlési törvénybeli rendelkezésen túl a büntetőeljárás törvény módosítását is. A kérelmezők az információs önrendelkezési jog és a távközlési titok sérelmét állították. A Szövetségi Alkotmánybíróság szerint a távközlési titok speciális az információs önrendelkezési joghoz képest, ezért csak azt vizsgálta. Megállapította, hogy az adattárolás önmagában is beavatkozást jelent a távközlési titokhoz való alapjogba [alaptörvény 10. cikk (1) bekezdés].

A döntés az általános tesztet alkalmazta, amely szerint a beavatkozásnak valamilyen legitim közérdekű célt kell szolgálnia és arányosnak kell lennie. Ez utóbbi akkor teljesül, ha az intézkedések a cél elérésére alkalmasak, szükségesek és szűk értelemben arányosak, azaz nem korlátozzák a szükségesnél jobban az alapjogot. A döntés nem találta önmagában alkotmányellenesnek a külön ürügy, alkalom híján

* BVerfG, 1 BvR 256/08 vom 2.3.2010, Absatz-Nr. (1 - 345); http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100302_1bvr025608.html.

elrendelt előzetes óvintézkedésszerű („*vorsorglich anlasslos*”) adatmentést és hathónapos tárolást, pedig ez volt a kérelmezők fő kifogása, és a korábbi joggyakorlat alapján talán inkább az ilyen adattárolás alkotmányellenességére lehetett volna számítani.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy csak személyes adatok előzetes, meghatározatlan és még meg nem határozható célokra való mentése lenne szigorúan, *ab ovo* tilos. Innentől már nem meglepő, hogy a bűnüldözés, veszélyelhárítás és hírszerzés legitím célja elérésére alkalmasnak, sőt szükségesnek találta a bíróság a törvényt, mondván, más eljárások, például a *quick-freezing* (azaz a csak az adott pillanatban még rendelkezésre álló adatok elmentése) kevésbé hatékonyan szolgálnák a célt. Ugyanakkor a szűk értelemben vett arányosság tekintetében már komolyabb elemzésbe bocsátkoztak a karlsruhei bírák. Rámutattak, hogy a jogrendben korábban ismeretlen mértékű, átfogó adatmentési kötelezettség rendkívüli beavatkozás, amely bármilyen, akár csak absztrakt veszélyesség, felróható magatartás hiányában ma már nélkülözhetetlen, hétköznapi tevékenységet von kontroll alá. A lementett adatok összességében nagyon sok minderről árulkodnak, különösen, ha további nyomozásnak szolgáltatnak alapot. Ugyan a kommunikatív tartalmat nem mentik le, de a forgalmi adatok alkalmasak lehetnek arra, hogy messzemenő következtetéseket vonjunk le az illető társadalmi, politikai kapcsolatrendszeréről, személyes hajlamairól és gyengeségeiről. A visszaélés veszélye is roppant nagy, különösen a nagyszámú, adatmentésre kötelezett magánszolgáltatót figyelembe véve. Ráadásul az adattárolás költségei sem elhanyagolhatók, és azt a szolgáltatók értelemszerűen az ügyfelekre fogják terhelni. Mindösszesen a szabályozás alkalmas arra, hogy *a megfigyeltség diffúz fenyegető érzését* keltse, amely az alapjogok szabad gyakorlását számos területen jelentősen befolyásolja.

Mindezek az említett veszélyek és a beavatkozás súlyossága ellenére az Alkotmánybíróság nem nyilvánította az ürügy nélküli, előzetes pusztá adatmentést- és tárolást általában alkotmányellenesnek, habár a mostani konkrét kialakítását, valamint az adatok felhasználásának szabályait megsemmisítette. Először az ürügy nélküli, előzetes pusztá adatmentést- és tárolást általában az arányosság keretei között tartó jellemzőkre tér ki az Alkotmánybíróság, és utána fejti ki, miért alkotmányellenes mégis az irányelvet implementáló törvény.

Az alkotmányellenességet egyrészt azért kerülné el egy megfelelően kialakított adattárolási szabályozás, mert nem terjed ki a tartalomra és időben korlátozott. Ugyanakkor hangsúlyozza az Alkotmány-

bíróság, hogy a hat hónap az alkotmányosság felső határa, éppen hogy csak nem aránytalan. Ezen kívül a testület alaposnak ítélte meg a bűnüldözési és nemzetbiztonsági érdeket, mivel olyan kommunikációról van szó, amelyből a nyilvánosság teljességgel kizárható, és amely után amúgy semmiféle „társadalmi emlékezet” nem marad. A telekommunikációs adatokat vagy törlik, és akkor teljes egészében megsemmisülnek, vagy tárolják, és akkor teljes egészében rendelkezésre állnak. Szintén fontos szempont, hogy magánszemélyek, és nem az állam tárolja az adatokat, amelyek így nincsenek egy nagy rendszerben összekötve, hanem szétszórtan maradnak. Mindazonáltal az Alkotmánybíróság nyomatékosan figyelmeztetett, hogy nem ad biankó csekket további előzetes adattárolási lépésekre, bármennyire is szolgálnák a bűnüldözés és veszélyelhárítás hatékonyságát. Úgy tűnik, az irányelvbe foglalt séma az alkotmányosan még megengedhető jogkorlátozási mértéket teljesen kimerítette. A testület a lisszaboni szerződéssel kapcsolatos döntésére utalva megjegyezte, hogy a Szövetségi Köztársaság *alkotmányos identitásához tartozik az*, hogy azt, hogy a polgárok miképpen élnek a szabadságukkal, nem lehet teljesen átfogni és regisztrálni. A német törvényhozó alkotmányos játéktere további ürügy nélküli adatgyűjtésre az irányelv megfelelő átültetése után már lényegesen szűkebb lesz, és ez a játéktér nem tágítható az Európai Unió útján sem.

Ezután az Alkotmánybíróság arra tér ki, milyen feltételeknek kell teljesülniük ahhoz, hogy az ürügy nélküli, előzetes adattárolás alkotmányosnak bizonyuljon. Az adatbiztonság, az adatfelhasználás terjedelme, az átláthatóság és a jogvédelem az a négy kérdés, amelyet az Alkotmánybíróság elvi szinten értelmezett.

Az adatbiztonságot veszélyezteti, hogy a tárolt adatok nagy érdeklődésre tarthatnak számot a legkülönbözőbb aktorok részéről, viszont a szolgáltatók alapvetően magánérdekből, költségnyomás alatt működnek. Emiatt a törvénynek a szokásos távközlési adatbiztonságra vonatkozóanál szigorúbb biztonsági garanciákat kell kialakítania. Ennek részleteit nem szabta meg az Alkotmánybíróság, de utalt arra, hogy például a tudomány mindenkori állásának megfelelő adatbiztonsági szint törvényi elvárása, illetve a szolgáltatók által hozott adatbiztonsági intézkedések felülvizsgálhatóságának követelménye ide tartozik. Ezen túlmenően differenciált technikai előírásokkal vagy általános törvényi szabályokat jogilag kötelező döntésekkel konkretizáló hatósági jogkörök megteremtésével biztosítani kell, hogy a szolgáltatók ne tároljanak és továbbítsanak adatot az alkotmányosan előírt eseteken túl. A nyilván-

nosság számára átlátható ellenőrzés megteremtéséhez szükséges az adatvédelmi biztos bevonása, valamint az adatbiztonsági jogsértések esetére megfelelő szankciórendszer előírása.

Ami az adatok felhasználásának terjedelmét illeti, az alkotmányos mérce itt is szigorúbb, mint amely az eddigi (jórészt a szolgáltatói szerződés szükségleteiből folyó, az ügyfél által részben befolyásolható) forgalmiadat-tárolásra vonatkozik. Ennek az az oka, hogy az ürügy nélküli, szisztematikus forgalmiadat-mentés, amelyet az irányelv előír, olyan adatállományt hoz létre, amelynek a kiértékelése mély betekintést enged a magánéletbe, és adott esetben részletes személyiségprofilhoz és az illető utazásainak, helyváltoztatási szokásainak teljes feltárásához vezet. Emiatt az így tárolt forgalmi adatok felhasználására ugyanaz az alkotmányos mérce vonatkozik, mint az *adattartalom* felhasználására. A bűnüldözés tekintetében ebből az következik, hogy adat lehívása csak az egyedi esetben is súlyos bűncselekmény megalapozott gyanúja esetén megengedhető, a tényállások körét pedig a törvényhozónak taxatíván meg kell jelölnie. A veszélyelhárítás és a hírszerzés feladatai tekintetében is csak akkor alkotmányos az adatlehívás, ha élet, testi épség, személyi szabadság ellen irányuló, illetve az ország vagy egy tartomány biztonságára nézve meghatározott tények által megfelelően alátámasztott, konkrét veszély forog fenn, vagy közvetlen veszély elhárítása céljából szükséges. Ezen túl olyan telekommunikáció esetén, amely különleges bizalmi viszonyra épül, a törvényhozó köteles külön kivételként alapvetően megtiltani az adattovábbítást. Erre a különböző (szociális vagy egyházi) lelki és szociális szükséghelyzetbeni segítségnyújtásokat emeli ki példaként az Alkotmánybíróság, amelyek munkatársai amúgy is hallgatási kötelezettség alatt állnak.

Az adattovábbítás átláthatóságával kapcsolatban az Alkotmánybíróság megerősíti a személyes adatok felvétele és felhasználása nyitottságának elvét, amely szerint az érintett tudomása nélkül ilyen adatot csak akkor lehet felhasználni, ha különben az adatlehívás célja meghiúsulna. Ennek fennállását a testület a veszélyelhárítás és a hírszerzés vonatkozásában alapvetően elfogadja, a bűnüldözés tekintetében azonban alapvetően nem. Bűnüldözés céljából adatok titkosan csak akkor használhatók fel, ha az az egyedi esetben szükséges és bíró jóváhagyta. Titkos adatfelhasználás esetén is legalább utólag értesíteni kell az érintettet, és ez alól is csak bíró tehet kivételt, kényszerítő indok esetén.

A jogvédelem és a szankciók vonatkozásában az Alkotmánybíróság az adattovábbítást és -felhasználást alapvetően bírói kontroll alá helyezi, azaz csak bíró rendelheti el (*Richtervorbehalt*). Ez alól kivé-

tel a hírszerzés, ahol a bírót a népképviselői szerv ilyen jogkörrel felruházott (elvieken független) szerve vagy segédszerve helyettesítheti. A törvényhozó köteles részletesen és világosan meghatározni, hogy a bíró mely esetekben, milyen indokolással rendelheti el az adatlehívást és továbbítást. Az Alkotmánybíróság megköveteli a hatékony jogorvoslatot is, hiszen ha az érintettnek nincs lehetősége előzetesen bíró előtt a továbbítás és felhasználás jogosságát megkérdőjelezni, illet legalább utólag biztosítani kell. A személyiségvédelem hatékony szankciókat is megkövetel. Ha a távközlési titok súlyos sérelme szankció nélkül maradna, az ellentmondana az állam azon kötelezettségének, hogy az egyén személyiségének kibontakoztatását lehetővé tegye és az egyént harmadik felek (magánszemélyek) által elkövetett személyiségi jogi sérelmek ellen is megvédje. Ugyanakkor a horizontális védelem kialakítása tekintetében a törvényhozó széles szabadsággal rendelkezik, és figyelembe veheti, hogy esetleg a jogrendben már meglévő személyiségi jogi szankciók is elégségesek.

Az IP-címek azonosításához szükséges adatok közvetett használatának tekintetében az Alkotmánybíróság kevésbé szigorú követelményeket állapított meg. Ebben az esetben ugyanis a hatóság olyan meghatározott adatokat kér le, amelyek amúgy is rendelkezésre állnak, és amelyek természetüknél fogva nem alkalmasak személyiségprofil előállítására. Mindazonáltal a hatósági adatlekérés csak akkor arányos, ha a kellő súlyú érdeket szolgál, hiszen az IP-címek azonosítása esetén is csorbát szenved az internethasználat anonimitása: a többi hozzáférési adat és a korábban lekért IP-címek összekötésével az internethasználó személyazonossága megállapítható. Összességében az alkotmánybírói mérlegelés szerint a törvényhozó az IP-címek hatósági lekérdezését veszélyelhárítás, hírszerzési feladatok ellátása és bűncselekmények üldözése céljából általában, taxáció nélkül is megengedheti, amennyiben általános szakjogi normákban erre felhatalmazást ad. Mindazonáltal itt is szükség van az adott eset tényei alapján megállapítható valamilyen kezdeti gyanúra vagy konkrét veszélyre. Nem követeli meg az arányosság ugyanakkor azt, hogy a lekérdezést bíró rendelje el, viszont az érintettet értesíteni kell. Végezetül nem minden szabálysértés esetén megengedhető az IP-cím hatósági lekérése, hanem csak akkor, ha olyan, az adott esetben is különösen súlyos szabálysértésről van szó, amelyet a törvényhozó külön megnevezett, azaz itt van taxációs kötelezettség.

Mindezen elvek alkalmazásával az Alkotmánybíróság – két alkotmánybíró különvéleményével –

az irányelvet átültető törvényt alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette, bár a testületben a kisebbség inkább az új törvény megalkotásáig történő felfüggesztést tartotta volna helyesnek. A többség egyúttal kimondta, hogy lehetséges az irányelv olyan átültetése, amely nem sértené a német alaptörvényt. Ugyanakkor jószerevével az is egyértelmű a döntésből, hogy ha ennél egy lépéssel tovább megy az EU, illetve a német törvényhozó, az az alkotmányos identitással már összeegyeztethetetlen lenne.

A döntés egyébként nem részesült osztatlanul lelkes fogadtatásban. Különösen az alkotmányjogi és internetjogi blogszféra fejezte ki csalódottságát abban a tekintetben, hogy magát az előzetes, ürügy nélküli adattárolást nem találta alkotmányellenesnek a testület.¹ Más szerzők szerint a döntés lehet az Európai Bírósággal való elkerülhetetlen konfliktus előjátéka.² Ugyanakkor Cecilia Malmström, uniós belügyekért felelős brüsszeli biztos a német Alkotmánybíróság döntése után azonnal bejelentette, hogy az év végéig felülvizsgálják, összhangban áll-e az irányelv az Alapjogi Kartával.³ Ez a német Al-

kotmánybíróság döntése által nem megkövetelt lépés arra mutat, hogy legalábbis Brüsszel igyekszik csökkenteni a Luxemburg és Karlsruhe közötti esetleges feszültségeket.

Salát Orsolya

JEGYZETEK

1. Lásd például <http://verfassungsblog.de/vorratsdatenspeicherung-kein-grund-zum-jubeln>; <http://www.fern-ersdorf.de/2010/03/bverfg-zu-vorratsdatenspeicherung-erste-anmerkungen-vds>.
2. Heribert PRANTL: *Arresting the Cyber Police*, *Süddeutsche Zeitung*, 2010. március 3.; <http://www.presseurop.eu/en/content/article/202721-arresting-cyber-police>, idézi Christian DESIMONE: *Pitting Karlsruhe Against Luxembourg? German Data Protection and the Contested Implementation of the EU Data Retention Directive*, *German Law Journal* 2010; http://germanlawjournal.com/pdfs/Vol11-No3/PDF_Vol_11_No_03_291-318_Articles_de%20Simone.pdf.
3. DESIMONE (2. vj.) 317.