

I

(Állásfoglalások, ajánlások és vélemények)

VÉLEMÉNYEK

EURÓPAI ADATVÉDELMI BIZTOS

Az európai adatvédelmi biztos véleménye a polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról

(2010/C 323/01)

AZ EURÓPAI ADATVÉDELMI BIZTOS,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre, és különösen annak 16. 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 az Európai Adatvédelmi Biztoshoz 2010. március 31-én elküldött, 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⁾ 28. cikkének (2) bekezdése szerinti véleménykérésre,

ELFOGADTA A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT:

I. BEVEZETÉS

1. 2010. március 31-én a Bizottság javaslatot fogadott el a polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozóan ⁽³⁾. A javaslat az e témakörben 2009. november 11. és 2010. január 31. között folytatott nyilvános konzultációt követően született meg ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ HL L 281., 1995.11.23., 31–50. o.

⁽²⁾ HL L 8., 2001.1.12., 1–22. o.

⁽³⁾ Lásd az európai polgári kezdeményezésről szóló zöld könyvről folytatott nyilvános konzultáció eredményeit ismertető bizottsági szolgálati munkadokumentum (SEC(2010) 730) által kísért COM(2010) 119 végleges dokumentumot.

⁽⁴⁾ Zöld könyv: COM(2009) 622.

2. A polgári kezdeményezés a Lisszaboni Szerződés által az uniós jogban bevezetett újítások egyike, amely lehetővé teszi, hogy legkevesebb egymillió polgár – akik jelentős számú tagállam állampolgárai – kezdeményezze, hogy a Bizottság jogalkotási javaslatokat terjesszen elő. A rendeletjavaslat alapját az EUSz. 11. cikkének (4) bekezdése és az EUMSz. 24. cikkének (1) bekezdése képezi, amelyek előírják, hogy a polgári kezdeményezésre vonatkozó eljárásokat és feltételeket a rendes jogalkotási eljárással összhangban kell meghatározni.
3. A javaslatot a 45/2001/EK rendelet 28. cikkének (2) bekezdésével összhangban elfogadásának napján elküldték az Európai Adatvédelmi Biztosnak. A javaslat elfogadását megelőzően informális egyeztetésre került sor az Európai Adatvédelmi Biztossal. Az Európai Adatvédelmi Biztos üdvözölte ezt az informális egyeztetést, és meglelégedéssel veszi tudomásul, hogy legtöbb észrevételét figyelembe vették a végleges javaslatban.
4. Az Európai Adatvédelmi Biztos általánosságban elégedett azzal, ahogyan a rendeletjavaslat az adatvédelem kérdését kezeli. Részletesebben néhány kiigazításra vonatkozó javaslattal él. Ezeket e vélemény II. fejezete ismerteti.
5. Előzetes megjegyzésként az Európai Adatvédelmi Biztos hangsúlyozni kívánja, hogy az adatvédelmi előírások teljes körű betartása jelentős mértékben hozzájárul e fontos új eszköz megbízhatóságához, erejéhez és sikeréhez.

II. A JAVASLAT RÉSZLETES ELEMZÉSE

6. Az EUSz. 11. cikkének (4) bekezdésével és az EUMSz. 24. cikkének (1) bekezdésével összhangban a javaslat meghatározza a polgári kezdeményezésre vonatkozó eljárásokat és feltételeket. A kezdeményezésben való részvételhez a rendeletjavaslat meghatározza a tagállamok minimális számát, a polgárok tagállamonkénti minimális számát és az állampolgárok alsó életkorhatárát. Ezenfelül a javaslat előírja a polgári kezdeményezés bizottsági vizsgálatára vonatkozó tartalmi és eljárási feltételeket.

7. Ez a vélemény csupán az adatvédelmi szempontból releváns rendelkezésekre összpontosít. Ezek a polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételére vonatkozó szabályok (4. cikk), a támogatási nyilatkozatok összegyűjtésére vonatkozó eljárások (5. és 6. cikk), valamint a támogatási nyilatkozatok ellenőrzésére és igazolására vonatkozó követelmények (9. cikk). A javaslat 12. cikke kiemelt figyelmet fordít az adatvédelemre. A 13. cikk ezenfelül a polgári kezdeményezés szervezőinek felelősségét tárgyalja. Ezeket a rendelkezéseket az alábbiakban részletesen elemezzük.

4. cikk – A javasolt polgári kezdeményezés nyilvántartásba vétele

8. Az aláírók támogatási nyilatkozatainak összegyűjtését megelőzően a szervezőnek online nyilvántartás útján nyilvántartásba kell vennie a kezdeményezést a Bizottsággal. A szervezőnek rendelkezésre kell bocsátania a rendeletjavaslat II. mellékletében felsorolt információkat. Ezek között szerepelnek a szervező személyes adatai, azaz a szervező teljes neve, postacíme és e-mail címe. A javaslat 4. cikkének (5) bekezdése szerint a javasolt polgári kezdeményezést a nyilvántartásban közzéteszik. Noha ez a szövegből nem derül ki egyértelműen, az Európai Adatvédelmi Biztos feltételezi, hogy a szervező postacíme és e-mail címe elvben nem lesz nyilvánosan hozzáférhető a nyilvántartásban. Ellenkező esetben az Európai Adatvédelmi Biztos felkérné a jogalkotót, hogy vizsgálja meg és indokolja a közzététel szükségességét, és e tekintetben pontosítsa a 4. cikk szövegét.

5. cikk – A támogatási nyilatkozatok összegyűjtésére vonatkozó eljárások és feltételek

9. A javasolt polgári kezdeményezést támogató, aláíróktól származó szükséges nyilatkozatok összegyűjtéséért a szervező felel. Az 5. cikk (1) bekezdése értelmében a támogatási nyilatkozatoknak meg kell felelniük a rendeletjavaslat III. mellékletében meghatározott mintának. Ez a minta egyes (nyilvánvaló) személyes adatok, például a család- és keresztnév, illetve papíralapú formátum esetében a tényleges aláírás megadását kéri az aláírótól. Annak érdekében, hogy az illetékes hatóság ellenőrizni tudja a támogatási nyilatkozat hitelességét, bizonyos további adatok megadása is kötelező; ezek: az aláíró lakhelye szerinti település és ország neve, az aláíró születési helye és ideje, állampolgársága, személyi azonosító száma, személyi azonosító számának/okmányának típusa, valamint az ezt a számot/okmányt kibocsátó tagállam neve. A mintában feltüntetett további, nem kötelezően kitöltendő mezők az aláíró lakhelye szerinti utca neve és az aláíró e-mail címe.

10. Az Európai Adatvédelmi Biztos véleménye szerint a nyilatkozatmintában szereplő kötelezően kitöltendő adatok a személyi azonosító szám kivételével mind szükségesek a polgári kezdeményezés megszervezéséhez és a támogatási nyilatkozatok hitelességének ellenőrzéséhez. Az egyes tagállamok között eltérés figyelhető meg abban a tekintetben, hogy – amennyiben léteznek ilyenek – hogyan szabályozzák az ilyen egyedi azonosító számok felhasználását.

Az Európai Adatvédelmi Biztos mindenesetre nem tudja megállapítani, milyen hozzáadott értékkel bír a személyi azonosító szám a támogatási nyilatkozat hitelességének ellenőrzése szempontjából. A többi kért adat e cél eléréséhez elégségesnek tekinthető. Az Európai Adatvédelmi Biztos javasolja, hogy ezt az adatmezőt töröljék a III. mellékletben szereplő nyilatkozatmintából.

11. Az Európai Adatvédelmi Biztos továbbá megkérdőjelezi a nem kötelező mezők szerepeltetésének szükségességét a szabványos nyilatkozatban, és javasolja, hogy amennyiben azok szükségessége nem bizonyítható, ezeket a mezőket töröljék a III. mellékletben szereplő nyilatkozatmintából.

12. Az Európai Adatvédelmi Biztos ezenfelül javasolja, hogy a minta alján helyezzenek el egy szabványos adatvédelmi nyilatkozatot, amelyben ismertetik az adatkezelő kilétét, az adatgyűjtés célját, az adatok egyéb címzettjeit és az adatmegőrzés időtartamát. A 95/46/EK irányelv 10. cikke előírja, hogy az érintettet tájékoztatni kell ezekről az információkról.

6. cikk – Online gyűjtési rendszerek

13. A rendeletjavaslat 6. cikke a támogatási nyilatkozatok online rendszerben történő gyűjtésével foglalkozik. A 6. cikk kötelezi a szervezőt, hogy a támogatási nyilatkozatok összegyűjtésének megkezdése előtt biztosítsa, hogy az online gyűjtési rendszer megfelelő biztonsági és technikai jellemzőkkel rendelkezik, amelyek többek között gondoskodnak az online megadott adatok biztonságos tárolásáról „annak érdekében, hogy azokat ne lehessen módosítani vagy az adott polgári kezdeményezés megjelölt támogatásától eltérő célra felhasználni, és hogy megvédjék azokat a véletlen vagy jogellenes megsemmisüléstől vagy véletlen elvesztéstől, megváltoztatástól, jogosulatlan nyilvánosságra hozataltól vagy hozzáféréstől”⁽¹⁾.

14. A 6. cikk (2) bekezdése továbbá kimondja, hogy a szervező bármikor felkérheti az illetékes hatóságot annak igazolására, hogy az online gyűjtési rendszer megfelel e rendelkezéseknek. Ezt az igazolást minden esetben azt megelőzően kell a szervezőnek kérnie, hogy ellenőrzésre benyújtja a támogatási nyilatkozatokat (lásd alább a 9. cikket).

15. A 6. cikk (5) bekezdése emellett kötelezi a Bizottságot, hogy a javaslat 19. cikke (2) bekezdésében megállapított komitológiai eljárásnak megfelelően technikai előírásokat fogadjon el e biztonsági szabályok végrehajtására vonatkozóan.

⁽¹⁾ Lásd a javaslat 6. cikkének (4) bekezdését.

16. Az Európai Adatvédelmi Biztos üdvözli, hogy a javaslat 6. cikke hangsúlyt helyez az online gyűjtési rendszerek biztonságára. A biztonságos adatfeldolgozás garantálására vonatkozó kötelezettség az adatvédelmi követelmények egyike, amely a 95/46/EK irányelv 17. cikkében olvasható. Az Európai Adatvédelmi Biztos örömmel veszi tudomásul, hogy informális észrevételeit követően a Bizottság a javaslat 6. cikke (4) bekezdésének szövegét összhangba hozta a 95/46/EK irányelv 17. cikke (1) bekezdésének szövegével. Üdvözli továbbá a 6. cikk (4) bekezdésében foglalt azon kötelezettséget, amelynek értelmében gondoskodni kell arról, hogy az adatokat az adott polgári kezdeményezés megjelölt támogatásától eltérő célra ne lehessen felhasználni. Ugyanakkor szorgalmazza, hogy a jogalkotó illeszzen be egy hasonló, általános hatályú kötelezettséget a 12. cikkbe is (lásd az alábbi 27. pontot).
17. Az Európai Adatvédelmi Biztosnak kétségei vannak az érintett illetékes hatóság általi igazolás időzítésével kapcsolatban. A szervezőt csupán arra kötelezik, hogy ezt az igazolást még azt megelőzően kérje, hogy az adott hatósághoz ellenőrzésre benyújtja az összegyűjtött támogatási nyilatkozatokat. Erre korábban is lehetősége van. Feltételezve, hogy az online rendszer igazolása hozzáadott értékkel bír, az Európai Adatvédelmi Biztos azon a véleményen van, hogy az igazolási eljárásnak még a nyilatkozatok összegyűjtése előtt meg kellene történnie, elkerülendő, hogy legalább egymillió polgár személyes adatait gyűjtsék össze egy olyan rendszerben, amelyről később kiderülhet, hogy nem kellően biztonságos. Az Európai Adatvédelmi Biztos ezért felkéri a jogalkotót, hogy egészítse ki ezzel a kötelezettséggel a 6. cikk (2) bekezdését. Ezzel együtt természetesen gondoskodni kell arról, hogy az igazolási eljárás ne jelentsen szükségtelen adminisztratív terhet a szervező számára.
18. Ezzel összefüggésben az Európai Adatvédelmi Biztos kívánja hívni a figyelmet a 95/46/EK irányelv 18. cikkére, amely előírja az adatkezelőknek, hogy az adatfeldolgozási műveletről annak végrehajtását megelőzően értesítsék a nemzeti adatvédelmi hatóságot, hacsak bizonyos mentességek nem érvényesülnek. Nem egyértelmű, hogyan kapcsolódik ez az értesítési kötelezettség, amely alól mentesség kapható, a rendeletjavaslat értelmében az illetékes hatóság által végzett igazoláshoz. Az adminisztratív terhek minél hatékonyabb csökkentése érdekében az Európai Adatvédelmi Biztos felkéri a jogalkotót, hogy tisztázza a 95/46/EK irányelv 18. cikkében ismertetett értesítési eljárás és a rendeletjavaslat 6. cikkében meghatározott igazolási eljárás közötti kapcsolatot.
19. Rátérve a technikai előírásokra vonatkozó végrehajtási szabályokra, az Európai Adatvédelmi Biztos számít rá, hogy e végrehajtási szabályok elfogadását megelőzően egyeztetnek majd vele. Különösen azért, mert a zöld könyv eredményeiről szóló bizottsági szolgálati munkadokumentum számos olyan, a nyilvános konzultáció során

javasolt rendszert említ, amelyeknek célja az online aláírások hitelességének biztosítása; ezek egyike az e-aláírást lehetővé tevő európai polgári intelligens kártya elképzelése. Egy ilyen rendszer nyilvánvalóan új adatvédelmi szempontokat vet fel ⁽¹⁾.

9. cikk – A támogatási nyilatkozatok tagállami ellenőrzése és igazolása

20. Miután a szervező összegyűjtötte az aláíróktól a szükséges támogatási nyilatkozatokat, ezeket ellenőrzés és igazolás céljából be kell nyújtania az érintett illetékes hatósághoz. A szervező az aláírók személyes adatait azon tagállam illetékes hatóságának továbbítja, amely a támogatási nyilatkozatban jelzettek szerint az aláíró azonosító okmányát kiállította. Az illetékes hatóságnak három hónapon belül megfelelő ellenőrzések alapján ellenőriznie kell a támogatási nyilatkozatokat, és igazolást kell kiállítania a szervező számára ⁽²⁾. Az igazolást a kezdeményezésnek a Bizottsághoz történő tényleges benyújtásakor használják fel.
21. Az Európai Adatvédelmi Biztos üdvözli ezt a decentralizált rendszert, amelyben a Bizottság nem jut hozzá az aláírók személyes adataihoz, hanem csupán az illetékes nemzeti hatóságok által kibocsátott igazolásokkal rendelkezik majd. Egy ilyen rendszer csökkenti a személyes adatok nem megfelelő kezelésének kockázatát, mivel minimalizálja az említett adatok címzettjeinek számát.
22. A szövegből nem világos, mit jelent az illetékes hatóság által végzett „megfelelő ellenőrzések” kifejezés. Ezt a kérdést a (15) preambulumbekkezdés sem tisztázza. Az Európai Adatvédelmi Biztos felteszi a kérdést, hogyan ellenőrzik majd az illetékes hatóságok a támogatási nyilatkozatok hitelességét. Különösen tudni szeretné, hogy az illetékes hatóságok összevetetik-e a nyilatkozatokat a polgárok személyazonosságára vonatkozó, más forrásból, például nemzeti vagy regionális nyilvántartásokból származó adatokkal. Az adatvédelmi biztos felkéri a jogalkotót e kérdés pontosítására.

12. cikk – A személyes adatok védelme

23. A rendeletjavaslat 12. cikke kizárólag a személyes adatok védelmével foglalkozik. A rendelkezés hangsúlyozza, hogy a szervezőnek, valamint az illetékes hatóságnak tiszteletben kell tartania a 95/46/EK irányelvet és az annak végrehajtása céljából elfogadott nemzeti rendelkezéseket. A (20) preambulumbekkezdés ezenfelül említést tesz arról, hogy amikor a Bizottság egy kezdeményezés szervezőjének nyilvántartásba vétele során személyes adatokat dolgoz fel, a 45/2001/EK rendelet alkalmazandó. Az Európai Adatvédelmi Biztos üdvözli ezeket a megállapításokat.

⁽¹⁾ Lásd a következőt: SEC(2010) 730, 4. o.

⁽²⁾ Lásd a javaslat 9. cikkének (2) bekezdését.

24. A rendelkezés továbbá egyértelműen kimondja, hogy adatfeldolgozási tevékenységeik céljából a szervezőt és az illetékes hatóságot adatkezelőnek kell tekinteni. Az Európai Adatvédelmi Biztos örömmel veszi ezt az előírást. Az adatkezelőt elsődleges felelősség terheli az adatvédelmi szabályoknak való megfelelésért. A javaslat 12. cikke minden kétséget kizáróan megnevezi, ki minősül adatkezelőnek.
25. A 12. cikk rendelkezik az összegyűjtött személyes adatok megőrzésének maximális időtartamáról is. A szervező esetében ez a kezdeményezés Bizottsághoz történő benyújtását követő egy hónap, vagy legkésőbb a javasolt polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételének időpontját követő 18 hónap lehet. Az illetékes hatóságoknak az igazolás kiállítását követően egy hónappal meg kell semmisíteniük az adatokat. Az Európai Adatvédelmi Biztos üdvözli ezeket a korlátozásokat, mivel ezek biztosítják a 95/46/EK irányelv 6. cikke (1) bekezdésének e) pontjában meghatározott követelmény betartását.
26. Az Európai Adatvédelmi Biztos ezenfelül elégedett azzal, hogy a 12. cikk átveszi a 95/46/EK irányelv 17. cikkének (1) bekezdésében szereplő, az adatfeldolgozás biztonságáról szóló szöveget. Ezáltal nyilvánvalóvá válik, hogy ezek a kötelezettségek nem csupán az online gyűjtési rendszer használatkor (lásd a 13. pontot és fentebb), hanem a rendeletjavaslat hatálya alá tartozó valamennyi helyzetben alkalmazandók.
27. A fenti 16. pontban foglaltakkal összhangban az Európai Adatvédelmi Biztos javasolja, hogy a jogalkotó egy további bekezdéssel egészítse ki a 12. cikket, amely biztosítja, hogy a szervező által (akár online gyűjtési rendszer útján, akár más módon) gyűjtött személyes adatokat az adott polgári kezdeményezés megjelölt támogatásától eltérő célra ne lehessen felhasználni, illetve hogy az illetékes hatósághoz eljuttatott adatokat csak az adott polgári kezdeményezéshez tartozó támogatási nyilatkozatok hitelességének ellenőrzésére használják fel.

13. cikk – Felelősség

28. A 13. cikk kimondja, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a területükön honos vagy letelepedett szervezők polgári vagy büntetőjogi felelősséggel tartozzanak a javasolt rendelet megsértéséért, különös tekintettel többek között az online gyűjtési rendszerekkel szemben támasztott követelmények betartására vagy az adatok csalárd felhasználására. A (19) preambulumbekzdés hivatkozik a 95/46/EK irányelv jogorvoslatokról, felelősségről és szankciókról szóló III. fejezetére, és kimondja, hogy ez a fejezet a javasolt rendelet alkalmazásában végrehajtott adatfeldolgozás tekintetében teljes mértékben alkalmazandó. A javaslat 13. cikkét ennek kiegészítéseként kell értelmezni, amely a 95/46/EK irányelv III. fejezetével ellentétben nyíltan utal a tagállamok polgári és büntetőjogára. Az európai adatvédelmi biztos természetesen üdvözli ezt a rendelkezést.

III. ÖSSZEGZÉS ÉS AJÁNLÁSOK

29. Ahogyan azt a bevezetésben említettük, és ahogyan az a vélemény II. fejezetének elemzéséből is egyértelművé vált, az Európai Adatvédelmi Biztos általánosságban elégedett azzal, ahogyan a polgári kezdeményezésről szóló rendeletjavaslat az adatvédelem kérdését kezeli. Nyilvánvalóan figyelembe vették az adatok védelmét, és a javaslatot úgy készítették el, hogy az biztosítja az adatvédelmi szabályoknak való megfelelést. Az Európai Adatvédelmi Biztosnak különösen öröme szolgál a 12. cikk, amely teljes egészében az adatvédelemmel foglalkozik, valamint tisztázza a felelősségi köröket és az adatok megőrzésének időtartamát. Az Európai Adatvédelmi Biztos hangsúlyozni kívánja, hogy az adatvédelmi előírások teljes körű betartása jelentős mértékben hozzájárul e fontos új eszköz megbízhatóságához, erejéhez és sikeréhez. Jóllehet általánosságban véve az Európai Adatvédelmi Biztos elégedett a javaslatlall, úgy véli, van még mód annak javítására.
30. Az Európai Adatvédelmi Biztos javasolja, hogy a jogalkotó módosítsa a 6. cikket, és ezáltal kötelezze a szervezőt, hogy még a támogatási nyilatkozatok összegyűjtésének megkezdése előtt kérje az online gyűjtési rendszer biztonságára vonatkozó igazolást. Ezenfelül, az ilyen igazolási eljárások nem jelenthetnek szükségtelen adminisztratív terhet a szervező számára. Az Európai Adatvédelmi Biztos továbbá javasolja a 95/46/EK irányelv 18. cikkében ismertetett értesítési eljárás és a rendeletjavaslat 6. cikkében meghatározott igazolási eljárás közötti kapcsolat tisztázását.
31. A javaslat tökéletesítése érdekében az Európai Adatvédelmi Biztos javasolja, hogy a jogalkotó:
- vizsgálja meg, hogy szükséges-e a kezdeményezést szervező postacímének és e-mail címének közzététele, valamint a közzététel előírása esetén egyértelműsítse a javaslat 4. cikkének szövegét,
 - törölje a személyi azonosító számra vonatkozó kérést és a nem kötelezően kitöltendő adatmezőket a III. mellékletben szereplő nyilatkozatmintából,
 - illesszen be szabványos adatvédelmi nyilatkozatot a III. mellékletben szereplő mintába, amely biztosítja a 95/46/EK irányelv 10. cikkének való megfelelést,
 - tisztázza a 9. cikk (2) bekezdésében említett „megfelelő ellenőrzések” kifejezés jelentését, amelyeket az illetékes hatóságnak a támogatási nyilatkozatok hitelességének ellenőrzésekor kell elvégeznie,

- egészítse ki a 12. cikket egy további bekezdéssel, amely biztosítja, hogy a szervező által gyűjtött személyes adatokat az adott polgári kezdeményezés megjelölt támogatásától eltérő célra ne lehessen felhasználni, illetve hogy az illetékes hatósághoz eljuttatott adatokat csak az adott polgári kezdeményezéshez tartozó támogatási nyilatkozatok hitelességének ellenőrzésére használják fel.

Kelt Brüsszelben, 2010. április 21-én.

Peter HUSTINX
európai adatvédelmi biztos
