



**MTA Law Working Papers
2014/33**

**Az adatvédelmi és
adatnyilvánossági szabályozás
átalakulása**

Szabó Endre Győző

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences

Budapest

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Szabó Endre Győző: * Az adatvédelmi és adatnyilvánossági szabályozás átalakulása

1. Melyek voltak a legfontosabb tartalmi változások?

A régóta kívánatos módosítás a legtöbb tagállamban már meglévő modellhez hasonló intézményt, hatóságot hozott létre, amely az Alaptörvény egyik üdvözlendő újítása. Az adatvédelemért és adatnyilvánosságért felelős állami ellenőrző szervet hatósági jogkörrel ruházta fel a jogalkotó. Ennek révén a Hatóság a közigazgatási eljárás általános szabályait alkalmazva léphet fel a jogsértő adatkezelőkkel szemben. A Hatóság egy nemzetközi összehasonlításban is nagyon rugalmas eljárási szabályrendszer szerint az ügy súlyához illeszkedő módon választ az „ombudsmani” típusú vizsgálat, vagy a hatósági eljárás között adatvédelmi ügyekben. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság hatósági típusú eljárása során bírságot is kiszabhat. Ez a korábbi ombudsmani eszköztárhoz képest jelentős változást eredményezett.

Az intézményi modell megváltoztatását viták is kísérték. Felvetődött, hogy milyen más módon lehetett volna az adatvédelmi hatóság intézményét átalakítani. Tény, hogy az adatvédelmi biztosi intézmény átalakítása az ombudsmani intézményrendszer reformja kapcsán merült fel. A korábbi négy biztos helyett az Alaptörvény csupán az alapvető jogok országgyűlési biztosát ismeri. A helyettesek a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét látják el.¹

Az Európai Unió 95/46/EK számú irányelv² 28. cikke előírja, hogy minden tagállamnak rendelkeznie kell arról, hogy az ezen irányelv értelmében a tagállam által elfogadott nemzeti rendelkezéseknek a területén történő alkalmazását valamely hatóság vagy hatóságok felügyeljék. E hatóságok a rájuk ruházott feladatok gyakorlása során teljes függetlenségben járnak el. Ennek a kívánalomnak értelemszerűen nem felelt volna meg egy olyan modell, amelyben az adatvédelemért felelős biztos az általános biztos helyetteseként jár el. Ebből következően az adatvédelmi ellenőrző szervet a biztosi intézményrendszerrel függetlenül kellett meghatározni. A hatósági intézmény bevezetése Magyarországon újdonságnak számított, de az Európai Unió tagállamaiban szinte mindenhol hatósági (és nem ombudsmani) intézmények látják el az adatvédelem terén az állami ellenőrzés funkcióját.

Fogalmazhatunk úgy is, hogy az ombudsmani intézmény átalakításával a magyar jogalkotó lépéskényszerbe került, ugyanis ha nem hoz létre a megszűnő adatvédelmi biztosi intézmény helyett egy másik intézményt, akkor a fent említett uniós követelmény elmulasztása miatt az uniós jog sérelme lett volna Magyarország terhére róható. Az pedig, hogy a lehetséges

* Alelnök, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság.

¹ Alaptörvény 30. cikk (3) bekezdése.

² Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról.

megoldások közül a hatósági modellt választotta, a tagállami gyakorlat fényében teljesen indokolt döntés volt.

2. Mi volt a célja a változásnak?

A szabályozás átalakításának célja a jogsértések súlyához igazodó állami fellépés lehetővé tétele, a jogvédelem szintjének javítása. Az ombudsmani típusú „puha” intézményi keret nem adott megfelelő mozgásteret arra, hogy a biztos az érintettek érdekeit adott esetben súlyosan sértő esetekben hatékonyan, valóban elrettentő eszközökkel léphessen fel. Ennek érdekében a jogalkotó megerősítette a védett alapjogok érvényesülését figyelemmel kíséző ellenőrző szervet.

Az 1992-ben elfogadott első adatvédelmi törvény³ által létrehozott ombudsmani pozíciót három személy töltötte be a modellváltás előtt. Majtényi László⁴, Péterfalvi Attila⁵ és Jóri András⁶ is tudatosan élt a média kínálta nyilvánosság, mint az ombudsman legfontosabb eszközével. Az ombudsmani intézmény általános és közjogi tekintélye sokáig jórészt pótolta a hatósági eszközök hiányát. Tehát hiába nem volt az ombudsman birtokában a bírságolás jogának, a reputációs kockázat elkerülése érdekében a jogsértő magatartást tanúsító szervezetek javarészt eleget tettek az ombudsmani felszólításoknak.

Megfigyelhető volt azonban több olyan tendencia, amelyek az állami fellépés erősítése mellett szóltak. Így amíg a 90'-es évek közepén az ombudsmani működés fókuszában leginkább az állami adatkezelések vizsgálata állt (így például különböző központi regiszterek tervének részletes elemzése, vagy a rendőrségi adatkezelések), addig az utóbbi években egyértelműen az rajzolódik ki, hogy az adatalanyok kifogásai leginkább az üzleti adatkezelésekhez kötődnek. Egyértelmű eltolódás tapasztalható tehát az állami adatkezelések felől a privát célú adatkezelések irányába. Az ombudsman fellépése az állami szervekkel szemben hatékonyabbnak bizonyult. Fakadt ez egyrészt a jogállam felépítésének közjogi konszenzusából, másrészt pedig a fiatal ombudsmani intézmény egyébként is hatékonynak tekinthető működéséből.

A másik tendencia kézenfekvő: 1995 után az internet használata általánossá vált, és a technológia forradalmi jelentőségű megújulása a személyes adatok védelme terén is gyökeres változásokat eredményezett. Drámai módon felgyorsult az egyént érintő információk terjesztésének lehetősége, amely szükségszerűen váltotta ki az adatvédelmi hatóságok globális erőfeszítéseit döntéseik jobb kikényszeríthetősége érdekében.

³ A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény.

⁴ A Magyar Köztársaság első adatvédelmi biztosa 1995 és 2001 között.

⁵ A második adatvédelmi biztos, 2001 és 2007 között.

⁶ A harmadik adatvédelmi biztos, 2008 és 2011 között. Hatéves mandátumát a hazai jogi szabályozás változása miatt – később az Európai Unió Bírósága által jogellenesnek talált módon – nem tudta kitölteni .

A globális téren tevékenykedő szereplők a „hagyományos” adatkezeléseket folytató szervezetekkel összevetve lényegesen magasabb jogi kockázatokat mernek vállalni. Ez a tendencia abból is fakadt, hogy az internetes közegben a felelősség megállapítása, valamint az ebből eredő következmények kikényszerítése megnehezült, bizonyos esetekben egyenesen lehetetlenné vált.

Mindezek a folyamatok évről évre új és új érvekkel szolgáltak arra, hogy az állami ellenőrző szerv hatékonyságát fokozni kell. E helyütt meg kell említenünk, hogy az első adatvédelmi törvény 2004-ben, az Európai Unióhoz történő csatlakozás alkalmával életbe léptetett módosítása csak látszólag felelt meg az uniós irányelv kívánalmainak. Nem véletlen, hogy ténylegesen a legkritikább esetben éltek a 2004 és 2011 közötti hivatalban volt adatvédelmi biztosok a hatósági jellegű hatáskörükkel⁷.

3. A nevezett célokkal egyetért-e?

A normaszövegből kiolvasható jogalkotói célok gyakorlatilag magától értetődőek, és mivel a magasabb szintű jogvédelmet szolgálják, azokkal teljes mértékben egyetérttek. Az adatvédelmi biztos munkatársaként, majd az Európai Unió Tanácsának magyar elnöksége idején az adatvédelmi munkacsoportban⁸ szerzett tapasztalataim megerősítették nem csak a célok helyességét, hanem azt is, hogy a fent leírt tendenciák egyre erősödő mértékben követelték a 2012-ben életbe lépő változtatásokat.

4. A célok elérése érdekében hatékonyak-e a választott új szabályok?

A legfontosabb fokmérője a hatékonyságnak, hogy az információs jogokkal élni kívánók magasabb szintű támogatásra számíthatnak-e az állami intézményrendszer részéről. A Hatóság hatósági jogköre egyértelműen erősítette a jogszabályoknak való megfelelés terén a fegyelmet, ezen keresztül pedig javul az érintettek helyzete. A korábbiaknál jóval nagyobb az érdeklődés a hatósági jogértelmezés iránt, érezhetően megnövekedett azoknak a szakmai eseményeknek a száma, amelyek az esetleges jogsértések megelőzését szolgáló szakmai megbeszéléseknek nyújtanak fórumot.

Az adatvédelem terén a hatósági eljárás megindításának lehetősége; az információs szabadság terén a hatósági állásfoglalás bírósági kikényszeríthetősége növelte az ellenőrző szerv mozgásterét. Mind adatvédelmi, mind közérdekű adatok hozzáférése kapcsán indult perekben az érintett, illetve az adatigénylő pernyertessége érdekében a Hatóság beavatkozhat. A titokfelületesi eljárások során az új szabályok egyértelmű felhatalmazást adtak arra nézve, hogy a Hatóság mind formai, mind tartalmi szempontokat vizsgálhat a minősítés felülvizsgálata kapcsán.

⁷ A hatósági jellegű határozattal záruló eljárások száma összesen fél tucat körül alakult a megjelölt időszakban

⁸ DAPIX, Data Protection and Information Exchange.

A Hatóság tapasztalata szerint egyértelműen javultak az állami kikényszerítés lehetőségei. Vannak olyan területek, ahol gyakorlatilag egyetlen hatóság sem tudott érdemi előrelépést elérni a jogszabályoknak való megfelelés terén. Tipikusan ilyen a követeléskezelő társaságok adatkezelése és a termékbemutatókhoz kötődő adatkezelések. Mind a két területen tapasztalható a szabályozatlanság és a magánszférához kötődő információk üzemszerű és jogellenes kezelése. Üzleti modellek épültek fel arra a reményre, hogy a személyes adatok kezelése terén a szabályok tetszőlegesen kiterjesztően értelmezhetőek. A Hatóság 2014-es ellenőrzési tervének⁹ végrehajtása során nem csupán arra törekszik, hogy egyes vállalkozásokat rászorítsa a jogszerű eljárásra, hanem azt is célul tűzi ki, hogy eljárásainak és szankcióinak generál preventív hatása révén az egész iparág gyakorlatát megváltoztassa. Hatósági eszközökkel van erre esély, tehát az új szabályok a célok eléréséhez szükségesek és az eddigi tapasztalatok alapján egyértelműen hatékonyak nevezhetők.

5. A választott új szabályok összhangban vannak-e az új Alaptörvénnyel?

Az új szabályok Hatóság által történő alkalmazásakor nem merült fel olyan jogkérdés, amely az Alaptörvénnyel való összhang hiányára utalna.

6. Az új szabályok összhangban vannak-e nemzetközi, illetve Európai Unió jogi kötelezettségeinkkel?

Az új szabályozást az adatvédelem terén az Európai Unió adatvédelmi irányelvével kell összevetni. Általánosságban elmondható, hogy az új szabályozás megfelel a nemzetközi, valamint az Európai Unió jogalkotási aktusaiból származó kötelezettségeknek.

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény jogalapokra vonatkozó szabályai mindazonáltal korrekcióra szorulnak az EU 95/46/EK számú irányelvének fényében. Ez már a törvény hatályba lépése előtt nyilvánvalóvá vált, amikor az Európai Unió Bírósága egy spanyol bíróság által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárás során¹⁰ azt állapította meg, hogy az irányelv 7. cikkének f) pontja (az ún. érdekek mérlegelésén alapuló jogalap) közvetlen hatállyal bír. Ez azt jelenti, hogy amennyiben egy jogvita során abban a kérdésben kell állást foglalni, vajon a választott jogalap megfelelő-e, akkor a magyar jogszabályok mellett a bíróság előtt az adatkezelő alappal hivatkozhat az irányelv említett rendelkezésére. Bár a Hatóság jogértelmezés útján kísérletet tesz esetről esetre a jogértelmezési nehézség áthidalására, elkerülhetetlen, hogy ezen a ponton a jogalkotó mielőbb átültesse a hazai jogba az uniós rendelkezés szó szerinti verzióját.

Az uniós szabályozás szellemének és céljának egy olyan szabályozást tartok megfelelőnek, amely a nemzetközi adattovábbítások kapcsán az ún. kötelező erejű vállalati szabályokat

⁹ http://naih.hu/files/NAIH_ell_terv_2014.pdf

¹⁰ A C-468/10 és C-469/10. számú egyesített ügyekben.

(binding corporate rules) is a megfelelő védelmi szintet szavatolni képes eszköznek tekinti a nemzetközi adattovábbítások kapcsán. Magyarország mellett csak két tagállamban (Portugália és Horvátország) mutatkozik hasonló jogalkotói mulasztás.

Nem kerülhető meg az adatvédelmi biztosi mandátum idő előtti megszakítása kapcsán született luxemburgi ítélet¹¹ tárgyalása sem. Az ítélet két legfontosabb megállapítása, hogy az Európai Unió Bírósága szerint a tagállam jogosult az adatvédelmi intézmény modelljét illetően dönteni, így joga van az adatvédelmi országgyűlési biztosi intézményt hatósággal felváltani. Nem jogszerű azonban a még le nem járt mandátumot idő előtt megszakítani. A Bíróság döntésében nem ad iránymutatást az ítélet végrehajtására nézve, ennek lehetséges módozatait a magyar kormány és az Európai Bizottság egyeztetései során kell áttekinteni. Véleményem szerint a döntés csupán pro futuro értelmezhető. Ezt erősíti az a körülmény is, hogy nem szól a jelenlegi intézményről elmarasztaló módon. Egyetlen szereplő sem vitatja, hogy a Hatóság megfelel az adatvédelmi irányelv által támasztott valamennyi kívánalomnak, ennek tiszteletben tartásával kell az ítélet végrehajtására irányuló javaslatokat megfogalmazni.

7. Szükségesnek látja-e a szabályozás módosítását a közeljövőben, és ha igen, akkor mely pontokon és miért?

A szabályozás 2012 januárjában bevezetett módosításait a fentiek szerint elfogadhatónak tartom. Az elmúlt évek tapasztalatai arra is rámutattak, hogy bizonyos területeken a finomhangolás időszerű.

Megfontolandó, hogy a Hatóság által kiszabható bírság mértékét a jelenlegi tízmillió forintról egy jóval magasabb összegre emelje a jogalkotó. A nemzetközi gyakorlat változó, így Franciaországban 150 ezer Euró a maximális bírság, míg Spanyolországban ennek hatszorosát is kiszabhatja a hatóság. A legmagasabb bírság összegét az említett példákhoz igazodó nagyságrendben indokolt meghatározni.

Üdvözlendő lenne, ha az adatbiztonsági incidensek (data breach notification) kötelező bejelentése a magyar jog részévé válna. Abban az esetben, ha az adatbiztonsági incidenst észlelő szervezetnek bejelentési kötelezettsége van, úgy nem csupán a váratlan esemény rendezése során, hanem a tapasztalatok szerint annak megelőzésében is nagyobb körültekintéssel jár el. Uniós kötelezettség ugyan nem vonatkozik a bejelentési kötelezettség általános bevezetésére, de úgy ítélem meg, hogy egy nem túlzott adminisztratív kötelezettséggel járó jelentési kötelezettség az adatvédelmi tudatosságot erősítené, és végső soron az adatalanyok helyzetét javítaná.

Megfontolandónak tartom az adatvédelmi nyilvántartásra vonatkozó szabályok módosítását, egyszerűsítését.

¹¹ C-288/12. számú ügyben 2014. április 8-án született ítélet.

Az előzetes adatvédelmi hatástanulmány (privacy impact assessment) kötelező bevezetése előremutató módosítása lenne az adatvédelmi szabályozásnak. Olyan területeken tartjuk indokoltnak, ahol a magánszférát érintő kockázatok nagyok, és különös körütekintés várható el az adatkezelőtől (pl. biometrikus azonosítás, kamera rendszer telepítése).

Az Európai Unió Bíróságának 2014. április 8-án született ítélete¹² érvénytelennek nyilvánította az ún. adatmegőrzési irányelvet. Az irányelv tömeges és differenciálatlan adatmegőrzési kötelezettséget írt elő az elektronikus hírközlési szolgáltatók számára. A luxemburgi bíróság ítéletében megfogalmazott követelmények átültetése a magyar jogalkotó feladata. Itt ugyan egy ágazati jellegű szabályról van szó, jelentőségénél fogva mégis kihat a személyes adatok védelmének általános szintjére és az egyének magánszférájukkal kapcsolatos elvárásait is befolyásolja.

¹² C-293/12. számú ítélet.

© Szabó Endre Győző, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösnéyi András főigazgató

Szerkesztő: Szalai Ákos

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: szalai.akos@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515