



Ügyszám: NAIH-1423-1/2014/J
Hiv. szám: NEIH/7438-1/2014-NFM

Tárgy: Az elektronikus hírközlési
szolgáltatók titkos információgyűjtéssel
kapcsolatos adatvédelmi nyilvántartási
kötelezettsége

Dr. Seszták Miklós úr részére
miniszter

Nemzeti Fejlesztési Minisztérium

Budapest

Tisztelt Miniszter Úr!

Köszönettel vettem a hivatkozott számú levelüket, amelyben a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (Hatóság) korábbi megkeresésére válaszul Vályi-Nagy Vilmos államtitkár úr arról tájékoztatót, hogy egyetértene az elektronikus hírközlési szolgáltatók titkos információgyűjtéssel kapcsolatos adattovábbítási nyilvántartás vezetési kötelezettségének teljesítését érintő probléma szabályozási úton történő orvoslásával. Jelen levelemben a személyes adatok védelmét és a titkos információgyűjtéshez fűződő legitim államérdeket egyaránt figyelembe vevő jogi szabályozás megalkotását kezdeményezem.

A szabályozási probléma akkor került Hatóságunk látókörébe, amikor állampolgári bejelentés alapján folytatott vizsgálatunk során megállapítást nyert, hogy az elektronikus hírközlési szolgáltatók nem vezetnek nyilvántartást azokról az adatszolgáltatásokról, amelyeket a titkos információgyűjtésre feljogosított szervezetek e tevékenysége során megfogalmazott adatigényei alapján teljesítenek. Ezt elsősorban azzal indokolták, hogy az elektronikus hírközlési feladatokat ellátó szervezetek és a titkos információgyűjtésre, illetve

titkos adatszerzésre felhatalmazott szervezetek együttműködésének rendjéről szóló 180/2004. (V. 26.) Korm. rendelet (Vhr.) 10. §-a szerint *"az elektronikus hírközlési szolgáltató köteles meg-, illetve visszaküldeni a titkos információgyűjtés végrehajtása során vagy azzal közvetlen összefüggésben keletkezett adatokat tartalmazó adathordozók valamennyi példányát a titkos információgyűjtésre felhatalmazott szervezetnek. Ezekből az adathordozókból másolatot nem készíthet, és másodpéldányt nem tárolhat."*

Jóllehet, a titkos információgyűjtésre felhatalmazott szervezetekre vonatkozó törvények maguk is előírják, hogy a nevezett szervezetek számára történő adatszolgáltatás tényét az adatszolgáltatónak is dokumentálnia kell¹, az elektronikus hírközlési szolgáltatók ezt úgy értelmezik, hogy a dokumentálási kötelezettség csak arra terjed ki, hogy mely szervnek szolgáltattak adatot, ám arra nem, hogy az adatszolgáltatás során kire vonatkozó adatot továbbítottak.

I. Az adatvédelmi probléma körülhatárolása és a megoldás megtalálása érdekében elsőként célszerű áttekinteni a vonatkozó alkotmányos követelményeket:

Az Alkotmánybíróság 15/1991. (IV. 13.) AB határozatának indoklása szerint a személyes adatok védelméhez való jognak az a tartalma, hogy *„mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot felvenni és felhasználni tehát általában csakis az érintett beleegyezésével szabad; mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni, ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát. Kivételesen törvény elrendelheti személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja a felhasználás módját is."* A személyes adat kezelését előíró jogszabály csak akkor felel meg az alkotmányos követelményeknek, ha garanciákat tartalmaz arra nézve, hogy az érintett személy az adat útját a feldolgozás során követni, és jogait érvényesíteni tudja. Kötelező adatkezelés esetén az erre szolgáló jogintézményeknek pontos garanciákat kell tartalmazniuk azokra a kivételes esetekre nézve, amikor az adatfeldolgozás az érintett beleegyezése és esetleg tudta nélkül történhet. A nevezett AB határozat a személyes adatok kezeléséhez kapcsolódó egyik garanciális jogintézményként hivatkozik az adatkezelő azon kötelezettségére, hogy az általa teljesített adattovábbításokat „bizonylatolja”, azaz adattovábbítási nyilvántartást vezessen. A vonatkozó szabályokat az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) 15. §-a állapítja meg.

¹ L.: a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 40. § (1) bekezdés, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 84. § (1) bekezdése

Minthogy az Infotv. 2. § (1) és (2) bekezdései értelmében az Infotv. hatálya a Magyarország területén folytatott minden olyan adatkezelésre és adatfeldolgozásra kiterjed, amely természetes személy adataira, valamint közérdekű adatra vagy közérdekből nyilvános adatra vonatkozik, továbbá az Infotv.-t a teljesen vagy részben automatizált eszközzel, valamint a manuális módon végzett adatkezelésre és adatfeldolgozásra egyaránt alkalmazni kell, ezért az adattovábbítási nyilvántartási kötelezettség az elektronikus hírközlési szolgáltatók által végzett adattovábbításokra is vonatkozik.

Az elektronikus hírközlési szolgáltatók titkos információgyűjtésben való közreműködésével kapcsolatos adatvédelmi kötelezettségek teljesítése azért különösen fontos, mert a titkos információgyűjtés körébe tartozó eszközök és módszerek lehetővé teszik a titkos információgyűjtéssel érintett személy magánszférája legbensőbb, leginkább védett területeinek az észrevétlen feltárását, korlátozva a magánlakás és a magántitok sérthetetlenségét is. Az információgyűjtés titkos volta gyakorlatilag megfosztja az érintettet attól, hogy saját maga érvényesítse személyes adatainak megismerésére, helyesbítésére és törlésére való jogát, továbbá jogsértés esetén jogorvoslással éljen. Az érintett gyenge jogérvényesítési pozíciója miatt az adatkezelés jogszerűségét más módon – elsősorban az adatkezelés külső, az adatkezelésben nem érdekelt, az adatkezeléstől független állami ellenőrzése útján kell biztosítani.

II. Ami az adattovábbítási nyilvántartási kötelezettség és az elektronikus hírközlési szolgáltatók titkos információgyűjtésben való közreműködésének összefüggését illeti, arról az előző megkeresésünkben foglaltakat megismételve az állapítható meg, hogy az elektronikus hírközlési szolgáltatók titkos információgyűjtésben való közreműködése adatvédelmi szempontból kétféle, eltérő jogi megítélésű tevékenységet takar.

a) Az egyik esetben az elektronikus hírközlési szolgáltató együttműködése csak arra korlátozódik, hogy a titkos információgyűjtéshez szükséges szaktechnikai eszközök védett elhelyezését és csatlakozását biztosítja, de ezen túl semmilyen ráhatása és rálátása nincs a titkos információgyűjtésre. Ebben az esetben az elektronikus hírközlési szolgáltató az Infotv. 3. § 9. pontja alapján nem minősül adatkezelőnek, hiszen nem jogosult adatkezelésre vonatkozó döntések meghozatalára, például nincs hozzáférése a kezelt adatokhoz és még arról sincs tudomása, hogy a titkos információgyűjtés során kinek az adatát kezelik. (az Infotv. 3. § 9. pont szerint az adatkezelő *"az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely önállóan vagy másokkal együtt az adatok kezelésének célját meghatározza, az adatkezelésre (beleértve a felhasznált eszközt) vonatkozó döntéseket meghozza és végrehajtja, vagy az adatfeldolgozóval végrehajtatja"*) Ebből közvetkezően ilyen esetekben az elektronikus hírközlési szolgáltatót nem terhelik az azok a törvényi kötelezettségek, amelyek címzettje az adatkezelő.

b) A titkos információgyűjtés során történő együttműködés másik formája az, amikor a titkos információgyűjtésre felhatalmazott szervezet adatokat kér az elektronikus hírközlési szolgáltatótól, melyet az írásban megválaszol. Az együttműködésnek ez a formája azt igényli az elektronikus hírközlési szolgáltatótól, hogy a kért adatokat kikeresse, kiválogassa, megfelelő formátumúra alakítsa, továbbítsa. Az adatszolgáltatás teljesítéséért az adatszolgáltató az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 159/A. § (4) bekezdése szerint felelősséggel tartozik. Az adatigénylés teljesítése során tehát az elektronikus hírközlési szolgáltató személyes adatokat kezel, és az Infotv. 3. § 9. pontja szerint adatkezelőnek minősül, emiatt vonatkoznak rá az Infotv. adatkezelő számára meghatározott előírásai.

Az elektronikus hírközlési szolgáltató adattovábbítási nyilvántartási kötelezettsége olyankor áll fenn, ha a közreműködés folyamán az Infotv. 3. § 9. pontja szerint adatkezelőnek minősül.

III. A titkos információgyűjtés keretében történő megkeresések megválaszolásához kapcsolódó adattovábbítási nyilvántartási kötelezettség alól sem az Önök korábbi levelében említett, a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) 42. § (2) bekezdése, sem az elektronikus hírközlési szolgáltatók által korábban, a Hatóságunk vizsgálata során hivatkozott Vhr. 10. §-a nem ad felmentést.

A Vhr. 10. § esetében az álláspontomat alátámasztó indokok a korábbi levelünkben szerepelnek. Eszerint a Vhr. jogforrási szintjéből következően nem lehet ellentétes az Infotv.-vel, továbbá a Vhr. 10. §-a a titkos információgyűjtés végrehajtása során vagy azzal közvetlen összefüggésben keletkezett adathordozókra vonatkozó szabályt tartalmaz, márpedig az adattovábbítási nyilvántartás nem tekinthető a Vhr. 10. §-ában említett adathordozónak.

Az Nbtv. 42. § (2) bekezdésével összefüggésben pedig arra szükséges rámutatni, hogy az a tájékoztatásra, nem pedig az adattovábbítási nyilvántartás vezetésére vonatkozó tiltást tartalmaz. Emellett megemlítenéd az is, hogy az Nbtv. 42. § (2) bekezdése csak a nemzetbiztonsági szolgálatok által végzett titkos információgyűjtéssel összefüggésben értelmezhető, ám nem vonatkozik a rendőrség és más rendvédelmi szervek által végzett titkos információgyűjtésre.

IV. Az adattovábbítási nyilvántartás vezetése olyankor is szükséges, amikor az érintett az adattovábbításról nem tájékoztatható – ha például az adatkezelő titkos információgyűjtés keretében hozzá érkezett adatigényt válaszol meg. Ilyen esetben az adattovábbítási nyilvántartás nem az érintett tájékoztatását szolgálja, hanem azon szervek adatigényét,

amelyek az adatkezelő, illetve a titkos információgyűjtést végző szerv tevékenységének jogszerűségét ellenőrzik. Ugyanis egy demokratikus jogállamban a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységét – ideértve a titkos információgyűjtést is - az arra rendelt állami szervek hatáskörük keretein belül ellenőrizhetik.

A fenti megállapítással összhangban Hatóságunk feladata az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése alapján a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzése. Hatóságunk az Infotv. 54. § (1) bekezdés a)-e) pontjai szerint a vizsgálata során például bármely, a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható iratba betekinthez, arról másolatot kérhet, továbbá bármely adatkezelőtől írásbeli és szóbeli felvilágosítást kérhet. Hatóságunk vizsgálati jogköre a titkos információgyűjtésre jogosult szervek e tevékenységére is kiterjed és ezzel összefüggésben az Infotv. csak a következő korlátozásokat határozza meg:

- Az 59. § (4) bekezdése szerint a Hatóságnak a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazására jogosult szervek e tevékenységével kapcsolatos vizsgálatáról készült jelentése nem tartalmazhat olyan adatot, amelyből a szerv adott ügyben folytatott titkos információgyűjtő tevékenységére lehetne következtetni.

- A 71. § (3) bekezdése szerint a Hatóság az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 23. § (2) bekezdésében meghatározott adatokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 23. § (7) bekezdésében meghatározottak szerint ismerheti meg. E korlátozás a nemzetbiztonsági szolgálatok által kezelt egyes adatfajtákra vonatkozik, de nem zárja ki a nemzetbiztonsági szolgálatok által végzett titkos információgyűjtés során végzett adatkezelés jogszerűségének ellenőrzését és nem vonatkozik a más szervezetek – például a Rendőrség, illetve a Nemzeti Adó- és Vámhivatal - titkos információgyűjtésre feljogosított szervei e tevékenységével összefüggő NAIH vizsgálatokra.

Az eddigiek alapján megállapítható, hogy az Nbtv. 42. § (2) bekezdése nem korlátozza a Hatóságunk jogosultságát arra, hogy az adatkezelőktől – beleértve a hírközlési szolgáltatókat is – felvilágosítást, betekintést vagy iratmásolat megküldést kérjen a titkos információgyűjtésekkel kapcsolatban náluk kezelt adatokról.

V. A titkos információgyűjtés keretében történő adattovábbításokat nem elégséges csak az adatigénylőknél, azaz a rendvédelmi szerveknél és a nemzetbiztonsági szolgálatoknál naplózni, mert ebben az esetben – amint arra a korábbi levelünkben ismertetett adatvédelmi vizsgálat tapasztalatai rámutatnak - egy adatvédelmi eljárás során csak úgy lehetne azonosítani az adatigénylő szervet, ha Hatóságunk minden lehetséges adatigénylőtől tájékoztatást kérne. Ez a szóba jöhető adatigénylők nagy számára

tekintettel gyakorlatilag kivitelezhetetlen. Ha pedig mégis kivitelezhető lenne, akkor súlyos információvédelmi problémát vetne fel, hogy az egyik adatigénylő szerv műveleti tevékenységéről az összes többi titkos információgyűjtésre jogosult szerv értesülne.

VI. Hivatkozott számú levelükben rámutatnak arra, miszerint nem rendelkeznek információval arról, hogy a jelenlegi gyakorlat az elmúlt 20 évben ne tudta volna sikerrel biztosítani a nemzetbiztonsági érdek és az információs önrendelkezési jogból fakadó tájékoztatási joghoz fűződő érdek együttes érvényesülését. Ezt elfogadva fontosnak tartom megjegyezni, hogy Hatóságunk pedig arról nem rendelkezik információval, hogy az elmúlt 20 évben történt-e – és ha igen, hány alkalommal - titkos információgyűjtés keretében jogosulatlan adatigénylés az elektronikus hírközlési szolgáltatóktól. Ez idő szerint ugyanis csak annyi állapítható meg, hogy ha történt is jogosulatlan adatigénylés, annak utólagos feltárására gyakorlatilag nincs mód, mert az elektronikus hírközlési szolgáltatók nem tesznek eleget az adattovábbítási nyilvántartás vezetésére vonatkozó törvényi kötelezettségüknek.

VII. A jelen megkeresést megelőző vizsgálatunk során megismert tényállás alapján Hatóságunk megállapította, hogy az elektronikus hírközlési szolgáltatók a titkos információgyűjtés keretében történő adatszolgáltatások naplózásának, az adattovábbítás nyilvántartásának elmulasztásával, illetve azzal, hogy az adatalany személyazonosító adatait nem rögzítik, megszegik az Infotv. 15. § (2) bekezdésében meghatározott kötelezettségüket. Az adatvédelmi nyilvántartás vezetésének hiányában a titkos információgyűjtésben való közreműködés során végzett adatigénylések és a teljesített adattovábbítások jogszerűsége utólag nem ellenőrizhető, ezért a személyes adatok kezelésével kapcsolatos jogsérelem közvetlen veszélye fennáll. Az Infotv. 56. § (1) bekezdése alapján a személyes adatok kezelésével kapcsolatos jogsérelem közvetlen veszélyének megállapítása esetén a Hatóság a jogsérelem közvetlen veszélyének megszüntetésére hívhatja fel az adatkezelőt. Jelen ügyben azonban a Hatóság egyelőre nem él az Infotv. 56. § (1) bekezdésében meghatározott jogkörével, mert a vizsgálat során egy további szempont merült fel:

A titkos információgyűjtés keretében történő adattovábbításokra vonatkozó adatok titokban tartásához és az adatok kezelésének biztonságához rendkívül erős bűnüldözési és nemzetbiztonsági érdek fűződik. Az adattovábbítási naplóadatokból nemcsak az egyes titkos információgyűjtéssel érintett személyek kilétét lehet meghatározni, hanem az adatigénylő szerv feladatkörére vonatkozó adatokat is figyelembe véve nagy vonalakban következtetni lehet arra, hogy mi az adott titkos információgyűjtő tevékenység célja – például terrorelhárítás, pénzügyi bűncselekmény felderítése, a rendvédelmi szervezetek és a nemzetbiztonsági szolgálatok belső bűnfelderítése... Ezen túl az adatok összességének statisztikai elemzésével becslést lehet készíteni a titkos

információgyűjtésre jogosult szervezetek e tevékenységének irányaira és intenzitására. Kétségtelen, hogy a naplóadatok illetéktelen személy tudomására jutása vagy nyilvánosságra kerülése a bűnüldözési és a nemzetbiztonsági érdek sérelmével járna. Ugyanakkor nincs ok kétségbe vonni, hogy a magyarországi elektronikus távközlési szolgáltatók megfelelő gondossággal járnak el az adatkezelés biztonságának és a minősített adatok védelmének fenntartása érdekében, azonban megítélésem szerint már önmagában az is kockázatos, ha a magyar rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok titkos információgyűjtő tevékenységére vonatkozó adatok nagy mennyiségben néhány elektronikus hírközlési szolgáltató kezelésébe kerülnek. Továbbá az elmúlt év folyamán külföldről olyan hírek érkeztek, amelyek szerint globális informatikai nagyvállalatok és távközlési szolgáltatók az Egyesült Államok Nemzeti Biztonsági Ügynöksége kiterjedt, tömeges adatgyűjtő tevékenységének célpontjaivá, vagy titkos együttműködő partnereivé váltak. Emiatt a transznacionális vállalati környezetben végzett adatkezelés adatvédelmi és biztonsági szempontból kockázatosnak tekintendő.

VIII. Jóllehet az adattovábbítási nyilvántartás vezetési kötelezettség teljesítésétől nem lehet eltekinteni, a vázolt biztonsági kockázatokra tekintettel adatvédelmi szempontból megfelelő lenne, ha az elektronikus hírközlési szolgáltatók speciális eljárási rend szerint vezetnék az adattovábbítási nyilvántartást. Ennek az lenne a lényege, hogy a titkos információgyűjtés keretében érkezett megkeresésekre adott válaszok adatvédelmi nyilvántartási adatait nem maguk kezelnék, hanem rendszeresen átadnák egy jogszabályban meghatározott állami szervnek, amely gondoskodna az adattovábbítási nyilvántartási adatok megőrzéséről és az arra jogosult szervek számára hozzáférhetővé tételéről. Az elektronikus hírközlési szolgáltatók ezt követően már csak korlátozottan – például az adatjavításhoz szükséges mértékben – és dokumentáltan férhetnének hozzá az átadott naplóadataikhoz.

A naplóadatok megőrzésére kijelölendő állami szervet illetően elsősorban a következő követelmények határozhatók meg:

- legyen olyan állami szerv, amely képes a legmagasabb biztonsági követelményeknek megfelelni személyi, adminisztratív és műszaki, ezen belül informatikai biztonsági szempontból;
- ismerje az elektronikus hírközlési szolgáltatók adatkezelési tevékenységét;
- ne legyen közvetlenül érdekelt sem az adatigénylők (a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok), sem az adatszolgáltatók (az elektronikus hírközlési szolgáltatók) tevékenységében;
- az egyes adatszolgáltatók napló adatállományait elkülönítetten vezesse.

Előzetes véleményem szerint a jelzett követelményeknek leginkább a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság felelne meg. Szóba jöhet még a feladat ellátására a Hatóságunk is, bár

ez esetben az adatkezelői feladatok ellátása ellentétbe kerülhetne a Hatóság független ellenőrző szerepkörével.

Tisztelt Miniszter Úr!


Kérem, hogy a levelemben írtakat szíveskedjék megfontolni, és egyetértése esetén intézkedjék a szükséges jogszabály-módosítás érdekében. Kérem, hogy álláspontjáról és intézkedéséről tájékoztatni szíveskedjék. Ha a fentiekkel kapcsolatban, illetve a jogszabály-módosítás előkészítése során az adatvédelmi követelményeket illetően további informálódást vagy konzultációt tart szükségesnek, úgy az Önök által kijelölt szakértő forduljon bizalommal a Hivatalunk által kijelölt kapcsolattartóhoz, dr. Bíró János osztályvezetőhöz (telefon: 391-1425, e-mail: biro.janos@naih.hu).

Végül Miniszter Úr hivatalba lépése alkalmából a munkájához erőt és jó egészséget kívánok!

Budapest, 2014. június „ 24 „.

Üdvözlettel:




Dr. Péterfalvi Attila
elnök
c. egyetemi tanár