



Ügyszám: NAIH/2015/2261/J
Ügyintéző: dr. Tóth Fruzsina
Telefonszám: 061/39-11-447

Melléklet!

Dr. Molnár Zoltán részére
közigazgatási államtitkár

Igazságügyi Minisztérium

bunteto@im.gov.hu

Iktatószám: XX-BJFHÁT/100-17/2015.

Tisztelt Államtitkár Úr!

Az egyes büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról szóló törvény véleményezésre megküldött tervezetét a személyes adatok védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága szempontjából nem kifogásolom.

Egyúttal mellékletben megküldöm a Hatóság korábbi észrevételeit, melyet 2014. márciusában a Belügyminisztériumnak küldött meg a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs.tv.) módosítása érdekében. Tekintettel arra, hogy jelen tervezet tartalmazza a Szabs.tv. módosítását is, célszerű lenne a Hatóság korábbi javaslatával kiegészíteni.

Budapest, 2015. április „ 1 ”.

Üdvözlettel:



Dr. Péterfalvi Attila
elnök
c. egyetemi tanár



Ügyszám: NAIH-260-2/2014/J

Dr. Magyariné dr. Nagy Edit
helyettes államtitkár részére

Belügyminisztérium
Szabályozási és Koordinációs Helyettes Államtitkárság

Budapest
József Attila utca 2-4.
1051

Tisztelt Helyettes Államtitkár Asszony!

Egy egészségügyi intézmény igazgatója a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság) címzett beadványában egy szabálysértés miatt eljáró rendőrkapitányság adatkérését kifogásolta.

Az igazgató beadványában kifejtette, hogy a rendőrkapitányság szabálysértési eljárást folytatott tulajdon elleni szabálysértés miatt. A rendőrkapitányság számára a szabálysértéssel összefüggésben több adat is a rendelkezésére állt, így például az is, hogy az elkövetőnek az egyik lába térdközépből hiányzik, és az elkövetéskor elektromos meghajtású kerekesszéket használt. Erre tekintettel a rendőrkapitányság arra kérte az egészségügyi intézményt, hogy az intézmény székhelye szerinti városra, illetve az egész megyére kiterjedően továbbítsa a rendőrkapitányság számára az ilyen segédeszközzel rendelkező személyek adatait. Az igazgató álláspontja szerint a rendőrkapitányság adatkérése ellentétes személyes adatok kezelésére vonatkozó jogszabályok rendelkezéseivel.

A beadvány vizsgálata során áttekintettem azt, hogy milyen jogszabályi követelmények vonatkoznak a szabálysértési hatóság személyes adatok továbbítására irányuló megkereséseire.

A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabstv.) 31. §-a értelmében a szabálysértési hatóság Szabstv.-ben megállapított feltételek fennállása esetén köteles a szabálysértési eljárást lefolytatni.

A Szabstv. 56. § (1) bekezdése előírja, hogy „a szabálysértési hatóság az ügy megítélése szempontjából lényeges körülményeket köteles tisztázni. Ha ehhez nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le.” A Szabstv. 57. § (1) bekezdése a szabad bizonyítás elvét rögzíti: „szabálysértési hatóság a törvényi keretek között szabadon választhatja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközöt.” Ennek általános garanciájaként a jogalkotó a Szabstv. 57. § (2) bekezdésében kimondja, hogy „a szabálysértési eljárásban bizonyítékként felhasználhatóak azok a bizonyítási eszközök is, amelyeket az arra feljogosított hatóságok törvényes eljárásuk keretében szereztek meg.”

Mint a bevezetőben említett eset is jól mutatja, a szabálysértési eljárásban a hatóságok bizonyítással összefüggő tevékenység egyes esetekben kifejezetten arra irányul, hogy személyes adatok továbbítása és megismerése útján tisztázzák a tényállás lényeges körülményeit. Ebben az esetben figyelemmel kell

lenni, arra hogy bizonyítás megfelel-e a törvényekben, így mindenekelőtt az Alaptörvényben megfogalmazott követelményeknek.

Magyarország Alaptörvénye I. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy „az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elémi kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.” Magyarország Alaptörvényének VI. cikk (2) bekezdése értelmében „mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez.”

A szabálysértési eljárásban az eljáró hatóság személyes adatok megismerésére irányuló megkeresései a személyes adatok védelméhez fűződő jog korlátozásával jár együtt. Alaptörvényből fakadóan a jogalkalmazói korlátozás akkor lehet alkotmányos, ha a jogalkotó törvényi szinten megteremti az alapjog korlátozásának feltétel- és garanciarendszerét. Ha a jogalkotó valamely alapjog korlátozhatóságának törvényi szintű alapjait nem teremti meg, azonban a jogalkalmazók az eljárásuk során mégis korlátozzák valamely alapjogot, akkor ezen keresztül sérülhet Magyarország Alaptörvénye I. cikk (3) bekezdése, illetve a jogállamiság és a jogbiztonság elve is.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata¹ alapján jogállamiság egyik alapvető követelménye az, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtsek ki a tevékenységüket. A jogbiztonság elve pedig – az Alkotmánybíróság értelmezésében² – az államtól (elsősorban a jogalkotótól) azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei, és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára is előre láthatóak legyenek.

A személyes adatok védelméhez fűződő jog korlátozhatósága tekintetében figyelemmel kell lenni az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) rendelkezéseire is. Az Infotv.-ben szereplő szabályokon keresztül ugyanis meghatározható az is, hogy milyen feltételek teljesítése esetén kerülhet sor az információs önrendelkezési jog törvényi szintű korlátozására.

Az Infotv. 5. § (1) bekezdés b) pontja³ és az Infotv. 5. § (2) bekezdés c) pontja⁴ értelmében személyes adat (illetve különleges adat⁵) – az érintett hozzájárulásától függetlenül – abban az esetben is kezelhető, ha az adatkezelés törvényi felhatalmazáson nyugszik. Ha a jogalkotó az adatkezelésről törvényt alkot, akkor az Infotv. 5. § (3) bekezdése meghatározza, hogy a törvényben milyen, az adatkezelésre vonatkozó alapvető követelményeknek kell szerepelniük.⁶

¹ Az Alkotmánybíróság a jogállamiság követelményeit elsőként az 56/1991. (XI. 8.) AB határozatában tisztázta. Ezen követelmény legutóbb pedig a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban szerepelt.

² A jogbiztonság értelmezése először a 11/1992. (III. 5.) AB határozatban szerepelt, legutóbb pedig a 3068/2013. (III. 14.) AB határozatban.

³ Az Infotv. 5. § (1) bekezdés b) pontja értelmében „személyes adat akkor kezelhető, ha azt törvény (...) közérdeken alapuló célból elrendeli.”

⁴ Az Infotv. 5. § (2) bekezdés c) pontja úgy rendelkezik, hogy különleges adat akkor kezelhető, „ha 3. § 3. pont b) alpontjában foglalt adatok esetében törvény közérdeken alapuló célból elrendeli.”

⁵ Az Infotv. 3. § 3. pont b) pontja alapján különleges adat az egészségi állapotra, a kóros szenvedélyre vonatkozó személyes adat, valamint a bűnügyi személyes adat.

⁶ Az Infotv. 5. § (3) bekezdése értelmében a törvényi rendelkezésen alapuló „adatkezelés esetén a kezelendő adatok fajtáit, az adatkezelés célját és feltételeit, az adatok megismerhetőségét, az adatkezelés időtartamát, valamint az adatkezelő személyét az adatkezelést elrendelő törvény” határozza meg.

Mind az Alaptörvény, mind az Infotv. értelmében tehát törvényi szinten kell rendezni a személyes adatok védelméhez fűződő korlátozhatóságára vonatkozó szabályokat. Ha jogalkotó a Szabstv.-ben nem rendelkezik a megkeresés alapvető szabályairól, és a szabálysértési hatóságok mégis személyes adatok továbbítására irányuló megkereséssel fordulnának egyes szervezetek felé, akkor a hatóságok eljárása Magyarország Alaptörvényének I. cikk (3) bekezdésének, a jogállamiság és a jobbiztonság elvének, valamint az Infotv. fenti rendelkezéseinek sérelmével jár együtt

A Hatóság a vizsgálat során azt tapasztalta, hogy a személyes adatok továbbítását magában foglaló megkeresésekkel kapcsolatban nincs semmilyen követelmény meghatározva a Szabstv.-ben. Ennek következtében pedig az érintettel összefüggésben a szabálysértési hatóságok úgy korlátozhatják az érintett személyes adatai védelméhez fűződő jogát, hogy azzal összefüggésben a hatóságoknak semmilyen szabályt nem kell megtartani, illetve az érintett sem tud előzetesen tájékozódni arról, hogy a személyes adatai kezelésére milyen feltételek mellett kerül sor.

A Hatóság megállapította, hogy a Szabstv.-ben nem találhatóak olyan konkrét előírások, mint amelyek például a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 71. §-a tartalmaz. A jogalkotó a Be. ezen rendelkezésében együttesen szabályozta a megkeresés követelményeit és a személyes adatok védelmét biztosító garanciákat. Adatvédelmi szempontból példaértékűnek tekinthető a Be. 71. § (3)-(4) bekezdésében foglaltak: *„ha a megkeresés személyes adatok közzétételére vonatkozik, az csak annyi és olyan személyes adatra vonatkozhat, amely a megkeresés céljának megvalósításához elengedhetetlenül szükséges. A megkeresésben az adatkezelés pontos célját és a kért adatok körét meg kell jelölni. Ha a megkeresés eredményeként olyan személyes adat jut a megkereső tudomására, amely a megkeresés céljával nem függ össze, az adatot törölni kell.”*

Ezzel összefüggésben utalni kell arra, hogy természetesen a büntetőeljárás és a szabálysértési eljárás számos vonatkozásban eltér egymástól, ezt a Szabstv. 1. §-a is rögzíti. A két eljárásjogi tárgyú jogszabály nem feleltethető meg egymásnak. A Hatóság álláspontja szerint azonban személyes adatok védelméhez fűződő jog biztosítása tekintetében nincs semmilyen különbség a két törvény között. Az érintett magánszférája szempontjából ugyanis nincs különbség aközött, hogy személyes vagy különleges adatát milyen eljárás céljából ismerik meg az egyes hatóságok. Az adatkérés lényeges körülményeit mind a szabálysértési eljárás, mind a büntetőeljárás vonatkozásában egyaránt törvényi szinten kell rendezni.

A Hatóság egy korábbi, másik ügyből származó tapasztalatai szerint a szabálysértési hatóságok is tisztában lehetnek azzal, hogy a megkereséshez hiányzik a megfelelő törvényi felhatalmazás. Ezért más, a Szabstv.-ben szereplő bizonyítási eszközöket választanak annak érdekében, hogy a tényállás tisztázásához szükséges személyes adatokat megismerjék.

A Hatóság ugyanis korábban találkozott olyan esettel, hogy a szabálysértési hatóság a megkeresés helyett tanúvallomásban kérte az adatkezelőtől személyes adatok közzétételét (például a szabálysértési hatóság a közigazgatási szerv vezetőjétől kéri, hogy a köztisztviselője személyes adataira nézve tegyen tanúvallomást). Ennek során a tanúnak (adatkezelőnek) meg kell adnia annak az érintettnek a személyes adatait is, akire nézve a szabálysértési hatóság információt kíván gyűjteni.

Ezzel összefüggésben azonban több probléma is felmerül. Egyfelől kétséges, hogy mennyiben tekinthető a munkáltató (a közigazgatási szerv vezetője) tanúnak az eljárás során, különösképpen amiatt, mivel a Szabstv. a tanú fogalmát nem határozza meg. Másfelől koránt sem biztos, hogy a tanúvallomás tételére felszólított személy jogosult a nyilvántartáshoz hozzáférni (sem hivatalos, sem személyes tudomása nem lehet a személyes adatokról vagy pedig titoktartási kötelezettség vonatkozik rá) vagy a törvények kifejezetten nem teszik lehetővé, hogy a nyilvántartásból a szabálysértési hatóság számára adatot

továbbítson (hiányzik az ehhez szükséges törvényi felhatalmazás). Mint látható, a tanúvallomás esetében hiányoznak azok a garanciális követelmények, amelyek biztosítanák a személyes adatok védelméhez fűződő jog érvényesülését.

A Hatóság természetesen tekintettel kíván lenni arra is, hogy a jogalkotó törvényi kötelezettségként fogalmazta meg azt, hogy a feltételek megléte esetén a hatóságnak kötelessége szabálysértési eljárást lefolytatnia. A Szabstv. 1. §-a alapján a szabálysértés fogalma is olyan tevékenységet vagy mulasztást foglal magába, amely veszélyes a társadalomra, azonban a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükségesnél kisebb fokban sérti vagy veszélyezteti az állami, társadalmi vagy gazdasági rendet, a természetes és jogi személyek, valamint a jogi személyiség nélküli szervezetek személyét vagy jogait. A szabálysértési hatóságok eljárása pedig természetesen együtt járhat, sőt szükségessé tehetik személyes adatok megismerését és kezelését.

A Hatóság álláspontja szerint, ha a Szabstv. kiegészülne a megkeresésekre vonatkozó garanciális rendelkezésekkel, akkor ez önmagában nem nehezítené meg a szabálysértési eljárás hatékony és eredményes lefolytatását. A megkereséssel együtt járó adatkezelés vonatkozásában azonban e rendelkezések garanciákat biztosítanának azon személyek számára is, akik a szabálysértési eljárásban nem vesznek részt vagy felelősségüket nem állapítják meg. A Hatóság álláspontja szerint szükséges megteremteni azt a jogszabályi környezetet, amelyben a szabálysértési hatóságok úgy ismerhetik meg az eljárás lefolytatásához elengedhetetlenül szükséges személyes adatokat, hogy eközben érvényesül az érintettek személyes adatai védelméhez fűződő joga.

A fent kifejtettek alapján a Hatóság a vizsgálat során megállapította, hogy a Szabstv.-ből hiányoznak azok az alapvető rendelkezések, amelyek a szabálysértési hatóságok megkeresései vonatkozásában biztosítanák a személyes adatok védelméhez fűződő jog érvényesülését.

Az Infotv. 57. §-a alapján a Hatóságnak lehetősége van arra, hogyha a vizsgálata alapján azt állapítja meg, hogy a jogsérelem, illetve annak közvetlen veszélye az adatkezeléssel összefüggő kérdések jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, akkor a jogsérelem, illetve annak közvetlen veszélye jövőbeni elkerülésének érdekében ajánlást tehet a jogszabály módosítására a jogszabály előkészítőjének. Az Infotv. 38. § (4) bekezdés a) pontja, amelynek alapján a Hatóság javaslatot tehet a személyes adatok kezelését érintő jogszabály módosítására.

Mindezekre tekintettel a Hatóság javasolja, hogy a Szabstv. bizonyítás általános szabályait tartalmazó X. fejezete egészüljön ki a szabálysértési hatóságok megkereséseire vonatkozó, a személyes adatok védelméhez fűződő jog érvényesülését biztosító követelményrendszerrel.

Az Infotv. 57. §-ára figyelemmel kérem, hogy a javaslatban foglaltakkal összefüggésben az álláspontjáról 60 napon belül írásban tájékoztassa a Hatóságot.

Budapest, 2014. március „ 5. ”

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila
elnök
c. egyetemi tanár