Adatvédelmi Biztos

1051 Budapest, Nádor u. 22.

Ügyszám: ABI-1642-9/2011/H
Ügyintéző: dr. Bártfai Zsolt

Tárgy: a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalának (1094 Budapest, Balázs Béla utca 35.) a 1137/2011. (V. 6.) Korm. határozatban meghatározott adatkezelési ügye

A Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalának (1094 Budapest, Balázs Béla utca 35.; a továbbiakban: KEK KH) – mint a szociális konzultációval összefüggő feladatok ellátásáról szóló 1137/2011. (V. 6.) Korm. határozat (a továbbiakban: Kormányhatározat) 2. pontja alapján kijelölt adatkezelőnek – ugyanezen Kormányhatározatban meghatározott adatkezelése ügyében meghoztam az alábbi

határozatot:

Jogellenes adatkezelés miatt elrendelem a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára V/357-1/2011. számú, 2011. május 2-án kelt kérelmével kezdeményezett, és a Kormányhatározatban meghatározott adatkezelés (a továbbiakban: Szociális Konzultáció 2011) során az érintettektől visszaérkezett papíralapú kérdőíveken szereplő személyes adatok határozatom jogerőre emelkedését követő nyolc (8) napon belüli megsemmisítését. E kötelezettség teljesítésének elmaradása esetén intézkedni fogok a meghatározott cselekmény végrehajtása iránt, a Kérdőívek megsemmisítése érdekében.

Megtiltom továbbá a Szociális Konzultáció 2011 során felvett, az érintettek nevét, lakcímét és – amennyiben az érintett megjelölte – elektronikus levélcímét tartalmazó adatbázis (a továbbiakban: Nemzeti Konzultációs Nyilvántartás) létrehozását, az ezzel kapcsolatos jogellenes adatkezelést és -feldolgozást. E tilalom megszegése esetére elrendelem a Nemzeti Konzultációs Nyilvántartásban szereplő adatok határozatom jogerőre emelkedését követő nyolc (8) napon belüli törlését. E kötelezettség teljesítésének elmaradása esetén intézkedni fogok a meghatározott cselekmény végrehajtása iránt az adatbázis törlése érdekében.

Jelen határozatom ellen közigazgatási úton jogorvoslatnak nincs helye. A határozat felülvizsgálatát – annak kézhezvételét követő 30 napon belül – jogszabálysértésre hivatkozással a Fővárosi Bíróságtól (Fővárosi Bíróság Közigazgatási Kollégiuma, 1027 Budapest, Csalogány u. 47-49.) lehet kérni. A keresetlevelet – az említett határidőn belül – hivatalomnál kell benyújtani vagy ajánlott küldeményként a hivatalom címére (Adatvédelmi Biztos, 1387 Budapest, Pf. 40.) postára adni, 3 példányban. A keresetlevél elektronikus úton nem nyújtható be.

A bíróság a pert tárgyaláson kívül bírálja el, a felek bármelyikének kérelmére azonban tárgyalást tart [a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 338. § (1) bekezdés]. A tárgyalás tartását az ügyfél a keresetlevélben kérheti. Ennek elmulasztása miatt igazolásnak nincs helye [Pp. 338. § (2) bekezdés].

A bíróság jogerős döntéséig a vitatott adatkezeléssel érintett adatok nem törölhetők, illetve nem semmisíthetők meg, az adatok kezelését azonban határozatom kézhezvételekor fel kell függeszteni és az adatokat zárolni kell [a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 25. § (5) bekezdés].

Határozatomat hivatalos honlapomon (www.adatvedelmibiztos.hu) közzéteszem.

Az eljárásban eljárási költség nem merült fel.

I n d o k o l á s

1. Tudomásomra jutott, hogy a KEK KH olyan adatkezelést hajt végre, amelynek során állampolgárok személyes adatait az Avtv-nek megfelelő hozzájárulás hiányában kezeli. A 2011. május 10-én hivatalból megindított, állampolgári panaszokra is kiterjedő adatvédelmi biztosi vizsgálat [Avtv. 25. § (2) bekezdés], illetve az ezt követően 2011. július 6-án az Avtv. 25. § (4) és (6) bekezdése alapján megindított eljárás során az alábbi tényállást állapítottam meg.

1.1. A tényállás megállapításánál figyelembe vettem a 2011. június 7-én kelt, és a KEK KH részére aznap kézbesített ABI-1642-4/2001/H számú állásfoglalásomban (a továbbiakban: Állásfoglalás), illetve a KEK KH 2011. július 4-én kelt, hivatalomnál 2011. július 6-án érkeztetett 11/4-1/2011. számú levelében foglaltakat, valamint a KEK KH által a közigazgatási hatósági eljárásban szolgáltatott adatokat is (KEK KH 11/4-2/2011. számú levele).

1.2. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára 2011. május 2-án V/357-1/2011. számon kérelmet intézett a KEK KH elnökéhez. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium kérelme arra irányult, hogy a Szociális Konzultáció 2011 Kérdőívét (rajta a hozzájáruló nyilatkozatot), a miniszterelnök tájékoztató levelét, illetve a válaszborítékot a KEK KH a miniszterelnök nevében továbbítsa minden Magyarországon élő, érvényes lakóhellyel, ennek hiányában tartózkodási hellyel rendelkező 1995. június 16. előtt született magyar állampolgárnak. Az említett dokumentumok továbbításának jogalapjaként a közigazgatási államtitkár levele a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Nytv.) 18. § (3) bekezdés b) pontját jelölte meg. Eszerint *„adatszolgáltatás helyett a kérelmező igényelheti, hogy kapcsolatfelvétel céljából a nyilvántartás illetékes szerve az általa megjelölt személyt, személyi kört keresse meg és arról értesítse, hogy a kérelmezőt közvetlenül keresse meg, ha vele a kapcsolatot fel kívánja venni”.*

1.3. A KEK KH Személyi Nyilvántartási és Igazgatási Főosztálya 432/15059-2/2011. számú, 2011. május 3-án kelt határozatával a kérelemnek helyt adott. A címlistát (a továbbiakban: kiküldési adatállomány) az Nytv. alapján vezetett személyiadat- és lakcímnyilvántartásból válogatták le; a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló 2010. évi CLVII. törvény rendelkezései szerint adatfeldolgozót a KEK KH nem vett igénybe.

1.4. A Kormányhatározat a KEK KH-t jelölte ki (i) a szociális konzultációs Kérdőíveknek (a továbbiakban: Kérdőív) a szociális konzultációban részt vevő személyek részére való megküldésével; (ii) a Kérdőívekre adott válaszok feldolgozásával és a szociális konzultáció eredményének összesítésével; (iii) illetve a Kérdőívekre választ adókkal való további kapcsolattartással összefüggő feladatok ellátására. A Kormányhatározat a KEK KH-t „adatkezelőnek” jelöli ki az említett feladatok ellátásával összefüggésben megismert személyes adatok tekintetében. Ugyanezen Kormányhatározat a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot jelöli ki a szociális konzultációval kapcsolatos Kérdőívek előállításával kapcsolatos feladatok ellátására.

1.5. A KEK KH az Avtv. 25. § (2) bekezdése szerinti eljárás során nem vitatta, sőt kifejezetten állította adatkezelői minőségét.

1.6. A KEK KH 2011. május 8-án megkezdte a Kérdőívek megszemélyesítését (lsd. 1.7. pont), május 9-én kérte a Nemzeti Konzultációs Nyilvántartás adatvédelmi nyilvántartásba vételét, amely 2011. május 10-én, az 00003-0014 adatvédelmi nyilvántartási azonosító kibocsátásával és a KEK KH részére történő megküldésével megtörtént. A Kérdőívek postázása 2011. május 12-én indult, a küldeményeket a KEK KH-val kötött szolgáltatási szerződés alapján a Magyar Posta Zrt. borítékolta be.

1.7. A Kérdőívek tartalmazták minden egyes címzett állampolgár nevét és lakcímét. A Kérdőív felső részén két vonalkód található, amelyek a KEK KH-tól kapott tájékoztatás szerint a föléjük írt 13 számjegyből álló számsorokat tartalmazzák. Az első vonalkód a Magyar Posta Zrt. küldeménytovábbítási rendszere által használt küldeményazonosító adat, egy címsorszám, amelyet a Magyar Posta Zrt. által átadott algoritmussal képeztek és – hasonlóan a többi küldeménynél is használt vonalkódhoz – a postai kézbesítést segíti. A postai vonalkód kizárólag a dokumentumot mint postai küldeményt azonosító gördülő sorszám.

A Kérdőíven megjelenített másik vonalkód egy, a KEK KH által generált azonosító szám, amely három adatcsoportot tartalmaz:

a) az első adatcsoport a nemzeti konzultáció sorszáma (jelen esetben: 02);

b) a második adatcsoport 9 számjegyből áll, és a kiküldési adatállományon belüli azonosítást szolgálja, képzése során az azonosító számokat véletlenszerűen rendelték az egyes polgárokhoz;

c) a harmadik adatcsoport (az utolsó két számjegy) a Kérdőív típusát jelzi, vagyis – jelen esetben – azt, hogy 18 éven felüli vagy 18 éven aluli személy részére készült. Ez utóbbi esetben a Kérdőíven a törvényes képviselő aláírásának lehetőségét a külön e célra kialakított mező biztosítja, erre a lap alján lévő tájékoztató szöveg is utal.

1.8. A Kérdőíven szereplő hozzájáruló nyilatkozatot a lap alján, az általánostól eltérő, kisebb méretű betűkkel helyezték el. A hozzájáruló nyilatkozatra az aláírás rovatnál egy „*" jel utal. A hozzájáruló nyilatkozat szövege: *„Aláírásommal – a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 3. §-ában foglaltak alapján – hozzájárulok ahhoz, hogy nevemet, lakcímemet, valamit a kérdőíven feltüntetett további adataimat a Kormány által kijelölt államigazgatási szerv a nemzeti konzultáció eredményének értékeléséhez, továbbá a velem való további közvetlen kapcsolattartáshoz jelen hozzájárulásom írásban történő visszavonásáig kezelje."*

1.9. A Kérdőíven az adatkezelő nem kerül megnevezésre, csak mint a „Kormány által kijelölt államigazgatási szerv" szerepel, szerepel továbbá az adatkezelés jogalapjaként az érintett hozzájárulása, illetve az adatkezelés időtartamaként a „visszavonásig" kitétel. A Kérdőíven nincs utalás a www.nyilvantarto.hu oldalra sem, nem szerepel rajta az adatvédelmi nyilvántartási azonosító sem.

A KEK KH hivatalos honlapján az adatkezelő megjelölésén, az adatvédelmi nyilvántartási azonosítón, valamint a Kormányhatározatban meghatározott alapvető feladatok felsorolásán kívül más információ nem szerepel.

(http://www.nyilvantarto.hu/kekkh/tartalom/hirek_aktualitasok_hu_110516.html)

1.10. A kitöltött és aláírt Kérdőívet az állampolgárok az előre megcímzett és díjmentesített válaszborítékban küldhették vissza Orbán Viktornak, Magyarország Miniszterelnökének címezve az 1848 Budapest címre (a küldeményeket azonban a KEK KH fogadta és dolgozta fel). A válaszoló megadhatta e-mail címét is a Kérdőíven, ha bármely jövőbeni konzultációkban elektronikus úton is részt kíván venni.

1.11. A visszaküldött Kérdőívek, személyes adatok kezelését szigorú biztonsági intézkedések és titoktartási nyilatkozat aláírása mellett a KEK KH kormánytisztviselői végezték. A visszaérkezett Kérdőívek feldolgozása 2011. június 15-én kezdődött meg a KEK KH elnökének 2011. június 3-án kelt, a szociális konzultáció feldolgozási folyamatával kapcsolatos feladatokról szóló 12/2011. számú elnöki intézkedése (a továbbiakban: KEK KH elnöki intézkedés) alapján.

1.12. A Kérdőívek feldolgozása során – KEK KH nyilatkozata szerint – a kiküldési adatállomány nem került felhasználásra a Nemzeti Konzultációs Nyilvántartás felállításához, a Kérdőíven szereplő válaszok felvételére pedig a személyes adatoktól elkülönítetten került sor: a feldolgozás során a Kérdőívek képét olyan módon rögzítették elektronikus formában, hogy az érintett nevét, lakcímét, a vonalkódokat, illetve az érintett(ek) aláírását, illetve elektronikus levélcímét tartalmazó rovatokat kitakarták („kimaszkolták"). Erről a KEK KH egy mintát is bemutatott.

1.13. A feldolgozás eredményeként a KEK KH két adatállományt hozott létre, illetve szándékozik létrehozni. Az egyik a Kormányhatározat 1. pont ab) alpontjában meghatározott, a kérdésekre adott válaszokat a személyes adatoktól megfosztott formában tartalmazó statisztikai adatállomány, azaz azon információ, hogy az egyes kérdésekre adható válaszok közül melyikre hány válasz érkezett. Ez az adatállomány – a KEK KH nyilatkozata szerint – személyes adatot nem tartalmaz (a kérdéses adatállományt a KEK KH nem tudta bemutatni, mert azt – állítása szerint – a miniszterelnök számára

küldték meg). A feldolgozás eredményeként létrejövő másik adatállomány (a Nemzeti Konzultációs Nyilvántartás) azon polgárok adatait tartalmazza (név, lakcím és – amennyiben megadta – e-mail cím), akik a Kérdőívet aláírták és ezáltal – a KEK KH álláspontja szerint – adataik további kezeléséhez hozzájárultak. A KEK KH elnökének – az Avtv. 25. § (4) bekezdése szerinti eljárásban 2011. július 27-én kelt levelében teljesített – adatszolgáltatása szerint a Nemzeti Konzultációs Nyilvántartásban az említett napon nem szerepelt egyetlen személy adata sem. Az adatállomány feltöltése az igazgatási szünetre [a 2011. évi igazgatási szünetről szóló 19/2011. (III. 2.) Korm. rendelet 2. §-a alapján 2011. július 18-tól augusztus 21-ig terjedő időszak] tekintettel felfüggesztésre került.

2. A fenti tényállás alapján megállapítottam, hogy a személyes adatoknak a Szociális Konzultáció 2011 során megvalósított kezelése (a kiküldési adatállomány létrehozása, a visszaérkezett Kérdőívek feldolgozása, illetve a Nemzeti Konzultációs Nyilvántartás létrehozása) jogellenes, mert a Kérdőíven szereplő hozzájáruló nyilatkozat nem felel meg az Avtv-ben mint különös jogszabályban meghatározott feltételeknek. Annak alapján sem a visszaérkezett Kérdőívek tárolásának, feldolgozásának, sem pedig a Kérdőíveken megadott egyes személyes adatoknak a Nemzeti Konzultációs Nyilvántartás létrehozására való felhasználásának nincs jogalapja. A hozzájáruló nyilatkozatnak e határozat indokolásának 3.2.3-3.2.7. és 3.2.9. pontjaiban felsorolt hiányosságai külön-külön is a hozzájáruló nyilatkozat érvénytelenségét eredményezik, a hozzájáruló nyilatkozat érvénytelensége ezen indokok bármelyike alapján megállapítható. Mindezeken túl, nem érvényesültek olyan garanciális rendelkezések, amelyeket a kutatás és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló 1995. évi CXIX. törvény (a továbbiakban: Kkt.) tartalmaz.

3. Döntésemet az alábbi jogszabályokra és tényekre figyelemmel alakítottam ki.

3.1. A Szociális Konzultáció 2011 során – a KEK KH által sem vitatottan – a Kormány a Magyarországon élő, érvényes lakóhellyel, ennek hiányában tartózkodási hellyel rendelkező 1995. június 16. előtt született magyar állampolgárok *véleményét* kívánta megismerni a Kérdőíven feltüntetett 10 kérdésben. Ebben az esetben azonban alkalmazni kell a Kkt. rendelkezéseit, mivel a KKt. 1. § (1) szerint annak hatálya kiterjed azokra a jogi személyekre, amelyek közvélemény-kutatás, piackutatás és közvetlen üzletszerzéshez történő kapcsolatfelvétel céljára név- és lakcímadatot igényelnek, illetőleg kezelnek. A Kkt. értelmező rendelkezése szerint: *„közvélemény-kutatás: egyének és csoportjaik (a továbbiakban: érintett) véleményének és ítéletalkotásuk összetevőinek kutatása”* [Kkt. 2. § (1) bekezdés 2. pont]. E törvény garanciális rendelkezéseket tartalmaz pl. a teljes anonimitás követelményének érvényesítésére, illetve az érintett véleményének és név- és lakcímadatai összekapcsolásának tilalmára, arra, hogy az adatletiltás jogával élő polgár ne kerülhessen fel a kapcsolatfelvétel célját szolgáló listára, stb. [Kkt. 4. § (3) bekezdés, 13. § (2) bekezdés; 14. § (1) bekezdés]. Azzal, hogy a KEK KH e törvény alkalmazását jelen adatkezelésre kizárja, e garanciális rendelkezések sem érvényesülnek. Ahogy arra a hozzájáruló nyilatkozat KEK KH általi értelmezése és a hozzájáruló nyilatkozat Állásfoglalás által feltárt lehetséges tartalma közötti különbség világosan rámutat, a személyes adatok kezelése garanciális szabályainak alkalmazása nem az adatkezelő elhatározásán kell, hogy alapuljon, hanem világos törvényi szabályokon, illetve kétértelműségeket kizáró hozzájáruláson [vö. a 29-es Adatvédelmi Munkacsoport 15/2011 véleménye a hozzájárulás fogalmáról (Article 29 Data Protection Working Party, Opinion 15/2011 on the definition of consent) – a továbbiakban: 29-es Munkacsoporti vélemény – 17. oldal. A 29-es Munkacsoporti vélemény elérhető az Európai Bizottság honlapján, a http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2011/wp187_en.pdf oldalon]. Nem lehet az adatkezelést egyszerre véleménynyilvánításnak nevezni és egyidejűleg a Kkt. alkalmazását kizárni.

3.2. A Szociális Konzultáció 2011 Kérdőívén szereplő hozzájáruló nyilatkozat érvénytelen, mert az Avtv. 2. § 6. pontjában meghatározott követelmények közül egyiknek sem felel meg. A hozzájáruló nyilatkozat – az alább kifejtettek szerint – nem egyértelmű volta miatt olyan adatkezelést is megenged, amely súlyosan sérti az érintettek jogait, az adatkezelés lényegi kérdéseiben pedig szinte korlátlan lehetőséget ad az adatkezelő számára. A hozzájáruló nyilatkozat érvénytelenségéből eredő jogsérelem súlyát növeli, hogy a Szociális Konzultáció 2011 során politikai véleménynek minősülő személyes adatok kezelésére kerül sor, amelyhez az Avtv. 3. § (2) bekezdés a) pontja szigorúbb követelményt állít. [A Szociális Konzultáció 2011 Kérdőívén szereplő hozzájáruló nyilatkozat az Avtv. 2. § 6. pontjába ütközése miatt az Avtv. 3. § (1) bekezdés a) pontja szerinti esetben is érvénytelen lenne.]

3.2.1. Az Avtv. 2. § 6. pontja értelmében a hozzájárulás: *„az érintett kívánságának önkéntes és határozott kinyilvánítása, amely megfelelő tájékoztatáson alapul, és amellyel félreérthetetlen beleegyezését adja a rá vonatkozó személyes adatok – teljes körű vagy egyes műveletekre kiterjedő – kezeléséhez”*. A hozzájárulás formai kellékeiről az Avtv. 3. §-a – a lehetséges adatkezelési jogalaponként külön-külön – rendelkezik. A hozzájárulás fogalmi elemei a hozzájárulás önkéntessége, határozottsága, félreérthetetlen volta és a hozzájárulást megelőző megfelelő tájékoztatás. E konjunktív feltételek az európai adatvédelmi jognak is alapvető rendelkezései, amelynek való megfelelést a Magyar Köztársaság számos formában vállalta.

A hozzájárulás az érintett kívánságának kifejezése, ugyanakkor a hozzájáruló nyilatkozat érvényessége nem az érintett szubjektív értékelésén, hanem objektív kritériumok alapján határozandó meg. Az adatkezelés egyéb feltételeinek hiányát az adatkezelő nem legitimálhatja az érintett (formális) hozzájárulásának beszerzésével. Ha a hozzájáruló nyilatkozat – törvénysértő megfogalmazása miatt – érvénytelen, arra adatkezelést nem lehet alapozni; az érintett információs önrendelkezési jogának védelmét pedig az szolgálja, ha az érvénytelenség jogkövetkezményeit alkalmazzák.

Az a „hozzájárulás”, amely nem felel meg az Avtv. – mint *lex specialis* – fent hivatkozott értelmező rendelkezésének, jogszabályba ütköző nyilatkozat.

A hozzájárulás egyik érvényességi feltétele a megfelelő tájékoztatás. A tájékoztatás a hazai joggyakorlat (pl. 16/A/2003, 1328/A/2003, 1395/H/2003, 732/A/2005 számú adatvédelmi biztosi állásfoglalások, stb.) és az európai adatvédelmi jog követelményeit a hozzájárulás értelmezése terén összefoglaló 29-es Munkacsoporti vélemény szerint akkor megfelelő, ha az adatkezelés valamennyi körülményére kiterjed, pontos, az érintett számára világos és érthető módon megadott, amely alapján az érintett észleli és megérti az adatkezeléssel összefüggő tényeket és annak hatásait (vö. 29-es Munkacsoporti vélemény 20. oldal). A jelen határozatban hivatkozott adatvédelmi biztosi állásfoglalások mindegyike elérhető az adatvédelmi biztos hivatalos honlapján, így ismertnek tekinthető.

E szempontból különösen fontos megemlíteni, hogy sem a Szociális Konzultációt megelőzően, sem az alatt, sem azt követően sem a Kormány, sem pedig az adatkezelőnek kijelölt KEK KH hivatalos és egységes formában nem tette közzé sem a honlapján, sem más helyen az adatkezelésnek azokat a feltételeit, körülményeit, garanciális követelményeit, amelyet az Állásfoglalásomra adott, 11/4-1/2011. számú levelében a KEK KH összefoglalt. Ilyen hivatalos, egységes és az adatkezelés megkezdését *megelőzően* közzétett feltételrendszer hiányában az adatkezelés jogellenességének megállapításától nem lehet eltekinteni.

Téves a KEK KH álláspontja a tekintetben is, hogy *„az Avtv. nem követeli meg azt, hogy a tájékoztatás a hozzájárulás megadásával egyidejűleg vagy azt megelőzően”* történjen meg. A hozzájárulás fogalmának helyes értelmezése szükségképpen feltételezi a tájékoztatás előidejűségét és a hozzájárulás utóidejűségét (vö. 789/K/1999, 1328/A/2003, 1395/H/2003, 378/A/2004, 938/A/2006 számú adatvédelmi biztosi állásfoglalások). Az Avtv. 6. §-a is egyértelműen utal arra, hogy a tájékoztatásnak az adatfelvétel előtt kell megtörténnie. A 95/46/EK Irányelv 10-11. cikkét interpretáló 29-es Munkacsoporti vélemény szerint: a tájékoztatásnak minden esetben meg kell előznie a hozzájárulást (19. és 35. oldal). Hasonlóan fogalmaz a Bizottságnak a személyes adatok Európai Unión belüli védelmének átfogó megközelítése tárgyában kiadott közleménye [COM(2010) 609 végleges, 2.1.5. pont] is: a hozzájárulás lényege az, hogy *„az érintett – az EU Alapjogi Chartája 8. cikkének megfelelően – teljes mértékben tisztában legyen azzal, hogy beleegyezést ad, és tudja, hogy mely adatok feldolgozásához járul hozzá.”*

A hozzájárulást *követő* tájékoztatás – fogalmi képtelenségén túl – az adatalanyt kiszolgáltatottá tenné az adatkezelővel szemben, így az információs önrendelkezési joggal nyilvánvalóan nem fér össze.

A hozzájárulás határozottságáról és félreérthetetlenségéről csak a megfelelő tájékoztatás esetén lehet beszélni, azaz a nem megfelelő tájékoztatáson alapuló hozzájárulás sem nem határozott, sem nem félreérthetetlen, és ez okból érvénytelen (vö. 1504/P/2009 adatvédelmi biztosi állásfoglalás). Olyan hozzájáruló nyilatkozat, amely alapján az adatkezelő tetszőleges egyéb adatkezelési műveletet is végezhet, nem felel meg az adatvédelmi követelményeknek (vö. 29-es Munkacsoporti vélemény 17. oldal). *„A tájékozott hozzájáruláshoz az szükséges, hogy az érintett tudja, hogy hozzájárulását mely*

adatai vonatkozásában, milyen adatkezelési művelet végzéséhez kérik, mi történik az adataival" (1328/A/2003, 1395/H/2003 számú adatvédelmi biztosi állásfoglalások).

3.2.2. Az Avtv. 6. § (1) és (2) bekezdése alapján a tájékoztatásnak az alábbiakra kell kiterjednie *„egyértelműen és részletesen"*:

– az adatszolgáltatás önkéntes-e vagy kötelező;

– az adatkezelés célja és jogalapja,

– az adatkezelésre és az adatfeldolgozásra jogosult személye,

– az adatkezelés időtartama,

– azok köre, akik megismerhetik az adatokat,

– az érintett adatkezeléssel kapcsolatos jogai és jogorvoslati lehetőségei,

– az adatkezelést érintő minden egyéb tény, beleértve a kezelendő adatok körét is.

A Szociális Konzultáció 2011 Kérdőívén szereplő hozzájáruló nyilatkozat a fenti, konjunktív jogszabályi feltételeket nem vagy nem megfelelően tartalmazza. Bármelyik feltétel hiánya önmagában is érvénytelenné (jogszabályellenessé) teszi a hozzájáruló nyilatkozatot. A fenti kritériumok egyben az adatkezelés lényegi, nélkülözhetetlen tartalmi elemei és a nyilatkozat érvényességének feltételei. A tájékoztatás teljes vagy részleges elmulasztása a hozzájárulás érvénytelenségét, így az adatkezelés jogalapjának hiányát és az adatkezelés ebből adódó jogszerűtlenségét vonja maga után (vö. 732/A/2005 adatvédelmi biztosi állásfoglalás).

A tájékoztatás követelménye tehát azon elemekre terjed ki, amelyektől a hozzájárulás érvényessége is függ.

3.2.3. Az adatkezelés önkéntességéről a használt nyomtatvány nem adott tájékoztatást. Az önkéntesség követelményét nem lehet tágan értelmezni, az nem azonos a közvetlen fizikai kényszer hiányával. A hozzájárulás lényegi eleme, hogy az érintettnek valós választási lehetősége legyen, választásában *„megtévesztés, megfélemlítés, kényszer vagy jelentős negatív következmény"* (29-es Munkacsoporti vélemény 12. oldal) lehetősége ne korlátozza. Az önkéntesség azt is jelenti, hogy a hozzájárulás terjedelmének ismeretében, a jogkövetkezmények tudatában adja a hozzájárulását az érintett. A megfelelő tájékoztatás hiányában az önkéntesség nem értelmezhető. A fentieken túl, az önkéntesség különös jelentőséget kap minden olyan esetben, amikor az állam valamely szerve vagy tisztségviselője kéri az adatok megadását. Annak a ténynek, hogy egy közhatalmi szerv gyűjti az adatokat, szintén lehet hatása az adatalanyra (vö. 29-es Munkacsoport véleménye, 14. oldal) – különösen, ha függőségi viszonyban van a Kormánnyal vagy annak valamely szervével – a tekintetben, hogy mennyire tekinthető valóban önkéntesnek a válaszadás. A jelen esetben annak is jelentősége van, hogy az adatkezelő nem került megnevezésre, hanem csak általánosságban „a Kormány által kijelölt államigazgatási szerv"-ként került feltüntetésre. A hozzám érkezett panaszok (pl. ABI-1623/2011/P, ABI-1659/2011/P ügyek) szerint sokakban aggodalmat keltett annak lehetősége, ha nyilvántartanák azokat is, akik nem küldték vissza a Kérdőíveket. Továbbá, mivel az aláírás rovat elhelyezése a Kérdőív végén, a hozzájáruló nyilatkozat előtt történik, azt a képzetet is keltheti az érintettben, hogy a Kérdőív hivatalos dokumentum, annak aláírása kötelező.

Azt a KEK KH is elismerte, hogy *„[t]echnikai értelemben lehetősége lenne arra"*, hogy a kiküldési adatállományt és a Kérdőíveket visszaküldők személyazonosító adatait tartalmazó adatbázist összekapcsolják. A technikai lehetőség ellenére a KEK KH ilyen adatkezelést – nyilatkozata szerint – végül nem végzett. Ennek ellenére ez a lehetőség – éppen a bizonytalan, többféleképpen is értelmezhető hozzájáruló nyilatkozat miatt – nem zárható ki. Ráadásul, technikailag az is lehetséges, hogy ún. különbség adatállományt hozzanak létre azon személyek adataiból, akik nem küldték vissza a Kérdőíveket.

3.2.4. A Szociális Konzultáció 2011 adatkezelése kapcsán a nyilatkozat két célt jelöl meg: egyrészt *„a nemzeti konzultáció eredményének értékelését”*, másrészt a további kapcsolattartáshoz szükséges adatok nyilvántartását (Nemzeti Konzultációs Nyilvántartás létrehozását).

A *„nemzeti konzultáció eredményének értékelése”* mint célmeghatározás [de akár csak a Kormányhatározat 1. pont a) alpont ab) pontjában meghatározott, a „szociális konzultáció eredménynek összesítése” is] túlságosan tág, különös tekintettel arra, hogy a Kérdőívek politikai véleményre vonatkozó különleges adatokat tartalmaznak, illetve arra, hogy semmilyen, az adatkezelést megelőzően megismerhetővé tett dokumentum nem specifikálja a nemzeti konzultáció eredménye értékelésének szempontrendszerét. E szempontrendszer előzetes ismerete a tájékozott beleegyezéshez nélkülözhetetlen.

A hozzájáruló nyilatkozat e célmeghatározása (akár az eredmények „értékelése”, akár az eredmények „összesítése”) alapján az adatok feldolgozásának lehetséges végletei a csupán statisztikai, személyes adatokat nem tartalmazó összegzés készítésétől a válaszadóra nézve részletes (pl. lakóhelye, életkora, vélelmezett pártállása, stb. szerinti) profil kialakításáig terjedhet, beleértve azt is, hogy a különleges adatokat akár más, további konzultáció eredményének értékeléséhez is felhasználhassák. Szélsőséges esetben a hozzájáruló nyilatkozatban adott felhatalmazás akár az adatok nyilvánosságra hozataláig terjedhet. Ez utóbbiak súlyosan sértenék az érintett információs önrendelkezési jogát, és emberi méltóságát. Az a körülmény, hogy a hozzájáruló nyilatkozat értelmezése ilyen tág végleteket vehet fel, és a konkrét cél meghatározása e lehetséges végleteken belül az adatkezelőre van bízva (aki ezt a döntését az érintettek ismételt megkérdezése nélkül akár meg is változtathatja mindaddig, amíg a célmeghatározás végletei között marad), önmagában sérti a tájékozott beleegyezés követelményét, ezáltal a hozzájáruló nyilatkozat ez okból is érvénytelen (vö. 29-es Munkacsoporti vélemény 17. oldal).

A *„további közvetlen kapcsolattartás”* mint cél a Kkt. szerinti közvéleménykutatási tevékenységre utal: e jogszerű célból adatkezelés e törvény szabályai szerint végezhető. Mivel a Szociális Konzultáció 2011 során a hivatkozott törvény garanciái nem érvényesülnek, az adatkezelés ebből a célból sem jogszerű.

3.2.5. Amennyiben az adatkezelő az adatkezelés jogalapjaként jogszabályi rendelkezésre utal, az adatkezelés jogalapjaként az „Avtv. 3. §”-át megjelölni nem elégséges, és ez a megjelölés nem teszi az adatkezelést jogszerűvé. Az Avtv. 3. §-a többféle jogalapot ismer. A jogalap pontos megjelölése – jelen esetben az Avtv. 3. § (2) bekezdés a) pont – a lehetséges adatkezelési célokra is rámutat, ennélfogva a hozzájárulás jogcímének egyértelmű meghatározása a tájékozott hozzájárulás elengedhetetlen eleme (vö. 1330/H/2003 adatvédelmi biztosi állásfoglalás).

3.2.6. Az adatkezelésre, illetve adatfeldolgozásra jogosult személyre a Kérdőív csak mint „a Kormány által kijelölt államigazgatási szervre” hivatkozik. A KEK KH kijelölése csak a Kérdőívek elkészülte után történt meg, a Kérdőíven nincs utalás a www.nyilvantarto.hu oldalon közzétett, az adatkezelést érintő alapvető információkra (http://www.nyilvantarto.hu/kekkh/tartalom/hirek_aktualitasok_hu_110516.html). A hozzájáruló nyilatkozat megfogalmazása tehát nem felel meg az Avtv. követelményeinek, beleértve azt is, hogy a tájékoztatásnak az adatkezelés megkezdését megelőzően meg kell történnie (a KEK KH honlapjára a Szociális Konzultációval kapcsolatos információk csak 2011. május 16-án kerültek fel).

3.2.7. A hozzájáruló nyilatkozat időbeni terjedelmét megszabó „visszavonásig” formula nemcsak a kapcsolattartáshoz szükséges adatok kezelésére vonatkozik (e tekintetben önmagában nem lenne vitatható), hanem a különleges adatok kezelésére is, ami felveti annak lehetőségét, hogy a válaszadók különleges adatnak minősülő politikai véleményének időbeli változását is nyilvántartsák, beleértve az abból levonható következtetés(eke)t is (egyébként nem lenne értelme a „visszavonásig” formulának). Hasonlóan a célmeghatározásnál (3.2.4. pont) kifejtettekre, az a körülmény, hogy a hozzájáruló nyilatkozat értelmezése ilyen tág végleteket vehet fel, és a kezelhető adatok körének meghatározása az adatkezelés időtartamának függvényében e lehetséges végleteken belül az adatkezelőre van bízva, önmagában sérti a tájékozott beleegyezés követelményét, ezáltal a hozzájáruló nyilatkozat ez okból is érvénytelen. Több, eltérő célú adatkezeléshez kért hozzájárulás esetén az a helyes gyakorlat, ha az egyes célú adatkezelésekhez külön-külön kérik a hozzájárulást. Ez a jelen határozattal elbírált esetben nem történt meg.

3.2.8. Sem a hozzájáruló nyilatkozat szövegében, sem máshol nincs – még jogszabályra hivatkozás szintjén sem – az érintettek Avtv.-beli jogaira és jogorvoslati lehetőségeire (Avtv. 11-15. és 17-18. §) vonatkozó tájékoztatás.

3.2.9. Különösen aggályos a kezelendő adatok körének pontatlan meghatározása. A Kérdőív a kezelendő adatok körét az alábbiakban határozza meg: az érintett neve, lakcíme, valamint *„a kérdőíven feltüntetett további adatai”*. A félreérthetetlen beleegyezés meglétéhez az kell, hogy mindkét fél (az adatkezelő és az érintett is) ugyanazt értse az adatkezelés egyes elemein (vö. 29-es Munkacsoporti vélemény 11. oldal), jelen esetben a kezelendő adatok körén.

Az adatok körének a hozzájáruló nyilatkozat szerinti meghatározása az érintettek széles köre számára felmérhetetlen következményekkel jár. Szigorúan véve az érintettnek *„a kérdőíven feltüntetett további adatai”* közé csak a Kérdőíven szereplő egyes kérdésekre adott válaszai, illetve a vonalkódokat lehet sorolni. Tekintettel azonban az adatkezelés deklarált céljára (a „nemzeti konzultáció eredményének értékelése”, illetve az érintettel való „további közvetlen kapcsolattartás”) a kezelhető adatok köre kiterjedhet a következőkre is:

– az egyes kérdésekre adott válaszból levonható következtetések,

– a Kérdőívre adott válaszok összességéből levonható következtetések (amely alkalmas lehet például az érintettre vonatkozó személyiségprofil képzésére),

– a későbbi konzultációk során feltett kérdésekre adott válaszok, illetve a válaszadás elmaradása;

– az ezekből levonható következtetések, illetve

– a két konzultáció közötti időben esetleg bekövetkező véleményváltozásból levont következtetések is.

A KEK KH értelmezésében a Kérdőíven szereplő adatok köre *„kizárólag azon – fizikailag a Kérdőíven feltüntetett – adatok tekintetében értelmezhető, amely Kérdőív aláírásával az érintett személyes adatai kezeléséhez hozzájárulását megadta.”* Ez az álláspont is magába foglalja a politikai véleménynek minősülő adatok (az egyes kérdésre adott válaszok) személyhez kötötten történő nyilvántartását, illetve azt, hogy az érintetteket – az egyes kérdésekre adott válaszaikat figyelembe vevő – további, célzott kérdésekkel keressék meg. Egy ilyen célzott megkeresés pedig már az érintett válaszaiból levont következtetés alapján történik.

Ahogy arra a 29-es Munkacsoporti vélemény (11. oldal) rámutat, elengedhetetlen, hogy mindkét fél ugyanazt értse az adatkezelés egyes elemein, például a kezelendő adatok körén. Az adatkezelő megteheti, hogy a „személyes adat” fogalmának a törvénynél szűkebb értelmet tulajdonít, ezt azonban egyértelműen meg kell tennie. Külön és egyértelmű meghatározás hiányában (és ilyen külön és egyértelmű meghatározás a Kérdőíven hiányzik) a személyes adat fogalmán azt kell érteni, amit – jelen esetben – az Avtv. ekként meghatároz (a hozzájáruló nyilatkozat helytelenül a személyazonosító adatokat azonosítja a személyes adat fogalmával, ez utóbbi azonban tágabb). Az Avtv. 2. § 1. pontja pedig világosan a személyes adat fogalma alá vonja az adatokból levonható következtetéseket is. Amennyiben tehát az adatkezelő a személyes adatokból levonható következtetéseket ki akarja zárni a kezelendő adatok közül, azt egyértelművé kell tennie már az adatkezelés megkezdését megelőzően, a hozzájáruló nyilatkozat megfogalmazásakor. Ez a jelen esetben nem történt meg.

A hozzám érkezett panaszok (pl. ABI-1653/2011/P, ABI-1658/2011/P, ABI-1659/2011/P, ABI-1660/2011/K) azt is világosan mutatták, hogy az érintettek nem kaptak tájékoztatást arról sem, hogy a vonalkódok mi célt szolgálnak. Erre vonatkozó hivatalos tájékoztatás sem a Kérdőíven, sem a www.nyilvantarto.hu oldalon nem szerepel (hivatalom is csak 2011. május 23-án értesült a vonalkódok rendeltetéséről). A KEK KH álláspontjával ellentétben nem elfogadható, ha az érintettek csak utólagosan, részletenként, sajtóközleményekből értesülnek az adatkezelés egyes lényeges feltételeiről. Megjegyezni kívánom, hogy a KEK KH állításával ellentétben nem „ismert tény”, hogy azon érintettek esetében, akik nem járulnak hozzá adataik további kezeléséhez, de visszaküldik a Kérdőívet, a válaszok feldolgozásra kerülnek. Az adatfeldolgozás ilyen feltételét meghatározó

nyilvános dokumentumot a vizsgálat nem tárt fel. Ezzel szemben egyértelműen jogellenes adatkezelést valósított meg, hogy a KEK KH fogadta és feldolgozta azokat a Kérdőíveket, amelyeket az érintettek nem írtak alá. Már a Kérdőív puszta birtoklása a KEK KH által is különleges adat kezelésének minősül, ráadásul esetükben az adatminőség elvei (pl. hogy a válaszok attól a személytől származnak, akinek a neve a Kérdőíven szerepel) sem érvényesíthetők.

Az a körülmény, hogy a feldolgozás során – a KEK KH tájékoztatása szerint – a Kérdőívek képét olyan módon rögzítették elektronikus formában, hogy az érintett nevét, lakcímét, a vonalkódokat, illetve az érintett(ek) aláírását, illetve elektronikus levélcímét tartalmazó rovatokat kitakarták („kimaszkolták"), felveti azt a kérdést, hogy ebben az esetben mi szükség volt egyáltalán a KEK KH által egyedi számsort és vonalkódot képezni és azokat a Kérdőíveken feltüntetni. Ilyen vonalkódnak csak akkor van értelme, ha azt a feldolgozás során valamilyen célra (pl. adatátvétel megkönnyítésére) akarják használni. A KEK KH elnöki intézkedés 5. pontja értelmében a második (a kiküldési adatállományban az érintettet azonosító) *„vonalkódból egy vissza nem állítható, származtatott értéket szükséges generálni, melyből az eredeti vonalkód nem állítható elő, viszont segítségével az adminisztratív feladatok (adatlap duplikációk kiszűrése) megfelelő biztonsággal elvégezhetők, és mindamellett garantálja a kód – és így a kérdőív – egyediségét."* Mindaddig, amíg a kiküldési adatállomány létezik, az abban szereplő vonalkódokból ismételten generálható az említett származtatott érték. Technikailag tehát lehetséges, hogy – többszörös műveletek segítségével – elektronikus adatbázisokban összekapcsolják az érintett személyazonosító adatait és a Kérdőíven szereplő válaszait. A vonalkód tehát az Avtv. szerinti személyes adatnak minősül.

3.2.10. A tájékozott hozzájárulásnak végezetül az is ismérve, hogy a tájékoztatást az érintett számára úgy kell megadni, hogy azt fizikailag észrevegye, ne kerülhesse el a figyelmét. Az adatkezelés körülményeiről adott tájékoztatásnak (így a hozzájáruló nyilatkozat szövegének is) jól érzékelhetőnek (megfelelő betűtípusúnak és -méretűnek), feltűnőnek és mindenre kiterjedőnek kell lennie. Ezen felül, az információt közvetlenül az érintett számára (vö. ABI-926/2010/H adatvédelmi biztosi állásfoglalás) kell megadni: legalább a tájékoztatás forrását pontosan fel kell tüntetni, nem elégséges, hogy a tájékoztatás az érintett számára elvileg elérhető (vö. 29-es Munkacsoporti vélemény 20. oldal). A KEK KH álláspontjával ellentétben tehát nem elfogadható, ha az érintettek csak utólagosan, sajtóközleményekből értesülnek az adatkezelés egyes lényeges feltételeiről.

Mivel a Kérdőív a hozzájárulás szövegét csak az aláírás után, a lap alján, az általánosan használt betűméretnél kisebb méretben tartalmazza, nem felel meg az említett formai kritériumoknak. A KEK KH álláspontjával szemben az említett követelmények levezethetőek az adatkezelés tisztességességének [Avtv. 7. § (1) bekezdés a) pont, 95/46/EK irányelv 6. cikk (1) bekezdés a) pont] követelményéből is.

Ezen felül, a tájékoztatás teljeskörűsége sem nyert bizonyítást, ami szintén a hozzájáruló nyilatkozat érvénytelenségét eredményezi.

4. Az Avtv. 25. § (4) bekezdése értelmében – ha az adatkezelő vagy adatfeldolgozó a személyes adatok jogellenes kezelését (feldolgozását) nem szünteti meg – az adatvédelmi biztos a jogosulatlanul kezelt adatok zárolását, törlését vagy megsemmisítését rendelheti el. Az Avtv. 2. § 12-14. pontjai értelmében ezen intézkedések tartalma a következő:

„12. adattörlés: az adatok felismerhetetlenné tétele oly módon, hogy a helyreállításuk többé nem lehetséges;

13. adatzárolás: az adatok továbbításának, megismerésének, nyilvánosságra hozatalának, átalakításának, megváltoztatásának, megsemmisítésének, törlésének, összekapcsolásának vagy összehangolásának és felhasználásának véglegesen vagy meghatározott időre történő lehetetlenné tétele;

14. adatmegsemmisítés: az adatok vagy az azokat tartalmazó adathordozó teljes fizikai megsemmisítése".

Az Avtv. 25. § (4) bekezdése értelmében az adatvédelmi biztos megtilthatja a jogosulatlan adatkezelést vagy adatfeldolgozást, beleértve azt az esetet is, ha egy adott adatkezelési művelet még nem kezdődött meg, de a jogszerű adatkezelés feltételei hiányoznak.

5. Az ügyintézési határidő leteltének napja: 2011. augusztus 22.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 33. §[141] (1) bekezdése értelmében jelen ügyben a határozat meghozatalára nyitva álló határidő 30 nap.

6. A fentiekben kifejtett érvek alapján a rendelkező részben foglaltak szerint határoztam.

A határozatomat az Avtv. 2. § 1., 2., 6. pontja, 3. § (1) bekezdésének a) pontja, 3. § (2) bekezdésének a) pontja, 6-7. §-a, 25. § (4) bekezdése első mondata, 25. § (5) bekezdés második mondata, 25. § (6) bekezdése, a Kkt., valamint a Ket. alapján hoztam.

Határozatom – tekintettel az Avtv. 25. § (6) bekezdésben foglalt rendelkezésre – a Pp. 324. § (2) bekezdés a) pontja szerinti közigazgatási határozatnak minősül, így a jogorvoslati jogot a Ket. 109. § (3) bekezdése és az Avtv. 25. § (4)-(5) bekezdése alapján biztosítottam. A bírósági felülvizsgálatra a Pp. 326. § (1) bekezdés alapján a Fővárosi Bíróság jogosult, a keresetlevelet a Pp. 330. § (2) bekezdés alapján hivatalomnál kell benyújtani. A perben a feleket tárgyi illetékfeljegyzési jog illeti meg az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 62. § (1) bekezdés h) pontja alapján.

Hatáskörömet az Avtv. 24. § h) pontja és 25. § (4) bekezdése alapozza meg.

A határozat közzététele a Ket. 80/A. § (1) bekezdés a) pontján alapul.

Budapest, 2011. augusztus 16.

Dr. Jóri András s.k.

adatvédelmi biztos

Készült: 2 pld.

Kapja: Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala

Irattár