



Ügyirat száma: NAIH-2870-4/2021.

Előadó: dr. Fischer Róbert

Hiv. szám: KIHÁT/1530/2020.

Dr. Varga Judit részére
miniszter
Igazságügyi Minisztérium

miniszter@im.gov.hu
judit.varga@im.gov.hu

Tisztelt Miniszter Asszony!

Ezúton tájékoztatom, hogy a Miniszterelnöki Kormányiroda **„a védelmi és biztonsági feladatok összehangolásáról, valamint a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekről szóló törvény”** tervezetének (a továbbiakban: Vbktv.) közigazgatási egyeztetésébe bevonta a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot (a továbbiakban: Hatóság) is. Engedje meg, hogy a Miniszterelnöki Kormányiroda mellett Önt is tájékoztassam a Hatóság által a tervezetre a személyes adatok védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága szempontjából tett észrevételekről.

Álláspontom szerint a nemzet különböző veszélyekkel szembeni védekezését megalapozó, az állampolgárok mindennapi életére, alapvető jogaik érvényesülésére is jelentős hatással lévő, sarkalatos jogszabály tervezetének megvitatása demokratikus jogállamban olyan közügynek tekintendő, melynek előkészítésében a társadalmi részvétel biztosítása mellőzhetetlen. Aggályosnak tartom, hogy társadalmi egyeztetésre konkrétan meg nem határozott „honvédelmi, nemzetbiztonsági érdekre” hivatkozással nem került sor, különösen arra tekintettel, hogy tervezett szabályozás törvényi szinten valósulna meg, így miután a Kormány benyújtja a törvényjavaslatot majd az Országgyűléshez, annak honlapjáról bárki korlátozás nélkül megismerheti mind a normaszöveget mind annak indokolását. A jogalkotási folyamat ezen szakaszában azonban már a tervezett szabályozás esetleges hiányosságainak feltárására, azok szükséges korrekciójának elvégzésére rendkívül korlátozott lehetőségek állnak a nyilvánosság rendelkezésére.

Itt jegyzem meg továbbá azt is, hogy a tervezett szabályozás véleményezésére a Hatóság részére biztosított határidő – a tervezett szabályozás jelentőségére, terjedelmére és a magyar jogrendszerben mindeddig meg nem jelenő újszerű megközelítésére is tekintettel ugyancsak nem tekinthető elégségesnek, figyelemmel arra is, hogy a szabályozás hatályba lépésének tervezett időpontja 2023. július 1-je, így az alábbi észrevételeimet a tervezett szabályozás koncepcionális és kiemelt súlyú kérdéseire szükséges korlátoznom.

Általános észrevételek

Előzetesen utalni kívánok a 15/1991. (IV. 13.) AB határozat alapvető megállapításaira. E szerint bármilyen jogszabály, amely – az alkalmazott eljárásra tekintet nélkül – személyes adat felvételéről, gyűjtéséről, tárolásáról, rendezéséről, továbbításáról, nyilvánosságra hozásáról, megváltoztatásáról, a további felhasználás megakadályozásáról, az adatból új információ előállításáról, vagy akármilyen más módon történő felhasználásáról rendelkezik, 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. Az erre szolgáló jogintézményeknek biztosítaniuk kell az érintett beleegyezését a feldolgozásba, illetve pontos garanciákat kell tartalmazniuk azokra a kivételes esetekre nézve, amikor az adatfeldolgozás az érintett beleegyezése vagy tudta nélkül történhet. Az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája a célhoz kötöttség. A célhoz kötöttségből következik, hogy a meghatározott cél nélküli, „készletre”, előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés és -tárolás alkotmányellenes.

A Vbktv. keretszabályozás jellegéből és az ezen keretjellegét kompenzáló, megfelelő garanciarendszer hiányából fakadóan nem állapítható meg a tervezett szabályozás alkotmányossága. A Vbktv. jelenlegi tartalma álláspontom szerint nem tesz eleget a célhoz kötöttség alapvető követelményeinek, nem határozza meg pontosan a kezelt adatok körét, az érintetti jogok érvényesülése tekintetében garanciákat nem, illetve nem elégséges mértékben és körben tartalmaz. A keretjellegből fakadó általános, absztrakt szabályozási koncepció nem egészül ki mindazon konkrét szempontokkal és feltételekkel, amelyek a személyes adatok védelméhez fűződő alapvető jog korlátozásával kapcsolatban alapvető követelményként nézetem szerint érvényesítendőek lennének. A Vbktv. alapelvei között a szükségesség és arányosság, az elérni kívánt védelmi és biztonsági célnak megfelelés, a fokozatosság, az összehangolt működés, valamint jogszabályok és jogok érvényesülésének előmozdításának elsődlegessége került rögzítésre. Önmagában ezen alapelvek deklarálása nem eredményez elégséges és megfelelő garanciákat az adatvédelmi vonatkozásokat érintően. Konkrét garanciák, mechanizmusok szükségesek, amelyek az alkotmányos és a személyes adatok védelméhez kapcsolódó, nemzetközi jogból és az Európai Unió jogából is fakadó és kötelezően alkalmazandó alapelveket képesek érvényre juttatni. Az Előterjesztés vezetői összefoglalójában említett országgyűlési és alkotmánybírósági kontroll nyilvánvalóan elégtelen a személyes adatok védelmét érintően, hiszen a védelmi és biztonsági igazgatással összefüggő adatkezelés nem jár feltétlen előzetes normaalkotással, a tervezett szabályozás – elfogadása esetén – további feltételek teljesülése hiányában is alkalmazandóvá válhatna.

Garanciaként értékelhető lenne, ha a tervezet olyan szabályozási koncepción alapulna, amely a jelenlegitől eltérően nem biztosít általános, parttalan felhatalmazást személyes adatok kezelésre (különös tekintettel, de nem kizárólag a személyes adatokat tartalmazó bármely nyilvántartásból való adatlekérésre), hanem a szabályozás hatálya alá tartozó esetekben és szervek részére egyes konkrét és szükséges adatkezelésekre nézve jogalkotási (a szabályozási tárgyra tekintettel akár a sürgős reagálást is lehetővé tévő rendeletalkotási) kötelezettséget írna elő és ehhez szükséges felhatalmazó rendelkezést tartalmazna.

Ennek garanciális jellege abban rejlene, hogy az ilyen rendelet tervezetét a hatályos, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 38. § (4) bekezdés a) pontja, valamint – az uniós jog hatálya alá tartozó adatkezelési műveletek vonatkozásában a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 Rendelete (a továbbiakban: GDPR), így különösen annak 36. cikke alapján a Hatóságnak – a konkrét adatkezelési műveletsorozat körülményeinek ismeretében – előzetesen véleményeznie kellene, értékelve – adott esetben – az előzetes adatvédelmi hatásvizsgálat eredményét is.

Ezen jogalkotási kötelezettség kiegészítéseként elképzelhető továbbá olyan normatartalom is, amely szerint amennyiben a vonatkozó rendelet előkészítése késedelmet eredményezne az adatkezelés gyors lebonyolításához fűződő érdekhez mérten, úgy a tervezet szerinti feladatokat ellátó adatkezelőnek kötelezően be kelljen vonnia a Hatóságot az adatbeszerzés folyamatába, legalább az adatkezelés terjedelmével, módjával és jogszerűségével kapcsolatos vélemény kialakítása érdekében.

Ehhez kapcsolódóan jelzem, hogy ha a Hatóság ezen feladat- és hatásköreit a tervezet kifejezetten biztosítaná, úgy az ezen szabályokat tartalmazó rendelkezések – figyelemmel az Alaptörvény VI. cikk (4) bekezdésére, valamint az Infotv. V. fejezetére – sarkalatosnak minősülnének, a tervezetet tehát ennek megfelelően szükséges kiegészíteni.

További garanciális elemként lenne szükséges a fokozatosság elvét is érvényesíteni olyan konkrét rendelkezéseknek a tervezetben történő rögzítésével, amelyek előírják, hogy a szabályozás tárgya szerinti adatkezelő (pl. a „védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve”) más adatkezelőktől személyes adatokat elsősorban anonimizálva, másodsorban álnevesítve szerezhet be és kezelhet, és csak akkor lehet ezen garanciákat mellőzni, ha az adatkezelés célja igazolhatóan nem érhető el.

A Vbktv. keretjogszabály jellegére és az adatkezelések részleteire ki nem terjedő szabályozásra figyelemmel hangsúlyozandó, hogy az adatkezelésekre az ágazati jogszabályok, továbbá a GDPR, az Infotv. és a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény szabályai alapján kerülhet sor. A személyes adatok tekintetében – még különleges jogrend fennállása esetében sem – a GDPR elvei magyar jogalkotási aktussal nem helyezhetőek hatályon kívül.

Annak ellenére, hogy a Vbktv. a potenciális érintettek, valamint személyes adataik teljes körére nézve tartalmaz adatkezelésre feljogosító rendelkezéseket az Előterjesztés hatásvizsgálati lapja az adatvédelmi hatások tekintetében mindösszesen annyit rögzít, hogy „a védelmi és biztonsági adatok kezelésével összefüggésben új fogalom és adatkezelésre jogosult kör jelenik meg”. Egy – az adatvédelmi hatásokat is érintően is – rendkívül jelentős törvénytervezet vonatkozásában az adatvédelmi hatások vizsgálatának ily módon történő mellőzése a szabályozás alkotmányosságának és uniós joggal konform voltának megállapítását igazolhatatlanná teszi. Ezen hatások körültekintő és alapos vizsgálata, a tervezett adatkezelés vonatkozásában felmerülő kockázatok mérsékléséhez szükséges intézkedések azonosítása és végrehajtásának biztosítása a tervezetnek az Országgyűléshez történő benyújtását megelőzően feltétlenül szükséges.

Részletes észrevételek

A Vbktv. 5. §-ának 12. pontja a védelmi és biztonsági célú adat fogalmát rögzíti. E szerint ilyen adat a jogszabályban meghatározott védelmi és biztonsági feladatok ellátásával *közvetlenül összefüggő* személyes, különleges, bűnügyi személyes, minősített, közérdekű és közérdekből nyilvános adat. E parttalanul tág, az adatkategóriák tekintetében egyértelműen meghatározott ismérv rögzítésének hiányában körül nem határozható adatkörre vonatkozó törvényi meghatározás nézetem szerint nem egyeztethető össze a normavilágosság alkotmányos követelményével, így ebből is fakadóan a fentiekben részletezett, az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek minősített készletező adatgyűjtés lehetőségét sem zárja ki.

A Vbktv. 9. §-ának (1) bekezdése a polgári védelmi kötelezettségek között az adatszolgáltatási kötelezettséget is rögzíti, azonban annak mibenlétére, tartalmára, terjedelmére nem terjed ki a normaszöveg. Mindez a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényben (a továbbiakban: Kat.) van meghatározva. Ugyanakkor bizonyos részletszabályok (Vbktv. 10. §) a Kat. 54. §-ával párhuzamosságot mutatnak. Javasolt az adatszolgáltatási részletszabályok kizárólag a Vbktv-ben avagy a Kat-ban történő feltüntetése.

A Vbktv. 14. § (5) bekezdése a gazdasági és anyagi szolgáltatások alapvető szabályai vonatkozásában parttalan felhatalmazást adna a „szükséges információk” beszerzését érintően, ami nem felel meg azon alkotmányos követelményeknek, hogy az érintettek nyomon tudják követni az adataik útját.

A Vbktv. 60. § (3) bekezdés f) pontja a Kormányzati Adattreazort is rögzíti mint adatot szolgáltató szervet. Az elektronikus ügyintézésrel összefüggő adatok biztonságát szolgáló Kormányzati Adattreazorról szóló 466/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet 4. § (2) bekezdése szerint az adattreazor-archiválást olyan formátumban kell elvégezni, hogy abból értelmezhető adatot csak az adatkezelő, és csak az archiválás visszaállítását követően tudjon előállítani. Mindebből fakadóan nem világos, hogy az adatszolgáltatás technikailag milyen módon történhetne. Nem egyértelmű a Vbktv. 60. § (5) bekezdése alapján az sem, hogy kizárólag abban az esetben biztosíthatja-e a Kormányzati Adattreazor a szükséges adatot, amennyiben más módon nem lehetséges vagy a 60. § (3) bekezdés f) pontja alapján bármely egyéb esetben is.

Sajnálatos módon a tervezet szerkesztéséből fakadóan nem könnyen követhető, hogy az egyes intézkedések végrehajtására békeidőben vagy csak különleges jogrend idején van lehetőség. Mégis, a tervezet szövegéből jelenleg az következik, hogy a Kormányzati Adattreazorból történő adatszolgáltatásra békeidőben, normál jogrend keretei között is lehetőség nyílna. Ennek szükségessége semmivel nem alátámasztott, így nem is elfogadható. A Kormányzati Adattreazorban tárolt adatokhoz történő hozzáférés a végrehajtó hatalom által komoly jogállamisági kockázatot hordoz magában amellet, hogy az sem világos, gyakorlatilag hogyan valósítható meg. A Kormányzati Adattreazor adattartalmához való hozzáférést csak úgy tartom megvalósíthatónak, ha a jogalkotó szigorú és számon kérhető garanciális előírásokhoz köti ezt a lehetőséget. Ilyen garancia lehet annak előírása, hogy kizárólag a Hatóság eseti, előzetes egyetértése esetén lehessen adatot szolgáltatni a Kormányzati Adattreazorból. Garanciális szabályként javaslom továbbá, hogy a Kormányzati Adattreazor adataihoz békeidőben történő hozzáférés esetében a Hatóságot értesíteni szükséges, a Hatóság pedig

honlapján közzéteszi az adatokhoz történő hozzáférés tényét és azt, hogy milyen adatkört érint.

A Vbktv. 60. § (4) bekezdése szerint a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve tevékenysége során a feladat teljesítésének idejéig kezeli az adatokat. Ezen időtartam-meghatározás szintén bizonytalanságot eredményez, nem tesz eleget a normavilágosság követelményének.

A Vbktv. 60. § (10) bekezdése szerint az adatszolgáltatás tényét az adatot szolgáltató szerv, valamint a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve is nyilvántartásban rögzíti. E szabályozás elégtelen a tekintetben, hogy az adatszolgáltatás körülményei kellőképpen rekonstruálhatóak, az esetleges jogsértések a szükséges mértékben feltárhatóak legyen, ezért a naplózásra vonatkozó szabályok részletes előírását javaslom. (Ehhez javaslom kiindulásként áttekinteni pl. az 1992. évi LXVI. tv. ide vonatkozó 31/A. §-t.)


A Vbktv. 60. § (13) bekezdésében rögzített „együttműködő szerv” fogalma nincs meghatározva, amely ugyancsak szükséges a normavilágosság követelménye miatt.

Összegezve a Vbktv. jelen formájában önmagában nem alkalmas arra, hogy jogállami feltételeknek megfelelően adatkezelés alapjául szolgáljon. A fentebb kifejtettek szerint további jogszabályalkotással, avagy a Hatóság felügyeletének biztosításával lehetséges az alkotmányos feltételek megteremtése.

Budapest, 2021. március 5.

Üdvözlettel:




Dr. Péterfalvi Attila
elnök
c. egyetemi tanár