



Ügyszám: NAIH/2016/3020/J/2  
Ügyintéző: dr. Bíró János

Melléklet: az előzetes tájékoztatás  
adatvédelmi követelményeiről szóló  
ajánlás

Dr. Felkai László úr részére  
közigazgatási államtitkár

Belügyminisztérium  
Budapest

Tisztelt Közigazgatási Államtitkár Úr!

2015. december 15-én kihirdetésre került az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: Eübsztv.), melynek a tárgy szempontjából lényeges szabályai 2016. július 1-jén és 2017. január 1-jén fognak hatályba lépni. Hatóságunk közigazgatási egyeztetés során véleményezte a törvény tervezetét. Az egyeztetések eredményeként javaslataink elfogadásra kerültek.

A kihirdetett normaanyagról megállapítható, hogy az olyan informatikai fejlesztéshez biztosít szabályozási háttérrel, amelyben a korszerű informatikai technológiák alkalmazása fokozott állami szerepvállalás mellett történik, amely kiterjed a kezdeményezésre, a tervezésre, a megvalósítás kulcsmozzanataira, a szabályozásra, az igazgatásra, a működtetésre és a működés ellenőrzésére. Az Eübsztv. átfogóan, többféle eljárási jogviszonyra vonatkozathatóan, kódex jelleggel szabályozza az elektronikus ügyintézésre, illetve az elektronikus ügyintézés biztosító, valamint egyéb szervek informatikai együttműködésére vonatkozó szabályokat, tehát az információs alapjogok jogi környezetét érdemben befolyásoló jogszabály. A vizsgált törvény az adatkezelések automatizálásának, valamint az informatikai rendszerek együttműködésének korábbiaknál magasabb szintjéről rendelkezik, ami természetesen megkönnyíti a személyes adatok összegyűjtését és az adatkezelések összekapcsolását. Az Eübsztv. főszabály szerint maga nem rendel el adatgyűjtést és adatkezelés összekapcsolást, hanem elsősorban csak az adatkezelés technológiai háttérének egyes területeit szabályozza.

Az elektronikus ügyintézés rendszerét kialakító és működtető állami szerveknek, valamint az elektronikus ügyintézés biztosító jogalkalmazó szerveknek az elektronikus ügyintézés jogi szabályozási, valamint technikai kereteinek kialakításakor érvényre kell juttatniuk az állam

Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésében meghatározott alapjogvédelmi kötelezettségéből fakadó követelményeket. Hatóságunk ezért figyelemmel kíséri a törvényben foglaltak végrehajtását annak érdekében, hogy az elektronikus ügyintézés informatikai rendszereinek fejlesztése, működtetése és az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó közigazgatási jogalkalmazási tevékenység az Infotv. követelményeivel összhangban történjen.

Az egyik, adatvédelmi szempontból lényeges tárgykör az érintett tájékoztatására vonatkozó szabályok alkalmazása, mert az információs önrendelkezési jog érvényesülésének előfeltétele az, hogy az érintett tudomást szerezhessen a személyes adatai kezeléséről. A 15/1991. (IV. 13.) AB határozat az információs önrendelkezési jog részeként határozta meg, hogy 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. A kötelező adatkezelést elrendelő törvénynek garanciákat kell tartalmaznia arra nézve, hogy az érintett személy az adat útját a feldolgozás során követni, és jogait érvényesíteni tudja. E garanciális jogintézményeknek tehát - az ellenőrizhetőség érdekében is - objektív korlátok közé kell szorítaniuk az adat útját.

Hatóságunk 2015 folyamán ajánlást adott ki az előzetes tájékoztatás követelményeiről, melyet szíves tájékoztatásul mellékelten megküldök. Az ajánlás valamennyi, az Infotv. hatálya alá tartozó adatkezelőnek szól, ezért nem térhet ki az érintett tájékoztatásának konkrét adatkezeléssel kapcsolatos valamennyi kérdésére. Az ajánlásban foglaltakat kiegészítve, az Eübszvtv. szabályaival kapcsolatban az alábbiakra szeretném felhívni a figyelmet.

*Az Eübszvtv. 53. §-a szerint: „Az ügyfél kérelmére, kezdeményezésére indult ügyben együttműködő szervnél rendelkezésre álló, az ügy elintézéséhez szükséges személyes adat tekintetében az ügyfél hozzájárulását vélelmezni kell a személyes adatnak az eljáró elektronikus ügyintézését biztosító szerv részére történő továbbításához, valamint az e szerv általi, az ügy elintézéséhez szükséges és elégséges kezeléséhez, ha az elektronikus ügyintézését biztosító szerv az adatkezeléssel kapcsolatos lényeges körülményekről az ügyfelet az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvénynek megfelelő módon tájékoztatta.”*

Az idézett § két okból igényel értelmezést:

1. azért, mert az Infotv. érintett tájékoztatására vonatkozó követelményeit az idézett törvényhellyel összefüggésben szükséges konkretizálni, továbbá
2. figyelembe kell venni az érintett tájékoztatására vonatkozó további eljárási jogi szabályokat és tisztázni szükséges, hogy azokkal összefüggésben miként értelmezendő az Eübszvtv. 53. §-a.

Az idézett szöveg az ügyfél kérelmére, kezdeményezésére indult ügygel összefüggésben az együttműködő szerveknél rendelkezésre álló, az ügy elintézéséhez szükséges személyes adat elektronikus ügyintézését biztosító szervhez továbbításának, valamint továbbításához és az e szerv általi, az ügy elintézéséhez szükséges és elégséges kezeléséhez történő hozzájárulás

feltételeként határozza meg az érintett tájékoztatását. E szabály tehát csak az együttműködő szervtől származó, az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv kezelésébe kerülő személyes adatra vonatkozik. E szabály részben párhuzamos az Infotv. 6. § (6) bekezdésével, amely szerint „*az érintett kérelmére, kezdeményezésére indult bírósági vagy hatósági eljárásban az eljárás lefolytatásához szükséges személyes adatok tekintetében, az érintett kérelmére indult más ügyben az általa megadott személyes adatok tekintetében az érintett hozzájárulását vélelmezni kell.*” A két szabályt összevetve és a párhuzamos (lényegében azonos) normatartalmat kiejtve megállapítható, hogy

- az érintett kérelmére, kezdeményezésére indult,
- bírósági vagy hatósági eljárásnak nem minősülő ügyben,
- az ügy elintézéséhez szükséges személyes adat tekintetében,
- a nem az érintett által megadott, hanem egyéb forrásból (együttműködő szervtől) származó adatok esetében

az Eübszvt. és az Infotv. másként szabályozza az adatkezeléshez való hozzájárulás vélelmét:

- az Infotv. 6. § (6) bekezdése nem állapít meg hozzájárulási vélelmet, tehát ha a személyes adat kezelését törvény nem rendeli el, akkor az adatkezelésre csak az érintett előzetesen megadott, önkéntes, tájékozott, és kifejezett hozzájárulása alapján kerülhet sor am ezzel szemben
- az Eübszvt. 53. §-a hozzájárulási vélelmet állít fel.

Az Eübszvt. előbb vázolt esetben a hozzájárulási vélelem felállításával az Infotv.-ben foglaltaknál erősebb jogkorlátozásra ad lehetőséget, hiszen az információs önrendelkezési jogot e területen lényegében tiltakozási joggá alakítja át. Az Eübszvt. 53. §-ában meghatározott szabályozási konstrukció az érintett adminisztratív terheinek csökkentése, valamint a bürokráciacsökkentés érdekében elfogadható, de csak azzal a feltétellel, hogy az érintett tájékoztatása minden tekintetben kifogástalanul megtörténik, hiszen a tájékoztatás

- a hozzájárulási vélelem törvényi feltétele, továbbá
- az érintett az Infotv.-ben meghatározott jogait csak az adatkezelésről való tudomásszerzést követően gyakorolhatja, továbbá
- a tájékoztatás az ügyfelet megillető jogok gyakorlása szempontjából is lényeges lehet.

I. A hozzájárulási vélelem Eübszvt. 53. §-ában meghatározott értelmezési tartományát illetően a következőkre hívom fel a figyelmet:

- Előljáróban jelzem, hogy mivel a személyes adatok védelme szempontjából elemezem a fent idézett törvényhelyet, ezért megállapításaim csak a természetes személy ügyfelek adatainak kezelésére vonatkoznak, figyelmen kívül hagyva a természetes személyek körén kívül eső ügyfeleket.

- A vizsgált szabály az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv vs. ügyfél relációhoz kapcsolódó szabályt állapít meg, ezért értelemszerűen csak olyan jogviszonyal

összefüggésben értelmezhető, amelyben az egyik jogalany ügyfél. Tehát az 53. § nem vonatkozhat az eljárás ügyfélkörén kívül eső személyekre (például szakértő stb.), valamint az olyan – például polgári jogi – jogviszonyokra, amelyekben nincs ügyfél.

- E szabály csak az érintett kérelmére, kezdeményezésére indult ügyekre vonatkozik, ezért nem alkalmazható a hivatalból indított ügyek esetében, valamint az ügyfél kérelemre, kezdeményezésre indult olyan ügyben, amelynek több ügyfele van, a kérelmezőn, kezdeményezőn kívül más ügyfelek vonatkozásában.

- Az idézett törvényhely csak az együttműködő szervtől és az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv irányába történő továbbításához, valamint az adatok elektronikus ügyintézészt biztosító szerv általi kezeléséhez kapcsol adatkezelési hozzájárulási vélelmet. Ebből következően a vélelem nem vonatkozik az elektronikus ügyintézészt biztosító szervtől az együttműködő szerv felé történő adattovábbításra, valamint az együttműködő szervek körén kívül eső szervekhez történő adattovábbításra.

- A személyes adat együttműködő szerv általi beszerzésére ugyancsak nem vonatkozhat a hozzájárulási vélelem, hiszen a törvényszöveg az együttműködő szervnél *rendelkezésre álló adatokat* említi.

- Ugyanakkor a törvényi vélelem fennáll a személyes adat elektronikus ügyintézészt biztosító szerv általi, az ügy elintézéséhez szükséges és elégséges feldolgozásához és felhasználásához.

- Jóllehet az 53. § nem határozza meg kifejezetten, hogy mely szerv feladata az érintett tájékoztatása, az Infotv. adatkezelő kötelességeire és felelősségére vonatkozó szabályait figyelembe véve az érintett előzetes tájékoztatása egyértelműen az elektronikus adatkezelést biztosító szerv feladata.

II. A hivatkozott törvényhely alkalmazásához értelmezni szükséges, hogy melyek az adatkezeléssel kapcsolatos lényeges körülmények, amelyekről az érintettet az Infotv.-ben meghatározottak szerint tájékoztatni kell, továbbá milyen követelményeket határoz meg az Infotv. a tájékoztatásra. E kérdések megválaszolásához a mellékelt ajánlásunk segítséget nyújt.

A vizsgált adatkezelési helyzet sajátosságaiból kiindulva az ajánlásban foglaltakhoz egy további szempontot szükséges hozzáfűzni: az elektronikus ügyintézés bonyolult szervezeti viszonyok között fog megvalósulni, ezért várhatóan az ügyek többségében az ügyfél számára általában nem lesz magától értetődő, hogy adott ügyben milyen együttműködő szervektől származó, milyen személyes adatok továbbítására fog sor kerülni. Az Eübsztv. tartalmaz olyan szabályokat, amelyek az elektronikus ügyintézés sajátos körülményei között elősegítik az érintettek tájékoztatását és ez a személyes adatok védelme szempontjából előremutató. Az érintett jogai érvényesülését

elősegítő szabályok közül kiemelendő, hogy

- a 23. § alanyi jogként határozza meg a tájékoztatáshoz való jogot,
- az 54. § értelmében az adattovábbítási nyilvántartás az adatok küldésén kívül az adatok átvételére is kiterjed,
- a 68. § rendelkezik az információforrások regiszterének felállításáról.

Azonban ezeknek az üdvözlendő szabályoknak az alkalmazása szükséges, de nem elégséges az 53. § szerinti tájékoztatási vélelem fennálláshoz, mert

- vagy nem eléggé specifikusak (23. §, 68. §),
- vagy csak utólagos tájékoztatást tesznek lehetővé (54. §).

Az elektronikus ügyintézés fentebb vázolt sajátosságaira, valamint az érintett tájékoztatásának már ugyancsak tárgyalt fontosságára tekintettel elengedhetetlen, hogy az érintett előzetes tájékoztatása konkrétan az adott ügyben szükséges adattovábbításokra vonatkozzon. Tehát az érintett hozzájárulása (az Infotv.-ben meghatározott, valamint a mellékelt ajánlásban részletezett adatvédelmi követelmények betartásán túl) csak akkor vélelmezhető, ha az előzetes tájékoztatás konkrétan utalt arra, hogy milyen együttműködő szervtől, milyen adat (adattípus megjelölésével) továbbítására fog sor kerülni, továbbá az adattovábbítás céljával összefüggésben megjelöli, hogy az adattovábbítás miért szükséges.

III. Az Eübszvtv. szabályait nem önmagukban kell majd alkalmazni, hanem olyan szabályozási környezetben, amelyben az adatkezelési szabályokat részben az egyes ügyfajtákra vonatkozó szektorális (anyagi) szabályok, részben az eljárástípusokhoz tartozó eljárási kódexek (pl. a Ket.) fogják tartalmazni. Ezért tisztázni szükséges hogy milyen összefüggésben van az Eübszvtv. 53. §-ában meghatározott hozzájárulási vélelem e jogforrások előírásaival.

Az Eübszvtv. 53. §-a a törvény harmadik részében található, amelyben az együttműködésre vonatkozó szabályok alkalmazását meghatározó 51. §-ének (1) bekezdése szerint *„az e Részben foglalt szabályokat az elektronikus ügyintézését biztosító szervek, valamint a Kormány által kijelölt közfeladatot ellátó szervek (a továbbiakban együtt: együttműködő szervek) e minőségükben az e törvényben és más jogszabályban előírt vagy lehetővé tett egymás közötti kapcsolattartására, információátadásaira, valamint az egymás közötti információátadással járó ügyek intézésére és eljárások során az e törvényben meghatározottak szerint informatikai együttműködésre kell alkalmazni”*. Az idézett szabály nem ad iránymutatást arra az esetre, ha az Eübszvtv.-ben meghatározott adatkezelési szabály ütközik valamely ügyfajtára vonatkozó anyagi szabállyal vagy az adott eljárástípusra vonatkozó eljárási jogi szabállyal. Ha a jogalkalmazás során szabályozási kollízió kerülne napvilágra, úgy a következő rendelkezést javaslom betartani.

Az adott ügyfajtára, illetve eljárástípusra vonatkozó jogszabályok inkább képesek olyan, az ügyfajtára és eljárástípusra jellemző sajátosságok – mint például az ügyfél jogai, az eljárási jogviszony szakaszai és sajátosságai, egyes az államszervezési elvekből (pl. a hatalmi


ágak viszonya) következő követelmények - figyelembevételére, mint az Eübsztv., amelynek deklarált és legitim célja, hogy az egyes ügyfajtáktól és eljárástípusoktól függetlenül, lehetőleg minél egységesebb szabályok szerint tegye lehetővé az elektronikus ügyintézését és az elektronikus ügyintézésével kapcsolatos együttműködést. Ebből következően törvényi kollízió esetén az adatkezelés feltételeinek megállapításakor az ügyfajta vonatkozó szektorális szabályok, valamint az adott eljárástípusra vonatkozó eljárási jogi szabályok speciális szabályként megelőzik az Eübsztv.-t és e szabályokkal szemben az Eübsztv. szubszidiárius jogforrásként is csak annyiban alkalmazható, amennyiben az nem sérti a hivatkozott anyagi és eljárási jogi szabályokban megfogalmazott adatkezelési szabályokat és korlátozásokat.

Tisztelt Államtitkár Úr! Jelen állásfoglalásunk mielőbbi, a vonatkozó törvényi előírások hatályba lépését megelőző közlését azért tartottam szükségesnek, hogy – amennyiben szükséges – az elektronikus ügyintézés támogató rendszerek tervezése és implementálása, valamint az ügymenetmodell kialakítása során a tájékoztatásra vonatkozó adatvédelmi követelményeket figyelembe lehessen venni.

Budapest, 2016. május „ 10. ”

Üdvözlettel:



  
Dr. Péterfalvi Attila  
elnök  
egyetemi tanár