

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

Az adatvédelmi törvény újabb módosításáról

Dr. Jóri András (jori.andras@jogiforum.hu)

(Megjelent: Infokommunikáció és Jog, 2005. április)

A 2003-ban elfogadott novellával (2003. évi XLVIII. törvény) a jogalkotó egyszer már megkísérelte azt, hogy a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) szabályozását az Európai Parlament és a Tanács a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 95/46/EK irányelvéhez (a továbbiakban: Irányelv) illessze. Ez a próbálkozás nem volt maradéktalanul sikeres – a módosítás a létező jogalkalmazási problémákra többnyire nem adott választ, felesleges intézményeket kreált, illetőleg egyes esetekben a szabályozás a módosítás után is ellentétes maradt az Irányelv rendelkezéseivel¹.

Az Országgyűlés tárgysorozatába vett T/14709 számú törvényjavaslat elfogadásával a 2003. évi novella után másfél évvel az Avtv. újra módosul majd. A módosítás közvetlen kiváltó oka az, hogy az Alkotmánybíróság 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában alkotmányellenesnek mondta ki az Avtv-nek a belső használatú és döntéshozó iratokra vonatkozó szabályozását, ám a javaslat elfogadása esetén a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó rendelkezések a (külön törvényben részletesen szabályozandó) elektronikus információszabadság megvalósulását ösztönző módon változnak. Álláspontunk szerint azonban a javaslat leglényegesebb eleme a személyes adatok védelmével kapcsolatos: végre megfelelő szabályozást nyer a személyes adatok harmadik országba irányuló továbbítása. Az alábbiakban a törvényjavaslat legfontosabb elemeit ismertetjük és kommentáljuk.

1. A külföldre irányuló adattovábbítás új szabályozása

Az Avtv. hatályos 9. §-ának (1) bekezdése szerint „[s]zemélyes adat (beleértve a különleges adatot is) az országból - az adathordozótól vagy az adatátvitel módjától függetlenül - harmadik országban lévő adatkezelő vagy adatfeldolgozó részére csak akkor továbbítható, ha ahhoz az érintett hozzájárul, ha azt törvény lehetővé teszi, vagy ha arról nemzetközi szerződés rendelkezik, feltéve, hogy a harmadik ország joga - az Európai Unió által meghatározott - megfelelő védelmet biztosít az átadott adatok kezelése során”. A (2) bekezdés szerint „[a]z Európai Unió tagállamaiba irányuló adattovábbítást úgy kell tekinteni, mintha a Magyar Köztársaság területén belüli adattovábbításra kerülne sor”.

Az törvényjavaslat elfogadása esetén az Avtv. 9. §-ának szövege a következő lesz:

„9. § (1) Személyes adat (beleértve a különleges adatot is) az országból – az adathordozótól vagy az adatátvitel módjától függetlenül – harmadik országban lévő adatkezelő vagy adatfeldolgozó részére akkor továbbítható, ha

a) ahhoz az érintett kifejezetten hozzájárult, vagy

b) azt törvény lehetővé teszi, és a harmadik országban az átadott adatok kezelése, illetőleg feldolgozása során biztosított a személyes adatok megfelelő szintű védelme.

(2) A személyes adatok megfelelő szintű védelme akkor biztosított, ha

¹ Lásd erről Jóri András: Teljes összhang? Az adatvédelmi törvény módosításáról I-II., Cég és Jog, 2003. november-december, illetőleg a módosítás előzményeiről Jóri András: Az új adatvédelmi törvény elé, Jogtudományi Közlöny, 2003/12.

- a) az Európai Közösségek Bizottsága – külön törvényben meghatározott jogi aktus alapján – megállapítja, hogy a harmadik ország megfelelő szintű védelmet nyújt,
- b) a harmadik ország és a Magyar Köztársaság között az érintetteknek a 11. § szerinti jogai érvényesítésére, a jogorvoslati jog biztosítására, valamint az adatkezelés, illetve az adatfeldolgozás független ellenőrzésére vonatkozó garanciális szabályokat tartalmazó nemzetközi szerződés van hatályban, vagy
- c) a harmadik országbeli adatkezelő vagy adatfeldolgozó az adatkezelés vagy adatfeldolgozás szabályainak ismertetésével igazolja, hogy az adatkezelés vagy adatfeldolgozás során megfelelő szinten biztosítja a személyes adatok védelmét, az érintettek jogait és azok érvényesítését, különösen, ha az adatkezelést vagy az adatfeldolgozást az Európai Unió Bizottsága külön törvényben meghatározott jogi aktusának megfelelően végzi.
- (3) Személyes adatok nemzetközi jogsegélyegyezmény végrehajtása érdekében, az egyezményben meghatározott célból és tartalommal továbbíthatók harmadik országba.
- (4) Az Európai Gazdasági Térség tagállamaiba irányuló adattovábbítást úgy kell tekinteni, mintha a Magyar Köztársaság területén belüli adattovábbításra kerülne sor.”

A hatályos szabályozás legfőbb jellemzője, hogy az még az érintett hozzájárulása esetén is a harmadik ország joga által biztosított megfelelő védelem fennállásához köti a harmadik országokba történő adattovábbítás lehetőségét². A törvény hatályos szövege ráadásul harmadik orszákként azon államokat határozza meg, amelyek nem tagjai az Európai Uniónak.

Az *Európai Gazdasági Térségről* szóló egyezmény 1999-ben kiegészült az adatvédelemre vonatkozó rendelkezésekkel, így az EGT-ben részes államok nem minősülnek „harmadik országnak” az Irányelv alkalmazásában.³ A csatlakozási okmány szerint „az új tagállamok vállalják, hogy az ebben az okmányban megállapított feltételek szerint csatlakoznak az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodáshoz, annak 128. cikkével összhangban”⁴. Megjegyzendő, hogy más tagállami jogok a külföldre irányuló adattovábbítás szabályozásakor kifejezetten az Európai Gazdasági Térségről szóló egyezményben részes országokba történő továbbításra állapítanak meg a „harmadik országokba” irányuló továbbításnál enyhébb szabályokat⁵. A jogszabályelőkészítő ezért helyesen javasolja a javaslatban a harmadik ország fogalmának új meghatározását („harmadik ország: minden

² E korlátozás jelentőségének a megértéséhez tudni kell, hogy a Bizottság ezidáig csak *Svájc, Argentína, Guernsey* valamint *Kanada* és az *Egyesült Államok Kereskedelmi Minisztériuma által kibocsátott ún. Safe Harbor irányelvek* esetében állapította meg azt, hogy a harmadik ország (vagy az adott instrumentum) a személyes adatok számára „megfelelő védelmet” nyújt. Míg azonban Svájc, Argentína és Guernsey esetében a megfelelő védelem fennállása további vizsgálatot nem igényel, addig Kanada és az Egyesült Államok esetében további feltételeknek is teljesülnie kell. A vonatkozó bizottsági döntés szerint Kanada csak abban az esetben biztosít megfelelő védelmet, ha az adattovábbítás címzettje a Personal Information Protection and Electronic Documents Act hatálya alá esik. Az Egyesült Államokba történő adattovábbítás esetén csak akkor biztosított a megfelelő védelem, ha a továbbítás a Bizottság és az Egyesült Államok Kereskedelmi Minisztériuma között létrejött ún. Safe Harbor Agreement-ben meghatározott követelmények teljesítését önként vállaló (a Safe Harbor programban résztvevő) címzett számára történik. A hatályos szabályozás szerint tehát személyes adatok továbbítása bármely, az itt felsoroltakon kívüli harmadik országba tilos!

³ Lásd az EGT-egyezmény XI. mellékletének 5e pontját; az EGT-egyezmény 7. cikkének (b) pontja az abban részes államok számára is előírja a jogharmonizációs kötelezettséget a mellékletekben felsorolt irányelvek vonatkozásában. Az EGT-egyezmény mellékleteiben felsorolt jogforrások szövegét az egyezmény 1. protokolljában rögzített szabályok szerint kell értelmezni.

⁴ Lásd A Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány 6. cikkének (5) bekezdését. A csatlakozás kötelezettségét az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás 128. cikke írja elő.

⁵ Lásd pl. a német Bundesdatenschutzgesetz 4b §-át, a brit Data Protection Act Schedule 1 8. pontjában foglalt rendelkezést.

olyan ország, amely nem tagja az Európai Gazdasági Térségnek”), és ezzel összhangban az Avtv. 9. § (4) bekezdésének a fentiek szerinti meghatározását.

A harmadik országok körének korrekcióján túl az adattovábbítás feltételei jelentősen változnak a javaslat elfogadása esetén. Az érintett hozzájárulásával további feltétel nélkül továbbíthat az adatkezelő személyes adatot bármely harmadik országba, a „megfelelő védelem” megállapítására vonatkozó szabályozás pedig végre az Irányelv 26. cikkével összhangban szabályozza az intézményt. Sajátos kodifikációs megoldás, hogy a 9. § (2) bekezdésében a szabályozás egyszerű többséggel elfogadható törvényre utalja azon jogi aktusok meghatározását, amelyek a megfelelő védelem megítélésekor relevanciával bírnak. Összességében azonban a 9. § újraszabályozása a módosítás legfontosabb eredménye, a jogszabályelőkészítő ezúttal láthatóan tudatosan reflektált a hatályos szabályozás fogyatékoságai által okozott jogalkalmazási problémákra.

2. Belső használatú és döntéselőkészítő iratok

Mint említettük, a 2003. évi novellát nem sokkal követő törvénymódosítás előzménye a 12/2004. (IV. 7.) AB határozat. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg, mivel „a törvényhozó nem biztosította azokat a jogállami garanciákat, amelyek a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 19. § (5) bekezdésében szabályozott közérdekű adatok megismerését lehetővé teszik”⁶. A hatályos 19. § (5) bekezdés szerint „[h] törvény másként nem rendelkezik, a belső használatra készült, valamint a döntéselőkészítéssel összefüggő adat a kezelését követő húsz éven belül nem nyilvános. Kérelemre az adatok megismerését a szerv vezetője e határidőn belül is engedélyezheti”. A módosítás nyomán új 19/A § szabályozza a belső használatú és döntéselőkészítő iratokkal kapcsolatos nyilvánosságkorlátozást az alábbiak szerint:

„19/A. § (1) A 19. § (1) bekezdésében meghatározott szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatala előtt készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló, így különösen elemzésben, tervezetben, véleményben, javaslatban, felkészítőben, valamint a szerv belső működésére vonatkozó felmérésben, ellenőrzési jelentésben vagy más munkaanyagban szereplő adat a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános. Ezen adatok

⁶ A határozat indokolása szerint a 19. § (5) bekezdése az AB szerint „formális szempontok alapján rendeli el a közérdekű adatokhoz való hozzáférés korlátozását, hiszen az adatkezelőnek elegendő azt állítania, hogy az adat döntés-előkészítéssel kapcsolatos, illetve belső használatra készült. Az ilyen közérdekű adatok nyilvánosságát nemcsak a jogszerű, hatékony és befolyásmentes döntéshozatal érdekében indokoltan, hanem indokolatlanul, a döntéshozatalt követő időre is minden esetben korlátozza. A törvényalkotó a döntés-előkészítéssel kapcsolatos adatokkal összefüggésben tehát nem tesz különbséget a nyilvánosságnak a döntéshozatalt megelőző, illetve azt követő korlátozása között.” Ehhez kapcsolódik, hogy mivel „[a] bírói felülvizsgálat az Avtv. 19. § (5) bekezdése szerinti nyilvánosságkorlátozással kapcsolatban csak a törvényi rendelkezésben rögzített formális szempontok felülvizsgálatára terjed ki”, „a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozása ellen nincs érdemi jogorvoslat, az csak formálisan érvényesül”. Az AB szerint további probléma, hogy a nyilvánosságkorlátozás adott esetben határozatlan ideig fenntartható, valamint az, hogy „az Avtv. 19. § (5) bekezdésében szereplő „döntés-előkészítéssel összefüggő”, illetve „belső használatra készült” adatok köre bizonytalan, s ezeknek a határozatlan fogalmaknak az alkalmazása a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő önkényes korlátozást eredményezhet”. A korlátozás ráadásul szükségtelen és aránytalan, mivel „a „belső használatra készült”, illetve a „döntés-előkészítéssel összefüggő” adatok fogalmi tisztázatlansága, differenciálatlansága, együttes használata, s azokkal kapcsolatban azonos szabályok alkalmazása önmagában” súlyos szabályozási hiányt okoz.

megismerését az azt kezelő szerv vezetője engedélyezheti.

(2) A döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény – az (1) bekezdésben meghatározott időtartamon belül – a döntés meghozatalát követően akkor utasítható el, ha az adat megismerése a szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné. E bekezdés nem alkalmazható a szerv vezetőinek felkészítését szolgáló feljegyzésekre.

(3) Jogszabály egyes adatok megismerhetőségének korlátozására az (1) bekezdésben meghatározottnál rövidebb időtartamot állapíthat meg.”

A javaslat indokolása szerint az „tartalmi meghatározást ad az automatikus nyilvánosságkorlátozás alá eső adatok körére”; ez, és a (2) bekezdésben a döntést követően biztosított feltételes nyilvánosság a jogszabályelőkészítő szerint eloszlatja az AB-határozatban kifejtett alkotmányossági aggályokat⁷.

3. További módosítások

Hely hiányában csak röviden emlékezhetünk meg a javaslat által bevezetendő további szabályokról. Lényeges a közérdekű és közérdekből nyilvános adat új meghatározása: előrelépés, mert a jogalkotó ezáltal várhatóan kizárja a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatban az utóbbi időben teret nyert megszorító jogalkalmazói gyakorlatot, amely az „adat” fogalmával operált; sajnálatos azonban, hogy a módosítás nem iktatja ki a közérdekből nyilvános adat dogmatikailag felesleges, zavart okozó fogalmát. Az elektronikus adatigénylés lehetőségének rögzítésével a javaslat elősegíti az elektronikus információszabadság megteremtését, bár az erre adott szabályozás egyes esetekben – mint pl. az adatvédelmi garanciákra vonatkozó új 21. § - feleslegesen rögzít az Avtv. más szabályaiból már amúgy is következő szabályokat. Kifejezetten üdvözlendő viszont az adatvédelmi biztos hatáskörének szabályozásán tovább csiszoló módosítás, amely szentesíti az elhibázott ombudsman-modell irányából a közigazgatási szerv felé történt elmozdulást, és egyes részleteket pontosít (pl. „intézkedés” helyett a biztos immár határozatot hoz, amelynek felülvizsgálatára a Pp. közigazgatási perekre vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni, stb.). Ez a folyamat azonban reményeink szerint nem zárult le: mindenképpen szükséges az Áe. hatályának kiterjesztése a biztos eljárására. Összefoglalva: a módosítás kiköszörüli a 2003-as novella által ejtett legfontosabb csorbát (harmadik országokba irányuló adattovábbítás szabályozása); vitatható, ám a korábbi szabályozásnál jobb megoldást ad a döntéselőkészítő iratokkal kapcsolatos nyilvánosságkorlátozásra; részletszabályai pedig túlnyomórészt fontos pontosításokat adnak. A mérleg tehát pozitív, és ez az Avtv. korábbi módosításait ismerve nem kis eredmény.

⁷ Nem így egyes jogvédők szerint: „[A] jogalkotó a majd' egy évet inkább annak a kigondolására szánta, hogy milyen fűfanggal konzerválhatná a jól bevált szokásokat [...] „[s] mivel - láttuk - a hivatalnok mindig döntés előtt áll, immár az ő választásán múlik (később esetleg a bíróságon), hogy a kért dokumentumot miért *nem* adja ki: egy *újabb* döntést előkészítő anyagnak tekinti-e, vagy az illetéktelen befolyásolás miatt kezd el aggódni.” Földes Ádám: Titokzokni, Magyar Narancs, 2005. március 17.



jogi hírek

interjúk

publikációk

vitafórum

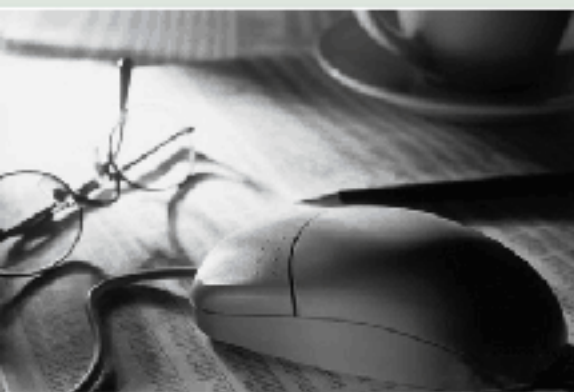
szaknévsor

jogi szakkönyv-katalógus

jogi állásbörze

szakmai rendezvények

heti hírlevél



országos ügyvédi szaknévsor

magyar, angol és német nyelven

ügyfél keres ügyvédet szolgáltatás