

Információs alapjogok védelmének szervezeti keretei

Lezárás dátuma: 2014. december 2.

Jelige: privacy

Tartalomjegyzék

Bevezetés	4
1. Az információs alapjogok.....	4
1. 1. Az információs önrendelkezési jog.....	5
1. 2. Információszabadság.....	7
1. 3. A magyar szabályozás.....	9
2. A jogalkotó szándéka.....	10
3. Szervezeti áttekintés	11
3. 1. Az adatvédelmi biztos.....	12
3. 2. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság	14
5. A Magyarország elleni kötelezettségszegési eljárás.....	16
6. Feladat-és hatáskör-összehasonlítás	20
6. 1. Jogalkotással kapcsolatos tevékenység.....	20
6. 1. 1. Az adatvédelmi biztos	20
6. 1. 2. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság	21
6. 2. Adatvédelmi nyilvántartás	22
6. 2. 1. Az adatvédelmi biztos	23
6. 2. 2. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság	24
6. 3. Eljárások	26
6. 3. 1. Vizsgálati eljárás	26
6. 3. 2. Hatósági eljárás	29
6. 3. 3. Titokfelügyeleti eljárás.....	33
6. 3. 4. A Hatóság által indítható per.....	33
6. 3. 5. Összegzés	34
6. 4. Adatvédelmi audit.....	36
6. 5. Belső adatvédelmi felelősök konferenciája.....	39
Összefoglalás	40

Ábrajegyzék

1. ábra Sádt Nóra. Az adatok forrása: az adatvédelmi biztos 2003-as, 2004-es, 2005-ös, 2006-os 2007-es, 2008-as évre vonatkozó országgyűlési beszámolója.....	23
2. ábra Sádt Nóra. Az adatok forrása: A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság 2013-as évre vonatkozó beszámolója.....	30
3. ábra Sádt Nóra: Eljárási típusok.....	33
4. ábra Sádt Nóra Vizsgálati, hatósági és bírósági eljárás.....	33
5. ábra Sádt Nóra. Vizsgálati eljárás	34
6. ábra Sádt Nóra. Hatósági eljárás	34
7. ábra Sádt Nóra. Bírósági eljárás.....	35

Bevezetés

Az információs alapjogok, azaz az információs önrendelkezési jog és az információs szabadság érvényesülésének garantálására hazánkban a rendszerváltozást követően elfogadtak egy, az európai értékrend szerint is színvonalas és korszerű törvényt, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényt. E törvény (továbbiakban: Avtv.) alapján 1995-ben létrehozták az adatvédelmi biztos (továbbiakban: biztos) intézményét.

Majd két évtizeddel később megindult hazánkban egy erőteljes jogalkotási folyamat, melynek eredményeként a jogrendszerünkben jelentős változások történtek. Ilyen jelentős változás az új adatvédelmi törvény, az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (továbbiakban: Infotv.) megalkotása, és az adatvédelmi biztos intézményének egy közigazgatási hatósággal, a Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatósággal (továbbiakban: Hatóság vagy NAIH) történt felváltása.

Dolgozatomat ezen intézményi modellváltozás köré építem, és célom az, hogy a két információs alapjog hazai érvényesülését biztosító korábbi és a jelenlegi intézményt bemutassam, összevegyem, és választ találjak a változások indokoltságára, eredményére. Emellett nem hagyhatom figyelmen kívül a két információs alapjog bemutatását, és elkerülhetetlen az európai tendenciák ismertetése is.

1. Az információs alapjogok

„Az információ a jövő kulcsa. A javakban megtestesülő információ hányada egyre nő, és növekszik az önálló információs javak aránya is. Az információtól függ egyre jobban a szabadság is: az információk birtoklása olyan hatalmat és szabadságot ad, mint a korábbi rendszerekben az anyagi javak tulajdona. Az információ akkor a szabadság eszköze, ha egyrészt a közérdekű információk nyilvánosak, ha a polgárt szolgáló apparátus működése áttetsző, másrészt viszont akkor, ha a személyes szféra adatai teljesen az érintett személy rendelkezése alatt állnak, s ez az önrendelkezés garantálva van”.¹ Mivel a szabadság csak az információs önrendelkezési jog és az információs szabadság összefonódásával valósulhat meg, a két jognak kialakult egy közös filozófiája hazánkban, a két jogot közösen információs alapjogoknak nevezzük. Az információs önrendelkezési jog az egyén azon joga, hogy

¹ Sólyom László: Adatvédelem és személyiségi jog. In: Világosság, 1988. 1. sz. 53. p.

alapvetően saját maga döntsön adatainak felhasználásáról,² és a polgároknak az állammal szembeni átláthatatlanságát biztosítja. Az információszabadság pedig a közérdekű információk megismerésének, a hivatalos iratokba való betekintésnek a jogosultsága,³ és éppen ezért biztosítják az államnak a polgárokkal szembeni áttetszőségét.

Nálunk mind a korábbi (Avtv.), mind a jelenlegi (Infotv.) szabályozásban egy törvényen belül rendelkeznek a két alapjogról. Ezen alapjogok szabályozásának ilyen formája az Avtv. megalkotásakor még nemzetközi szinten is unikumnak számított.⁴ A két szabadságjog kapcsolata megfelel a pozitív és negatív szabadságeszme elméletnek, amely kapcsolatban a személyes adatok védelme a negatív, a valamitől való, az információszabadság pedig a pozitív, a valamire való szabadság védelmét jelenti.⁵

1. 1. Az információs önrendelkezési jog

„Az adatvédelem a magánszféra-védelem sajátos jogi szabályozásában megnyilvánuló módja”.⁶ Ezen meghatározás alapján az adatvédelem gyökere a magánszféra, mely az emberiség kezdetétől létezik, és még a legegyszerűbb emberi közösségekben is valamilyen szinten szabályozva volt, illetve van. Ennek védelmét kezdetben a becsület, később a technika fejlődésével a név- és a képmás, majd a titoksféra védelme adta, és végül *Warren és Braendis* tanulmányában megjelent a *right to privacy*. Ezen jog indokoltságát a szerzők két tényezővel magyarázzák:⁷ egyrészt a nyilvánosság szerkezetében beállott változással, amelyet a tömegsajtó befolyásának növekedése jellemez, másrészt egy technológiai változással, amely miatt tulajdonképpen a tanulmány született, a fényképezés technológiájának változásával.⁸

Az adatvédelem gyökerei tehát korán megjelentek, majd a technikai fejlődéssel indokolttá vált azok megújítása. Olyat, amely a magánszféra egy részének, a személyes adatoknak védelmet tud biztosítani az elektronikai forradalom által egyre általánosabbá váló

² 15/1991. (IV. 13.) AB határozat (általános és egységes személyazonosító jel használatának alkotmányellenességéről) II. pont.

³ Majtényi László: Az információs szabadságok - adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága. Budapest: CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft, 2006. 63. p.

⁴ Péterfalvi Attila: Átláthatóság a védelmi igazgatásban (doktori PhD értekezés). Budapest: Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, 2014. 101. p.

⁵ Péterfalvi Attila: Adatvédelem és információszabadság az emberi jogok tükrében. In: Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon. Budapest: Országgyűlési Biztos Hivatala, 2008. 32. p.

⁶ Jóri András: Adatvédelmi Kézikönyv. Budapest: Osiris Kiadó, 2005. 11. p.

⁷ Jóri (2005) 14. p.

⁸ Jóri András: Az adatvédelmi szabályozás generációi és jövője. In: Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon. Budapest: Országgyűlési Biztos Hivatala, 2008. 14. p.

automatizált adatfeldolgozás folytán kialakuló veszélyre válaszul.⁹ Ez alapján pedig az információs önrendelkezési jog (adatvédelem) a magánszféra védelmének egy része.

Az adatvédelmi jog történetének három generációja van. Ezek bemutatásától azonban eltekintek, és helyette az adatvédelmi törvények elfogadását követően felmerülő, a nemzetközi szabályok összehangolásának igénye eredményeként létrejövő globalizációs korszak legfontosabb állomásait ismertetem a teljesség igénye nélkül.

A globalizálódás első termékei az 1980-ban megfogalmazott Nemzetközi Gazdasági és Együttműködési Szervezet (OECD) adatvédelmi irányelvei, nevesítve az OECD-irányelvek a magánélet védelméről és a személyes adatok határokon átvitelő áramlásáról, melyek már kifejezetten az adatvédelemre koncentrálnak.¹⁰ Olyan elveket – pl. biztonság, nyíltság, elszámoltathatóság alapelve – tartalmaz ajánlásként a dokumentum a tagállamok számára, melyeket mind a magánszféra-, a közsféra adatkezeléseire, mind nemzetközi és nemzeti szintű adatkezelésekre egyaránt alkalmazni lehet, és mely elvek alapján egy egységes elmélet és gyakorlat tudott kialakulni. A globalizáció első adatvédelmi termékének rendkívül nagy szerepe van abban, hogy az eltérő filozófiai megközelítésből adódó szabályozásokat egymáshoz közelítse, mely közös nevező lehet az Európai Unió (továbbiakban: EU) és az Egyesült Államok között.¹¹

Ezután az Európa Tanács 1981-ben egyezmény fogadott el az egyének védelméről a személyes adatok gépi felhasználása során, amely tartalmazza a különleges adatok kezelésének főszabály szerinti tilalmára vonatkozó rendelkezéseket, az adatbiztonsággal kapcsolatos kötelezettségeket, és fontos rendelkezéseket tartalmaz a határon átlépő adatáramlásról. Majd az európai integráció keretén belül is célul tűzték ki az adatvédelem harmonizálását és 1981-ben a tagállamokat az egyezményhez való csatlakozásra ösztönző ajánlást¹² fogalmaztak meg. A tagállami szabályozások sokszínűsége miatt 1990-ben irányelv elfogadását kezdeményezték, melyet 1995-ben az Európai Parlament (továbbiakban: EP) és az Európai Unió Tanácsa (továbbiakban: Tanács) elfogadtak (továbbiakban: 95/46/EK irányelv).¹³ A 95/46/EK irányelv egy harmonizációs intézkedés, mely az egységes belső piac megvalósítását szolgálja, célja mégis kettős. Egyrészt a természetes személyek alapvető jogainak, szabadságának védelmét biztosítja különös tekintettel a magánélet tiszteletben

⁹ Jóri (2005) 16-17. p.

¹⁰ Péterfalvi (2014) 52. p.

¹¹ Péterfalvi (2014) 53. p.

¹² Lásd: 81/679/EEC: Commission Recommendation of 29 July 1981 relating to the Council of Europe Convention for the protection of individuals with regard to automatic processing of personal data. OJ L 246, 29.8.1981, p.31-31.

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról.

tartásához való jogukra az adatok feldolgozása tekintetében, másrészt a személyes adatok tagállamok közötti szabad áramlását, a szabad adatforgalmat érvényesíti.¹⁴

Ezt követően fontos állomás volt az Európai Unió Alapjogi Chartája (továbbiakban: Charta), amelyet 2009-ben jogi erőre emelt a Lisszaboni Szerződés. A dokumentum szintén rögzíti a személyes adatok védelmét, amelynek generációs adatvédelmi szabályozásának elemei már hazánk adatvédelmi jogában is megjelentek.¹⁵

A Charta elfogadása óta az Európai Unió Bizottsága (továbbiakban: Bizottság) adatvédelmi reformcsomag-tervezetet tett közzé, mely a technikai, társadalmi fejlődésre reagál. A témában rendelet megalkotására egyelőre nem került sor tekintettel az ezzel kapcsolatos feszültséghelyzetre, mely egyrészt az igen eltérő nemzeti sajátosságokból, másrészt az Bizottság és az Tanács érdekütközéséből ered. Ez a patthelyzet még megoldásra vár.¹⁶

1. 2. Információszabadság

A másik információs alapjog az információszabadság. Ahogy a magánszféra is az emberi közösségek velejárója, úgy az emberi társadalmak kialakulása óta létezik vezető, irányító réteg, mely teljesen sohasem volt átlátható, ezen réteg ellenőrzését, működésének átlátását mégis mindenki igényelte. Az információszabadság lényege, hogy az emberi közösségeket, az államot vezetőket úgy végezzék tevékenységüket, hogy az mindenki számára megismerhető legyen. Ez a jog azonban az államhatalom ellenérdekeltsége miatt megmaradt a közhatalommal szembeni kissé homályos, a jog nyelvén pontatlanul megfogalmazott igénynek, amit az állam, ha elég erős, átértelmezhet, megtagadhat és letagadhat.¹⁷

Az információszabadság alapelve – az államigazgatási szervek rendelkezésére álló információk megismeréséhez mindenkinek joga van – mellett rendkívül fontos a kivételek körének meghatározása. Hiszen a közérdekű adatok megismerhetősége bizonyos nemzeti, biztonsági stb. érdekek miatt nem biztosítható, ezért pontosnak, és a tágító értelmezést kizárónak kell lennie az erre vonatkozó adathalmazt ismertető jogszabályoknak. Annak eldöntésére pedig, hogy az állam jogosan tartotta-e vissza a jogszabályban meghatározott

¹⁴ (1) A tagállamok ezen irányelvnek megfelelően védik a természetes személyek alapvető jogait és szabadságait, különösen a magánélet tiszteletben tartásához való jogukat a személyes adatok feldolgozása tekintetében. (2) A tagállamok nem korlátozhatják és nem tilthatják a személyes adatok tagállamok közötti szabad áramlását az (1) bekezdés értelmében biztosított védelemmel kapcsolatos indokok miatt.

¹⁵ Jóri (2005) 28-66. p.

¹⁶ Péterfalvi (2014) 55-57. p.

¹⁷ Majtényi (2006) 23. p.

adatokat, egy külső, független szerv szolgál, mely az egyes jogrendszerektől függően közigazgatási vagy rendes bíróság.¹⁸

Maga az információszabadság a véleménynyilvánítás szabadságából ered, azonban nem azonos azzal, hiszen az információszabadság előfeltétele a véleményalkotásnak, de semmiképpen sem része annak. Másfelől az információszabadság a véleménynyilvánítás szabadságánál kétségtől szűkebb, mivel csupán közinformációk megismerhetetlenségére és terjeszthetőségére terjed ki.¹⁹

Ezen jog elsőként az angol abszolutizmus felbomlásakor – valószínűleg nem tudatosan – jelent meg,²⁰ elveit azonban a felvilágosodás eszméiből szokták levezetni, és annak eredeti jogi forrása Svédországban, az 1766-os sajtószabadság-törvényben keresendő. A francia forradalom emberi jogi deklarációjában az állam gazdálkodásának átláthatósága jelenik meg, John Stuart Mill szerint pedig figyelni és ellenőrizni kell a kormányt és a kormányzat tevékenységét átláthatóvá kell tenni. Ezen megnyilvánulási formák eredményeként dolgozták ki az információszabadság fogalmát az 1948-as Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában,²¹ és ehhez hasonló megfogalmazással találkozunk több nemzetközi dokumentumban is.²² Emellett fontos megemlíteni az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által 854 (1979) szám alatt elfogadott ajánlást, mely a kormányzati dokumentumok nyilvánosságáról és az információszabadságról szól.

A nemzetközi kitekintésben rátérve az európai uniós szabályozásra, kiemelendő az Európai Közösséget létrehozó Szerződés (EKSZ), mely megadja az információszabadságra vonatkozó alapvető szabályt.²³ Érdekes azonban, hogy Maastrichtig (1993) nem volt rendelkezés az információszabadságról, ehhez a szerződéshez csatoltak egy külön deklarációt az információkhoz hozzáférés jogáról. Később az EP, a Tanács és a Bizottság dokumentumainak nyilvánosságáról kiadta az 1048/2001. számú rendeletét,²⁴ emellett természetesen az Európai Unió Alapjogi Chartája is deklarálja a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadságához való jogot.

¹⁸ Sólyom László: Egy új szabadságjog: az információszabadság. In: Valóság 1988/9 16-17. p.

¹⁹ Majtényi (2006) 208. p.

²⁰ 1640-ben a rövid parlament alatt a parlament követelte, hogy I. Károly jelölje meg tanácsadóit

²¹ Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 19. cikk: Minden személynek joga van a vélemény és a kifejezés szabadságához, amely magában foglalja azt a jogot, hogy véleménye miatt ne szenvedjen zaklatást, és hogy határokon kívül kutathasson, átvihessen és terjeszthessen híreket és eszméket bármilyen kifejezési módon. GA RES. 217 A (III) 10 December 1948-on Universal Declaration of Human Rights.

²² Pl. Emberi Jogok Európai Egyezménye (1993. évi XXXI. törvény) 10. cikk 1. vagy a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1976. évi 8. tvr) 19. cikk 2.

²³ Európai Közösséget létrehozó Szerződés 255. cikk 1.

²⁴ Majtényi (2006) 176-184. p.

Ezen jogszabályok létrehozásával az EU célja az volt, hogy biztosítsa az átláthatóságot és az információszabadságot – lévén, hogy ezek is az EU alapelveit képzik –, vagyis, hogy a döntéseket a lehető legnagyobb nyilvánosság előtt és a tagállamok bevonásával kell előkészíteni és meghozni. Ez alapján az uniós polgároknak joguk van megismerni az uniós intézmények működését, döntéshozatalát.²⁵

Az EU az utóbbi időben is lépéseket tett az információszabadság garantálására, ezért többek között létrehozta „Az Ön Hangja Európában” elnevezésű honlapot. Ennek lényege, hogy az EU biztosítja a lehetőséget, hogy polgárai is részt vegyenek a közös politika kialakításában. Emellett az EP és a Bizottság szintjén létrehozta az átláthatósági nyilvántartást,²⁶ melynek célja az állampolgárok tájékoztatása azokról a független személyekről és szervezetekről, melyek tevékenysége az EU döntéshozatali eljárásának befolyásolására irányul. A Tanács pedig a nyitottság megvalósítása érdekében a hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférés lehetőségét kívánja megadni a 2009-ben Tromsø-ban elfogadott egyezményével, mely a közérdekű adatokat tartalmazó iratokhoz való hozzáférésről rendelkezik.²⁷

1. 3. A magyar szabályozás

A magyar szabályozásban a személyes adatok védelme és az információszabadság – mint ahogy azt már említettem – *„különös viszonyban állnak egymással, mely viszonyt az egyensúly, ellentét, kölcsönös feltételezettség, egymás általi meghatározottság, egymás kiegészítése jellemez.”* Már a 80-as évek végén felszínre került a két alapjog szabályozásának igénye, mely számos, elsősorban politikai, gazdasági, információs-technológiai és szűkebb értelemben vett szakmai okokkal magyarázható.

A két jog első szabályozására a polgári törvénykönyv 1977. évi módosításában került sor mely kimondta, hogy: a számítógéppel történő adatfeldolgozás nem sértheti a személyhez fűződő jogokat.²⁸ Ennek a rendelkezésnek azonban nem alakult ki igazi igazságszolgáltatási gyakorlata. Egyértelműen egy adatvédelmi törvény jelenthette csak az igazi megoldást.

Fontos állomás a magyar szabályozás történetében, hogy a törvény előkészítése időszakában az Alkotmány-módosítás alkotmányos szintre emelte a két alapjogot az alapvető emberi jogok közé sorolva rögzítette azokat. Ezzel pedig kötelezte a jogalkotót egy részletes

²⁵ Péterfalvi (2014) 58. p.

²⁶ Az Ön hangja Európában. http://ec.europa.eu/yourvoice/index_hu.htm (2014. 10. 04.)

²⁷ Péterfalvi (2014) 58-59. p.

²⁸ 1959. évi IV. törvény 83. § (1) bekezdés

szabályozás elkészítésére, és a jogszabály elfogadásához az Alkotmány minősített többséget írt elő.

Ennek eredményeként 1992. október 27-én az Országgyűlés elfogadta a Személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényt, mely rendelkezett az adatvédelmi biztos intézményéről, annak létrehozásáról, valamint megtörtént az információs alapjogok pontos megfogalmazása és az önrendelkezés értelmezése.

2. A jogalkotó szándéka

A kormány 2011. június 20-án nyújtotta be az Országgyűlés elé az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvényjavaslatot sürgős tárgyalást kérve. Annak ellenére, hogy a javaslattal szemben annak megvitatásakor, és hatályba lépését követően is komoly ellenérvek merültek fel, az Avtv.-t 2012. január 1-jén mégis hatályon kívül helyezte a törvényjavaslat alapján megalkotott Infotv. Ismeretes, hogy ez a törvény nem egyszerűen csak megváltoztatta néhány ponton a két információs jog érvényesítésére, és ezen alapjogok védelmére létrehozott rendszert, hanem egy teljesen új közigazgatási intézményt is létrehozott az adatvédelmi biztos helyett. Céлом, hogy a törvényjavaslat vitája során felmerülő ellenérvek és a két törvény közötti különbségek mentén összehasonlítsam a két intézményt, értékeljem a változásokat, és azok és indokoltságára választ kapjak.

A dolgozatommal összefüggésben szerencsém volt interjút készíteni egy volt kormánypárti országgyűlési képviselővel, így biztos forrásból értesülhettem arról, hogy a kormány miért döntött az ombudsmani típusú rendszer felszámolása, és helyette egy közigazgatási hatóság létrehozása mellett. A volt országgyűlési képviselő úr kifejtette, hogy a kormány szándéka az adatvédelem közigazgatási keretek közé helyezésére irányult. Az ombudsmani intézményrendszer ugyanis jogkövetkezményeit tekintve nem volt olyan határozott és erőteljes, mint egy közigazgatási eljárási rendszer. Emellett a kormány a végrehajtó hatalom részét képező intézményben és a vele együtt járó közigazgatási eljárási rendekben látta azt a biztosítékot, amellyel az alapjogokkal kapcsolatos visszaélések szankcionálhatók, illetve könnyebben szabályozhatók. A törvénytelenység tapasztalása esetén kiadott ombudsmani jelzéseknek releváns jogkövetkezménye nem volt, az Országgyűlés is csupán ajánlásként értékelte azt, és nem volt akár a jogalkotóra, akár a jogalkalmazóra nézve kötelező ereje. Egy közigazgatási eljárásban azonban más, sokkal hatékonyabb eszközrendszer használható fel. Emellett az információs társadalom bővülése következtében

előbb-utóbb mindenképpen szükség lett volna a fennálló rendszer erőteljesebb változtatására, hogy a kevésbé szabályozott internetes kommunikációt kordában lehessen tartani.

Ahogy az a fenti interjúból is kiderült, a jogalkotó szándéka a Hatóság létrehozásával az volt, hogy a két információs alapjogot egy közigazgatási hatóság védje, hiszen véleményük szerint az ombudsmani rendszer nem volt elég erőteljes. A hivatalhoz telepített hatáskörök nagyrészt azonban megegyeznek az adatvédelmi biztos korábbi hatásköreivel, és az eszközrendszerük is hasonló, amellet, hogy természetesen ebben a körben is történtek újítások. Az alap azonban változatlan maradt. Erre vonatkozóan utalnék Répássy Róbertnek az Infotv. általános vitájakor elhangzott szavaira, amikor is kiemelte, hogy az Infotv. *„megőrzi az adatvédelmi biztos alapvetően ombudsmani típusú eljárását, tekintettel arra, hogy a gyakorlatban sok esetben ez a formális közigazgatási eljárásnak nem minősülő vizsgálat, illetve az ennek eredményeként az adatkezelő számára készített ajánlás és a nyilvánosság ereje is megfelelő eszköznek bizonyult a személyes adatok jogszerű kezelésének kikényszerítésére”*.²⁹ Felmerül viszont ez alapján a kérdés, hogy ha az alapzat lényegében marad, a külső réteget miért kell megváltoztatni?

3. Szervezeti áttekintés

A szervezeti témakör az első pont, amely alapján megpróbálok magyarázatot találni az új hivatal létrehozására, illetve összehasonlítani a két intézményt abból a szempontból, hogy az alapjogvédelmi funkció betöltésére melyik szervezeti típus lehet alkalmasabb. Ezen keresztül pedig a modellváltás értékelésére is törekszem.

Az alapjogvédelemhez mindig szükség van egy szervezeti biztosítékra. Az információs alapjogok tekintetében ez a biztosíték kezdetben egy független, az Avtv. alapján ombudsman-szerű szervezet felállításával valósult meg.³⁰ 2011-ben – ahogyan azt már fentebb említettem – azonban az Infotv. megalkotásával ez a fajta szervezeti biztosíték megszűnt, és helyette egy autonóm államigazgatási szerv tölti be ezt a biztosítéki szerepkört.

²⁹ Országgyűlési naplók, a T/3586 iktatószámú, Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról elnevezésű indítvány általános vitája, 103. ülésnap 139-163. felszólalás. Répássy Róbert felszólalása.

http://www.parlament.hu/orszaggyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-adatai?p_auth=oKYqbtxm&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Fintern-et%2Fcplsql%2Fogy_naplo.naplo_fadat_aktus%3Fp_ckl%3D39%26p_uln%3D103%26p_felsz%3D139%26p_felszig%3D163%26p_aktus%3D4 (2014.07.16.).

³⁰ Sólyom, Világosság (1988) 57. p.

3. 1. Az adatvédelmi biztos

Maga az ombudsmani struktúra Svédországból ered, és onnan kiindulva először Nyugat-Európában a technikai fejlődés hívta azt életre. Majd a volt szocialista országok is átvették az intézményt, amelynek oka nem a technikai fejlődés, mint inkább a politikai rendszerváltozások bekövetkezése volt. Mára pedig az egész világban elterjedt az alapjogvédelemnek ez az intézményi biztosítéka, mint „*az az alkotmányos elgondolás, mely a közigazgatás független, közvetlen és „puha” kontrolljával nagy köztisztelőben álló személyeket bíz meg.*”³¹

Az ombudsman-intézményre vonatkozó átfogó definíciót a Nemzetközi Jogász Egylet adta meg 1974-ben, mely kimondja, hogy az ombudsman: „*Az alkotmány vagy a parlament által létrehozott intézmény, melyet a törvényhozásnak vagy a parlamentnek felelős független és magas rangú köztisztviselő irányít. Hatóságok, hivatalnokok, munkáltatók vagy egyéb önálló szervezetek eljárása miatt hozzá panasszal forduló személyek sérelmeit vizsgálja saját hatáskörben. Jogosult a sérelmet orvosló intézkedések kezdeményezésére és jelentések kibocsátására.*”³²

Az ombudsmanok eljárásának, és magának az intézménynek is két legfőbb jellemzője van. Az egyik a függetlenség,³³ a másik a szakmai tekintély.

Az ombudsman függetlenségét leginkább a parlament általi megválasztása biztosítja.³⁴ Ez a függetlenség magában foglalja azt is, hogy az államhatalmi ágak rendszerén kívül áll az ombudsman személye, független azoktól. Ugyanakkor azok ellenőrzésére jogosult olyan jogosítványokkal, hatalommal, hogy az az államhatalmi egyensúlyban semmiféle zavart ne okozzon. Ezt alapozza meg az 1993. évi LIX., az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról (továbbiakban: Obtv.) szóló törvény, amely a magyar ombudsmani rendszer alapját képezi. Az Obtv. rendelkezése szerint nem lehet ombudsman az, aki a választásra irányuló javaslat megtételének időpontját megelőző négy évben pl. országgyűlési képviselő, köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság tagja, a Kormány tagja stb.³⁵ volt.

Az intézmény hatékonyságának másik kulcspontja az ombudsman szakmai tekintélye.³⁶ Ezen tekintélyt az Obtv.-ben kívánta megalapozni a jogalkotó. Arról

³¹ Sziklay Júlia: Az információs jogok kialakulása, fejlődése és társadalmi hatása, doktori értekezés, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolája, Budapest, 2011, 157. p.

³² Caidentől, in: International Handbook of the Ombudsman. Evolution and Present Function, 1983, 44, idézi: Sziklay Júlia 157. p.

³³ IOI by-law, www.law.ualberta.ca/centres/ioi/docs/IOI_Bylaws.pdf (Art. 6b), idézi: Sziklay Júlia 157. p.

³⁴ Recommendation of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe 1615 (2003) 1, No 7 i.i.i., idézi: Sziklay Júlia 157. p.

³⁵ Obtv. 3. § (3) bekezdés.

³⁶ Sziklay (2011) 157. p.

rendelkezett, hogy az ombudsman csak a kiemelkedő tudású elméleti vagy legalább tízévi szakmai gyakorlattal rendelkező olyan jogászok közül választható meg, akik az alkotmányos jogokat érintő eljárások lefolytatásában, felügyeletében vagy tudományos elméletében jelentős tapasztalatokkal rendelkeznek, és köztisztletnek örvendenek.³⁷ És nem lehet eléggé hangsúlyozni a megfelelő személy kiválasztásának fontosságát, hiszen a jogvédelemmel foglalkozó hivatalokat az amorf jellegük miatt „a tisztséget - főleg az első esetben - igen erősen az azt betöltő személy alakítja, formálja személyiségének, felkészültségének, aktivitásának megfelelően”.³⁸

Hazánk rendszerváltozást követő alkotmányos berendezkedésében eredetileg három ombudsmani intézmény működött egymás mellett. Ezen Hivatalon belül elkülönülten tevékenykedett az adatvédelmi biztos, és annak irodája.

Az első adatvédelmi biztos, Majtényi László hivatali ideje alatt az (1995. június 30. - 2001. június 30.) intézményt még a klasszikus modellhez lehetett sorolni. Ezen modell lényege, hogy az ombudsman nem rendelkezik kényszerítő erejű hatáskörrel, céljait csupán gyenge eszköztárral, puha nyomásgyakorlással tudja elérni, ami a vizsgálat tényén, saját autoritásán és a nyilvánosságon alapul.³⁹

A második adatvédelmi biztos, Péterfalvi Attila a mandátuma alatt (2001. december 11. - 2007. december 10.) az Avtv. 2004. január 1-jével hatályossá váló módosítása folytán azonban az intézmény klasszikus, a közigazgatáson kívüli, de nem afeletti modellje elcsúszott a jogállami felé. Ez abban öltött testet, hogy a biztos hatósági jellegű jogosítványokat kapott (lásd: 6.3.). A jogalkotó tehát kifejezetten erős jogosultságokkal látta el a biztost, így hatásköre minden, az információk alapjogokkal összefüggő visszátérítésre kiterjedt, és mind a magán- mind a közszféra adatkezeléseinek vizsgálatára kompetenciával rendelkezett.

A közigazgatás szervezetrendszerébe nem beilleszthető, ombudsman-szerű intézmények azonban magukban hordozzák azt a veszélyt, hogy amennyiben a biztos személye nem megfelelő, a „díszítőelem” funkcióját töltheti be a „tartóoszlop” szerepkör helyett. „Díszítőelem vagy tartóoszlop?”. A kérdés Kukorelli Istvántól ered, aki meg is adja rá a választ. Szerinte az országgyűlési biztosok saját maguk döntenek el a kérdést, hiszen azok szerepfelfogásától függ, hogy a jogállam díszítőelemei, avagy tartóoszlopai lesznek.⁴⁰ Ez azonban a megfelelő felfogású és tudású személy parlamenti általi választásával

³⁷ Obtv. 3. § (2) bekezdés.

³⁸ Sziklay (2011) 159. p.

³⁹ Sziklay (2011) 158. p.

⁴⁰ Szikinger István: Díszítőelem vagy tartóoszlop? In: Fundamentum 1997/1. sz. 76-80. p. http://epa.oszk.hu/02300/02334/00050/pdf/EPA02334_Fundamentum_1997_01_076-080.pdf (2014. október 9.)

kiküszöbölhető. A három magyar adatvédelmi biztosnak pedig az e jogok védelmében betöltött szerepe jogosultságaik és tevékenységük révén nemzetközi viszonylatban is rendkívül magas színvonalúnak konstatálható.⁴¹

Végezetül Majtényi László szavaira utalnék az intézménnyel kapcsolatban, amely jól összegzi az ombudsman-szerű intézmények jelentőségét, és alkalmazásuk pozitívumait. Az ombudsmanok mindenütt a jogászai társadalom szakmailag legismertebb csoportjából kerülnek ki. Különleges parlamenti tisztségről van szó, hiszen ők a parlament kiküldöttjei. Segítségükkel a parlament ellenőrzési funkciója hatékonyabb lehet, általa a népképviselőlet átnyúl a túlhatalomra szert tevő bürokrácia feje felett. Emellett anélkül, hogy a végrehajtó hatalom hatáskörét bármilyen vonatkozásban csorbítaná, hatalmát korlátozza azáltal, hogy a bürokrácia működése folyamatosan szembesül azzal a társadalmi rendeltetéssel, amit a parlamentnek kellene képviselnie.⁴²

3. 2. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

Az Infotv. 2012. január 1-jei hatályba lépésével az információs alapjogok szervezeti biztosítékára a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság hivatott, amelyről a törvény rögzíti, hogy az egy autonóm államigazgatási szerv.⁴³

Lőrincz Lajos szerint bizonyos társadalmi, gazdasági változások folytán a kormányzás funkciói megváltoztak még a rendszerváltozás előtt. A kormány a társadalmi élet egyre nagyobb hányadára kívánt befolyást gyakorolni, és így egyfajta aktív, beavatkozó közigazgatás jött létre. Ebből kiindulva először csak egy adott szerven belüli változások, új szervezeti egységek létrejötte volt észlelhető. Majd a folyamat folytatásaképpen új szervek kialakulása kezdődött meg a szervezetrendszeren belül, végül a szervezetrendszerből kiszakadó, újfajta szervek születtek.

Ennek nyomán azt lehet mondani, hogy korábban a kormány a közigazgatás csúcsszerve volt, amelynek közvetlen vagy közvetett alárendeltségébe tartozott valamennyi közigazgatási szerv. Ez a helyzet azonban megváltozott: megjelentek és szaporodnak a tevékenységük alapján közigazgatási szervek, amelyek azonban függetlenek a kormánnytól.⁴⁴

⁴¹ Sziklay (2011) 170. p.

⁴² Majtényi László: Ombudsmannok Skandináviában – országgyűlési biztos Magyarországon? In: Világosság 1988/7 438. p.

⁴³ Infotv. 38. § (1) bekezdés.

⁴⁴ Kilényi Géza: A közigazgatásra vonatkozó általános szabályok a közigazgatási szervezeti törvényben. In: Magyar Közigazgatás 2004/54, 386. p.

Ezek a szakértő szervek a végrehajtó hatalom részét képezik, mégis viszonylagos függetlenségük figyelhető meg attól, és a hatalmi ágak rendszerében is relatíve független pozíciót foglalnak el. Ezért is hívják őket autonóm szerveknek.

Ezen szervek három fajtáját lehet megkülönböztetni: az önálló szabályozó szerveket, az államhatalmi szerveket – ahova az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala is tartozik, így a rájuk vonatkozó megállapítások az ombudsman-jellegű szervekre is igazak –, az autonóm államigazgatási szerveket – ahogy már említett NAIH is ide tartozik –.

Az államhatalmi szervek, és így az ombudsmani intézmények jellemzője – ahogy azt már fentebb ismertettem –, hogy azok a hatalmi ágak fölött, és így szükségképpen távol találhatók a végrehajtó hatalomtól. Emellett nagy függetlenséggel rendelkeznek, és csak a törvényeknek vannak alárendelve. E szervek sikerének két fő eleme a függetlenség és a személyes tekintély. Ez az a két elem, amely miatt az adatvédelem sikeres intézményévé tudtak válni világszerte az ombudsmanok.

Az autonóm államigazgatási szervek ezzel szemben a végrehajtó hatalom részét képezik, és központi államigazgatási szervnek minősülnek. Ezen szervek autonómiáját azzal magyarázzák, hogy csak a törvénynek vannak alárendelve, számukra a kormány nem adhat utasítást, mindentől és mindenkitől függetlenül végzik tevékenységüket. Ezeket alapul véve természetesen elmondható, hogy e szervek függetlenek a kormánytól, legalábbis formálisan mindenképpen. Az ombudsman-szerű szerveknél rögzítettem, hogy azok függetlenségének legfőbb biztosítéka a parlament általi megválasztás. Az autonóm államigazgatási szerveknél ezt a biztosítékot a jogalkotó azzal kívánta felállítani, hogy e szervek vezetőit a köztársasági elnök nevezi ki, a miniszterelnöknek „csupán” jelölési joga van. Aggodalomra adhat azonban okot, hogy az ezen szervtípusokra vonatkozó szabályozás lehetővé teszi a politikai hatalom befolyását mind a kinevezéskor, mind a működés során a miniszterelnök jelölési jogán keresztül. Hiszen ha a kormányhoz közel álló személyt neveznek ki, formális jogosítványok nélkül elérhető, hogy a vezető politikailag lojálisan viszonyuljon a kormányzati törekvésekhez. Éppen ezért vélik úgy többen, hogy ezen szervek függetlensége nincsen egyértelműen biztosítva. És tovább fokozódhat a veszély azzal, hogy a vezetők mandátuma kormányzati ciklusokon ível át – a NAIH elnökének 9 év a megbízási ideje –, és egy esetleges kormányváltás esetén komoly konfliktusok alakulhatnak ki az új kormány, és az előző, az őt kinevező kormányhoz politikailag lojális vezető között.⁴⁵ Ez pedig kihatással lehet a szerv szakmai tevékenységére is.

⁴⁵ György István: Az autonóm szervek személyi állományának közszolgálati jogviszonyáról. Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás, 21-22. p.

Érzékelhető, hogy az autonóm államigazgatási szerveknél a függetlenség nincs olyan egyértelműen biztosítva, mint ahogy az az adatvédelmi biztosnál volt. Hiszen a Bizottsága is kifogásolta a Hatóságnak a Biztoshoz képest kifogásolható függetlenségét a Magyarország ellen 2013-ban indított kötelezettségszegési eljárásban.

A szerv vezetőjének tekintélyénél pedig rögzíteni kell, hogy mivel egy hivatalról van szó, itt nincs akkora jelentősége a vezető személyének, hiszen az ebben az esetben nem is tud olyan egyértelműen érvényesülni, mint egy olyan intézménynél, ahol az intézmény maga a vezető.

A két intézmény szervezeti összehasonlításánál tehát elmondható, hogy az adatvédelmi biztos tisztségének megszüntetése ilyen téren semmiképpen sem mutat előre. Hiszen a biztos függetlensége, személyes tekintélye megkérdőjelezhetetlen, míg a NAIH ezen szempontok tekintetében nem éri el a biztos korábbi pozícióját. Emellett utalnék Schiffer András képviselőnek az Infotv. általános vitájában elhangzott felszólalásában rámutatott arra, hogy egyfelől éppen a végrehajtó hatalom az, amely leginkább meg szokta sérteni a privát szférát. Másfelől pedig pont erre a hatalmi ágra kell a polgároknak a legnagyobb nyomást gyakorolni, hogy a kormányzással összefüggő, és így mindenkire tartozó információkat kiadja. Így az ikerjogok biztonsága akkor szavatolt a legteljesebben, ha a végrehajtó hatalomtól elkülönült szerv őrökdi felettük.⁴⁶ Azzal, hogy a NAIH egy, a végrehajtó hatalomtól viszonylagosan különálló, mégis e hatalmi ágba tartozó közigazgatási szerv, a két jog védelme tekintetében hiányosságok keletkezhetnek a korábbi szabályozáshoz képest.

5. A Magyarország elleni kötelezettségszegési eljárás

Ismeretes, hogy az Európai Unió részeként a magyar jogszabályokra vonatkozó kötelezettség, hogy azok megfeleljenek az uniós jognak amennyiben az adott témában létezik uniós szabályozás. A két információs alapjoggal kapcsolatban pedig az EU több jogi aktust is megalkotott, aminek betartása hazánk kötelezettsége. A Bizottság véleménye alapján pedig Magyarország ezen kötelezettségének nem tett eleget, amikor és ahogyan létrehozta a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot.

A NAIH létrehozásának, ezen belül is elsősorban az adatvédelmi biztos mandátuma idő előtti megszüntetésének talán egyik legsúlyosabb és leginkább tárgyalt következménye a Magyarország ellen lefolytatott kötelezettségszegési eljárás.

http://magyaryprogram.kormany.hu/akadalymentes/download/e/0b/a0000/16_JOG_Autonomszervek_AROP2217.pdf (2014.10.10.).

⁴⁶ Országgyűlési naplók, Schiffer András felszólalása a törvényjavaslattal kapcsolatban.

Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek 16. cikke értelmében a hivatalban lévő (biztos) megbízatása az Alaptörvény hatályba lépésével megszűnt, tehát 2012. január 1-jén több mint két évvel megbízatásának lejártá előtt. Ettől az időponttól az Alaptörvény VI. cikkének, a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jognak az érvényesülését a NAIH hivatott biztosítani. Erre tekintettel 2012 januárjában az Bizottság felszólító levelet küldött Magyarország részére, melyben kifejtette, hogy Magyarország megsértette a 95/46 irányelvet, ezen belül is a 28. cikkének (1) és (2) bekezdését.⁴⁷ A Bizottság kifogásolta egyrészt a biztos megbízatásának idő előtti megszüntetését, másrészt, hogy nem folytattak a biztossal konzultációt az új adatvédelmi törvény tervezetéről. Végül pedig azt, hogy túl tág határvonalat jelöltek ki a Hatóság elnöke megbízatásának megszüntetésére vonatkozóan, és hogy szerepet kapott mind a köztársasági elnök, mind a miniszterelnök a törvénytervezetben, mely felerősíti a Hatóság függetlenségére vonatkozó aggályokat.⁴⁸ Emellett a biztos megbízatásának ilyen módon történő megszüntetése a magyar jogot is sérti. Az Avtv. kimondja, hogy a biztos megbízatására vonatkozó szabályokat az Obtv. 15. §-a tartalmazza. Ám a megbízatás megszűnésére vonatkozó megjelölt lehetőségek közül egyik sem állt fenn.⁴⁹

Magyarország 2012 februári levelében vitatta a neki felrótt jogsértéseket. A biztos megbízatásának idő előtti megszüntetése vonatkozásában kifejtette, hogy a tisztség megszüntetése a felügyelő hatóság magyar modellje átalakításának eredménye. Emellett felhívta a figyelmet, hogy a biztos nyilvánosan kijelentette, hogy nem kíván az új hatóság elnöke lenni. A következő pont kapcsán emlékeztette a Bizottságot, hogy az állam megküldte a Bizottságnak a biztossal történő konzultációval kapcsolatos iratokat az új törvény tervezetéről. Végül pedig Magyarország jelezte, hogy módosítja a Hatóság elnöke megbízatásának megszüntetésére vonatkozó lehetőségeket.⁵⁰

2012 márciusában a Bizottság indokolással ellátott véleményt küldött Magyarországnak, melyben fenntartotta, hogy a biztos megbízatásának idő előtti megszüntetése jogszerűtlen, azonban visszavonta fenntartásait a biztossal történő konzultációval kapcsolatban. Jelezte, hogy amennyiben az állam a véleményben

⁴⁷ (1) Minden tagállamnak rendelkeznie kell arról, hogy az ezen irányelv értelmében a tagállam által elfogadott nemzeti rendelkezéseknek a területén történő alkalmazását valamely hatóság vagy hatóságok felügyeljék. E hatóságok a rájuk ruházott feladatok gyakorlása során teljes függetlenségben járnak el. (2) Minden tagállamnak rendelkeznie kell arról, hogy a személyes adatok feldolgozása [helyesen: kezelése] vonatkozásában az egyének jogainak és szabadságainak védelmére vonatkozó közigazgatási intézkedések vagy rendeletek kidolgozásakor a felügyelő hatóságokkal konzultáljanak.

⁴⁸ C-288/12. Bizottság v. Magyarország (2014. április 8-i ítélet) [EBHT-ben még nem tették közzé], 20 pont.

⁴⁹ Bizottság v. Magyarország, 6, 8-9 pont.

⁵⁰ Bizottság v. Magyarország, 21 pont.

meghatározott időtartamon belül valóban megteszi a Hatóság elnöke megbízására vonatkozó szabályok megfelelő módosítását, akkor ezen kérdésben a jogsértést megszüntnek tekinti.⁵¹

Magyarország ugyanebben a hónapban válaszlevelet küldött a Bizottság részére, melyben biztosította a Bizottságot, hogy a törvény kívánt módosítását néhány nap múlva elfogadják.⁵²

A három Magyarországnak felrótt jogsértés közül már csak egyetlen kérdés maradt, amiben azonban a felek nem tudtak megegyezni, hiszen a válaszlevélben az ország fenntartotta a biztos megbízatásának megszüntetésével kapcsolatos álláspontját. Ennek következtében a Bizottság keresetet nyújtott be az Európai Bíróságnak (továbbiakban: Bíróság), és megkezdődött a Magyarország elleni kötelezettségszegési eljárás.⁵³

Először a Bíróságnak döntenie kellett a kereset elfogadhatóságáról. Magyarország a keresetet elfogadhatatlannak tartotta, mivel állítása szerint, ha a jogsértést megállapítja a Bíróság, akkor annak orvoslása érdekében a biztost kellene a Hatóság elnökévé kinevezni, a Hatóság elnökét pedig vissza kellene hívni. Ez újabb kötelezettségszegést eredményezne, ráadásul ez a megoldás sértené a Hatóság Alaptörvényben biztosított függetlenségét. Ez pedig egyúttal alaptörvény-ellenességet is jelentene.⁵⁴

A Bizottság erre válaszul felhívta a figyelmet, hogy ha a Bíróság megállapítja a kötelezettségszegést, akkor a Hatóság elnökének minden aktusa összeegyeztethetetlen lenne az uniós joggal. Hiszen azok olyan felügyelő hatóság aktusai lennének, melyek nem felelnek meg a 95/46 irányelv követelményeinek, így nincs olyan kifogás, amely a kötelezettségszegést megállapító ítélet végrehajtását akadályozhatná.

A Bíróság ezek után kifejtette, hogy ha megállapítja a kötelezettségszegést, akkor az Európai Unió működéséről szóló szerződés 260. cikk (1) bekezdése⁵⁵ értelmében a tagállamnak meg kell tennie minden szükséges intézkedést, amely az ítélet végrehajtásához szükséges. Továbbá emlékeztette Magyarországot, hogy az alaptörvény-ellenes helyzetre nem

⁵¹ Bizottság v. Magyarország, 22 pont.

⁵² Bizottság v. Magyarország, 23 pont.

⁵³ Az ügy pontos címe: „Tagállami kötelezettségszegés – 95/46/EK irányelv – A személyes adatok kezelése vonatkozásában a természetes személyeket megillető védelem és az ilyen adatok szabad áramlása – A 28. cikk (1) bekezdése – Nemzeti felügyelő hatóságok – Függetlenség – A felügyelő hatóság megbízatását a megbízatási idő lejártá előtt megszüntető nemzeti jogszabály – Új felügyelő hatóság létrehozása és másik személy elnökké történő kinevezése”.

⁵⁴ Bizottság v. Magyarország, 26 pont.

⁵⁵ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, C 83, 2010. március 30. EUMSZ 260. cikk (1) Ha az Európai Unió Bírósága megállapítja, hogy egy tagállam nem teljesítette a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét, az adott államnak meg kell tennie az Európai Unió Bíróságának ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket.

hivatkozhat az uniós jogból eredő kötelezettségeivel szemben.⁵⁶ Ezek alapján a Bíróság a keresetet elfogadhatónak ítélte.⁵⁷

Az ügy érdemi részében a Bizottság és az őt támogató európai adatvédelmi biztos álláspontja szerint kétségtelen, hogy a 95/46 irányelv a lehetőségek széles sávját biztosítja a 28. cikk végrehajtásában, így az adott tagállam szabadon megválaszthatja az intézményi modellt, és a felügyelő hatóság megbízásának időtartamát is. A megbízás választott időtartamát azonban tiszteletben kell tartani, és ez egy esetleges modellváltás alkalmával sem sérthető meg. Továbbá kifogásolta, hogy nem bizonyított az adatvédelmi biztos jogszerű visszautasítását a Hatóság elnöki pozíciójára vonatkozóan.⁵⁸

Magyarország azonban azt hangsúlyozta, hogy a 28. cikkben található függetlenségi követelmény az adott felügyelő hatóság működésére, döntéshozatalára vonatkozik. Ha ezen függetlenség – voltaképpen funkcionális függetlenség – érvényesül, akkor lényegtelen, hogy azt az adott tagállam milyen modellen keresztül éri el. Magyarország tehát semmilyen jogsértést nem követett el a modellváltással és az adatvédelmi biztos megbízásának megszüntetésével. Hiszen az egyetlen, amit az irányelv kötelezővé tesz, az a felügyelő hatóság függetlensége, amelyet az állam biztosított és meg is őrzött.⁵⁹

A Bíróság már korábban értelmezte a 28. cikkben található függetlenség jelentését. Ennek lényege, hogy az adott felügyelő hatóság feladatát külső befolyástól mentesen lássa el. Azonban itt nemcsak a funkcionális függetlenségre kell gondolni, mint ahogy azt Magyarország állítja, hanem tiszteletben kell tartani a felügyelő hatóság vezetőjének megbízási idejét, és azt a hatályos jogszabályok és garanciák alkalmazásával lehet csak megszüntetni. Ha nem így történne, ha a felügyelő hatóság megbízását a jogszabályok, és a garanciák figyelembevétele nélkül meg lehetne szüntetni, akkor tartani kellene attól, hogy az újabb megbízást is ilyen módon meg lehetne szüntetni, és így a felügyelő hatóság politikai hatalomtól függne. Mindez a modellváltás esetére is igaz. Magyarország pedig nem tartotta be a tervezett modellváltáskor hatályos jogszabályokat, vagyis az Obtv. 15§-t, és így, habár a modellváltásra az országnak minden joga megvolt, megsértette az adatvédelmi biztos függetlenségét.⁶⁰

Ezen következtetések alapján az Európai Unió Bírósága megállapította, hogy Magyarország megszegte a 95/46 EK irányelv értelmében rá háruló kötelezettségeket, s

⁵⁶ Bizottság v. Magyarország, 26-27 pont.

⁵⁷ Bizottság v. Magyarország, 36 pont.

⁵⁸ Bizottság v. Magyarország, 38-39 pont.

⁵⁹ Bizottság v. Magyarország, 42, 45 pont.

⁶⁰ Bizottság v. Magyarország, 51-52, 54, 57-59, 61 pont.

elmarasztalásban részesítette hazánkat,⁶¹ a végkimenetel azonban még bizonytalan. A Bíróság döntése értelmében ugyanis hazánk köteles módosítani a kötelezettségszegést eredményező intézkedéseit, ám egyelőre nincs jel az erre irányuló törekvésekre.

Az interjúban ezzel kapcsolatban a volt országgyűlési képviselő úr azt hangsúlyozta, hogy a politika sohasem türelmes, azonnal és rögtön akar jogot érvényesíteni. Ha nem tartaná fontosnak egy adott témára vonatkozó szabályozást, akkor megvárná, amíg annak minden ügye kifut, és az ezzel létrejövő jogsérelmet a politikai felelősség kategóriájába tartozónak minősíti.

6. Feladat-és hatáskör-összehasonlítás

A továbbiakban a két intézmény feladatkörének és eljárásainak összehasonlítása következik. Ezen rész alapvetően azzal a céllal íródott, hogy feltárjam a korábbi és a jelenlegi jogosultságok és kötelezettségek közötti különbségeket azért, hogy látható legyen, mennyiben más, mennyiben új, mennyiben modern a mostani szabályozás, mennyiben előnyösebb vagy éppen ellenkezőleg az új rendszer. A teljesség igénye nélkül teszem mindezt, csak néhány, ám véleményem szerint a legfontosabb feladat- és hatáskör összevetése történik meg.

6. 1. Jogalkotással kapcsolatos tevékenység

6. 1. 1. Az adatvédelmi biztos

Az adatvédelmi biztos jogalkotással kapcsolatos feladatai az Avtv.⁶² értelmében mind a jogszabályok véleményezésére, mind az információs alapjogokat érintő jogszabályok megalkotására, módosítására való javaslattételre kiterjedt.

A különböző jogszabály-tervezeteket sohasem volt kötelező megküldeni a biztosnak és hivatalának véleményezésre, ezért e feladat ellátása mindvégig a jogszabály-alkotásra jogosult szervektől függött. Általánosságban elmondható, hogy a személyes és a körérdekű adatokhoz szorosan kapcsolódó tervezeteket a legtöbb esetben megküldték a biztosnak, más tervezetek kapcsán azonban csak kevesen kérték a biztos segítségét. E visszasság orvoslására történtek törekvések a biztos részéről, azonban a kötelező feladatok ellátása mellett nem maradt kapacitás e feladat ellátásának kibővítésére.

Abban az esetben, ha a jogszabály-tervezetet mégis szabályszerűen megküldték a biztosnak, a véleményezés teljes sikerességének további akadályát jelentette többek között az,

⁶¹ Bizottság v. Magyarország, 62-63 pont.

⁶² Avtv. 25. § (1) bekezdés.

hogy a tervezeteket általában a tárcakörözés fázisában küldték meg és nem utána, így a véleményezett tervezet általában jelentősen módosult, mire a kormány elé került elfogadásra, és addigra a biztos megjegyzései gyakran okafogyottá váltak. Továbbá a véleményezésre sokszor rendkívül rövid, egy-két napos határidőt hagytak a szervek, habár a megfelelő véleményezéshez elektronizált ügyvitel mellett is legalább 3 munkanap volt szükséges. A biztos úgy gondolta, hogy ez a gyakorlat a biztos funkció és jogállás nem kellő ismeretéről vagy nem kellő tiszteletéről tanúskodik.⁶³

A jogszabály előkészítés nyilvánosságának biztosítására 2005-ben megalkották az elektronikus információszabadságról szóló törvényt.⁶⁴ E törvény néhány kivételtől eltekintve általános érvénnyel írja elő a jogszabályt előkészítő minisztériumnak vagy országos hatáskörű szervnek az előkészített tervezetek és ezekhez kapcsolódó előterjesztések, szakmai indoklások honlapon történő közzétételét. Ez elviekben segítette volna a biztos munkáját, azonban megint több probléma volt észlelhető ezzel kapcsolatban, többek között az, hogy a közzététel elmaradása nem járt különösebb jogkövetkezménnyel. Semmiképpen sem elhanyagolható azonban az a körülmény, hogyha a biztos véleményét kikérték, akkor észrevételeit, módosítási javaslatait legtöbbször kellőképpen figyelembe vették és elfogadták, noha ez sohasem volt kötelezettség.

Megemlíteném, hogy az adatvédelmi biztos nem rendelkezett törvénykezdeményezési joggal. Ezért javaslatát törvény, kormányrendelet és miniszteri rendelet esetén egyaránt a jogalkotásról szóló törvény alapján meghatározott, az adott tárgykörben a jogszabály-előkészítésért felelős miniszternél tette meg.⁶⁵ A minisztert azonban semmiféle kötelezettség nem terhelte a javaslat megfogadásával kapcsolatosan, így a biztos véleményének, szakértelmének elfogadása ismét külső körülményektől függött.

Ezen megjegyzések alapján egyértelmű, hogy a biztos egyik legfontosabb feladata a jogalkotással kapcsolatos tevékenysége, azonban ennek ellátásához nem rendelkezett hatékony eszközökkel.

6. 1. 2. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

A Hatóság is rendelkezik jogalkotással kapcsolatos feladatkörökkel.⁶⁶ Ennek értelmében javaslatot tehet a személyes adatok kezelését, valamint a közérdekű adatok és a

⁶³ Az adatvédelmi biztos 1995-1996-os évre vonatkozó országgyűlési beszámolója 76-78. p.

⁶⁴ 2005. évi XC. törvény az elektronikus információszabadságról

⁶⁵ Az adatvédelmi biztos 2000-es évre vonatkozó országgyűlési beszámolója 170. p.

⁶⁶ Infotv. 38. § (4) bekezdés a) pont.

közérdekből nyilvános adatok megismerését érintő jogszabályok megalkotására, módosítására, illetve véleményezi a feladatkörét érintő jogszabályok tervezetét.

A jogszabály-véleményezés terén szinte nem történt változás. Ugyanazon hibák, visszasságok figyelhetők meg, mint a biztosnál. Továbbra is fakultatív a vélemény megkérése, amely miatt a Hatóság véleményezési jogosultsága aligha teljesezhet ki. Hiszen hiába törvényi kötelességük a jogalkotásra jogosult szervezeteknek a vélemény kikérésére, kényszerítő erő ma sem áll fenn erre vonatkozóan, és ha a véleménykérés meg is történik, annak megfogadására semmi sem kötelezi őket.

Emellett az a hátrány éri a Hatóságot, hogy korábban a biztosnak lehetősége volt az utólagos normakontroll kezdeményezésére, azonban ez a jogosultság mára már keveseket illet meg. Ezt a helyzetet a Hatóság szempontjából egyrészt azzal kívánták enyhíteni, hogy a Hatóság elnöke az Inftv. 45/A. §-a alapján részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés bizottságainak ülésein. Másrészt az a gyakorlat vált bevetté, hogy a Hatóság elnöke az alapvető jogok biztosához⁶⁷ fordul az utólagos normakontroll kezdeményezése végett. Az alapvető jogok biztosát azonban semmiféle jogszabály nem kötelezi arra, hogy az elnök erre vonatkozó javaslatait befogadja vagy aszerint járjon el,⁶⁸ így azt a jogosultságot, mely a biztost megillette, nem sikerült teljes terjedelmében visszaállítani.

A Hatóság sem kezdeményezhet törvényt, és továbbra sincs semmiféle garancia a jogszabályok megalkotására, módosítására vonatkozó javaslatok miniszter általi elfogadására.

A jogalkotással kapcsolatos tevékenységek tehát szinte változatlanok maradtak, megőrizték az előző rendszer hibáit. Ezen a téren az Infotv., a Hatóság semmiféle újítást, fejlesztést nem tudott felmutatni, habár véleményem szerint ez szükséges lett volna a szakértelem érvényesítésére. Nem utolsó sorban pedig ezzel növelni lehetett volna a NAIH szakmai tekintélyét.

6. 2. Adatvédelmi nyilvántartás

Az adatvédelmi nyilvántartás a „nyilvántartók és a nyilvántartások nyilvántartása”,⁶⁹ melybe minden személyesadat-kezelő köteles bejelentkezni – az adatvédelmi törvény 30. §-ában, és az Infotv 65. § (3) megjelölt esetek jelentettek csupán kivételt –. Ez egy olyan adatbázis, mely a magyarországi személyes adatokat tartalmazó adatbázisokat tartja nyilván.

⁶⁷ Alaptörvény 24. cikk e) pont.

⁶⁸ Lásd: a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság 2012- es évre vonatkozó beszámolója 48. p.

⁶⁹ Az adatvédelmi biztos 1998-as évre vonatkozó országgyűlési beszámolója

Célja egyrészt, hogy államigazgatási és magáncélú adatkezelésekben érintett személyek megismerjék, hogy mely adatkezelők milyen személyes adatukat és milyen célból kezelik.⁷⁰ Másrészt, hogy az adatok áramlása a közvetlen adatszolgáltatás után nyomon követhető legyen,⁷¹ megkönnyítve ezzel az adatvédelmi felügyelőszervek vizsgálatait.

6. 2. 1. Az adatvédelmi biztos

Az adatvédelmi nyilvántartás szerepét három pontban foglalható össze: (1) az információs önrendelkezési jog elősegítése, (2) az adatkezelés feltérképezése, (3) a biztos munkájának segítése. A mindennapi gyakorlati tevékenységének egyik legfontosabb segédeszköze a nyilvántartás, melyre támaszkodva könnyebb és hatékonyabb egyes ellenőrzések előkészítése, átfogó témavizsgálatok végzése.⁷²

A nyilvános, bárki által megtekinthető nyilvántartás nem volt konstitutív hatályú. Az adatvédelmi biztos azonban általa jogellenesnek vélt adatkezelések, illetve a hiányos adatkezelések nyilvántartásba vételét nem tagadhatta meg, azonban ezzel egyidejűleg megtehetette a szükséges intézkedéseket. Ennek keretében vizsgálatot indíthatott és a jogszerűtlenség megállapítása esetén felhívta az adatkezelőt a jogellenesség megszüntetésére, hiányos bejelentés esetén az adatkezelő módosításra, kiegészítésre való felhívásra volt lehetősége.

A törvény alapján a biztos a nyilvántartásba vételt megelőzően előzetes ellenőrzésre volt jogosult. Az Avtv.-ben meghatározott adatkezeléseket végző adatkezelők⁷³ kötelesek voltak az adatkezelés megkezdése előtt bejelenteni a biztosnak az új adatállomány feldolgozására vagy az új adatfeldolgozási technika használatára irányuló szándékukat. Az ezzel kapcsolatos döntésében a biztos felhívhatta az adatkezelőt a kezelendő adatok körének, illetőleg az adatfeldolgozási technikának megváltoztatására. Ha a biztos az adatkezelést elrendelő jogszabályt valamiért kifogásolta, akkor ezen jogszabály módosítására ajánlást tehetett.⁷⁴ Megjegyzendő, hogy ilyen előzetes ellenőrzési jogosultsággal az Infotv. a Hatóságot nem ruházta fel.

Az Adatvédelmi Nyilvántartás komoly terhet rótt mindvégig a biztosra, és annak hivatalára, tevékenységük egy döntő részét az Adatvédelmi Nyilvántartás vezetése tette ki. Jól mutatja ezt a következő grafikon.

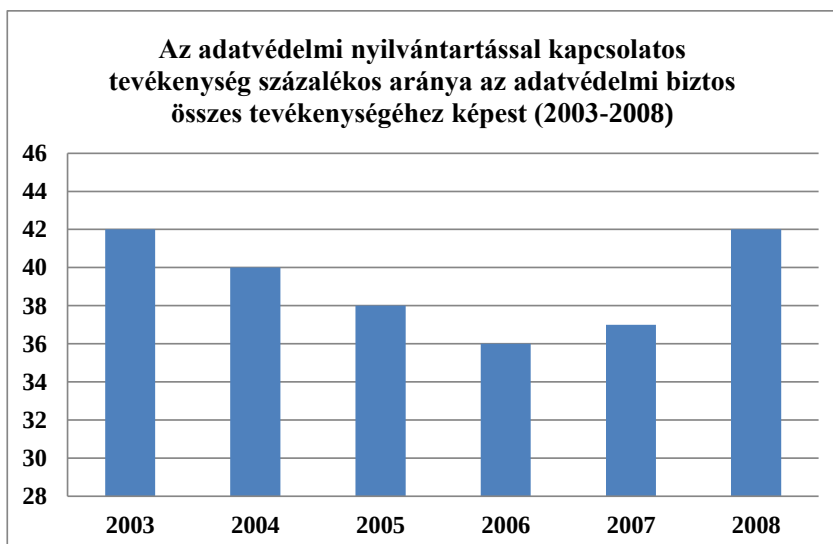
⁷⁰ Az adatvédelmi biztos 2003-as évre vonatkozó országgyűlési beszámolója 179. p.

⁷¹ Az adatvédelmi biztos 1998-as évre vonatkozó országgyűlési beszámolója 177. p.

⁷² Az adatvédelmi biztos 1997-es évre vonatkozó országgyűlési beszámolója 114-115. p.

⁷³ Avtv. 31. § (2) bekezdés.

⁷⁴ Avtv. 31. §.



1. ábra Sádt Nóra. Az adatok forrása: az adatvédelmi biztos 2003-as, 2004-es, 2005-ös, 2006-os 2007-es, 2008-as évre vonatkozó országgyűlési beszámolója.

Ennek ellenére a nyilvántartás funkcióját nem tudta megfelelően betölteni, hiszen ahhoz valamennyi adatkezelés, és ezekben az adatokban bekövetkező valamennyi változás bejelentésére lett volna szükség az adatkezelők, vagy a bejelentéssel megbízottak részéről. Ennek és az ezen kötelezettség teljesítésére vonatkozó kikényszerítő erő hiányában a biztos nem kapott átfogó képet az országban működtetett adatkezelésekről. Emellett a biztos a 2010. évi beszámolójában megjegyezte, hogy a törvény számos gyakorlati kérdésre nem ad választ a bejelentéssel kapcsolatban, a szabályozás pontatlansága miatt a bejelentőknek számos gondjuk akadt.

Történtek próbálkozások a nyilvántartást fejlesztésére vonatkozóan. Ezek közül is ki kell emelni a 2009-ben indított adatvédelmi nyilvántartási projektet,⁷⁵ amelyet azonban félbe kellett szakítani, mivel azzal párhuzamosan az Európai Unió Bizottsága elhatározta a nyilvántartás vezetésének alapját képező 95/46-os irányelv felülvizsgálatát. Emiatt a biztos megbízatása alatt nem sikerült megvalósítani a szükséges változásokat, amelyeken keresztül a nyilvántartás ténylegesen be tudta volna tölteni a neki szánt szerepet.⁷⁶

6. 2. 2. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnak is biztosított, ám sokat vitatott, átöröklött jogköre az Adatvédelmi Nyilvántartás vezetése,⁷⁷ mely egy hatósági nyilvántartás. Magának a nyilvántartásnak a fogalma, célja, szerepe változatlan maradt, a

⁷⁵ Az adatvédelmi biztos 2009-es évre vonatkozó országgyűlési beszámolója 226-229. p.

⁷⁶ Az adatvédelmi biztos 2010-es évre vonatkozó országgyűlési beszámolója 264-265. p.

⁷⁷ Infotv. 65.§ (1) bekezdés.

nyilvántartás ugyanúgy nyilvános, és a nyilvántartás tartalmában, a bejelenteni való adatok körében is csak kisebb változásokat hajtottak végre az Infotv. 65. § (1) bekezdésében.

Az előzőekben említettem, hogy a biztos és Hivatala munkájának jelentős részét a nyilvántartás vezetése tette ki, ez a Hatóság esetében is ugyanúgy elmondható. Az Infotv. alapján az adatkezelő köteles az adatkezelést annak megkezdése előtt bejelenteni a kötelező adatkezelés kivételével. Ezt megelőzően nem is kezdheti meg tevékenységét (konstitutív hatály). A bejelentés pedig a miniszteri rendeletben megállapított igazgatási szolgáltatási díj kifizetésével együtt kérhető, tehát a nyilvántartásba vétel elveszítette ingyenes voltát. Ezzel a törvény a nyilvántartás jelentőségét kívánta emelni, hiszen korábban a bejelentés elmulasztásának nem voltak jelentős következményei. Megjegyzendő, hogy ellentétben a biztossal, a Hatóság nem köteles a hiányos bejelentés esetén a nyilvántartásba vételt megtenni. Amint arra korábban már utaltam, az biztos az általa elindított adatvédelmi fejlesztési projektet leállította. Ennek következtében a Hatóságra hárultak a fejlesztési feladatok. Ezek közül a legjelentősebb a nyilvántartásba vétel elektronizálása, az elektronikus ügyintézés létrehozása volt. Ennek köszönhetően az ügyhátralékot sikeresen csökkentették, a korábban a biztos nyilvántartásba vételi idejénél – körülbelül két hét – is hosszabb időtartamot a törvényben szabályozott 8 naphoz⁷⁸ közelítették.

Korábban a biztos is indíthatott vizsgálatot, amennyiben az adatkezelés jogszerűtlennek látszott. Az Infotv. alapján a Hatóság hivatalból azonban adatvédelmi hatósági eljárást folytat, ha a törvényi feltételek fennállása esetén a bejelentés alapján a személyes adatok kezelése jogellenes,⁷⁹ amely alatt az újonnan kapott hatósági jogosítványai használatára is jogosult. Ezzel vélhetőleg az adatkezelők sokkal nagyobb figyelmet fognak fordítani adatkezelésük jogszerűségére.

Azt, hogy az Infotv. fenntartotta az Adatvédelmi Nyilvántartást, sokan vitatták. Jóri András kifejtette a törvényjavaslat általános vitája során, hogy a nyilvántartás mára elvesztette funkcióját. Hiszen az intézmény az 1970-es évekből származik, akkor volt relevanciája, amikor az országban még csak öt vagy tíz nagy adatbázis működött, és így valóban követhető volt az adatáramlás. Mára azonban a technikai fejlődés eredményeként ez a funkció nem tölthető be maradéktalanul. Emellett a nyilvántartás ingyenes volta is megszűnt, habár a fent elmondottak alapján a nyilvántartás nem segíti jelentősen az adatvédelmi felügyelőszervek működését.⁸⁰ Ennek ellenére a jogalkotó és az Országgyűlés álláspontja az volt, hogy célját,

⁷⁸ Infotv. 68. § (1) bekezdés.

⁷⁹ Infotv. 60. § (4) bekezdés.

⁸⁰ Országgyűlési naplók, Jóri András felszólalása a törvényjavaslattal kapcsolatban.

elsődlegesen az érintettek tájékoztatásának elősegítését mindenképpen betölti. Azt azonban le kell szögezni, hogy az előző rendszer Adatvédelmi Nyilvántartásához képest a Hatóságé fejlődött, hiszen megvalósult az elektronikus ügyintézés, annak időtartamát is lerövidítve. Az, hogy újítások valósultak meg, nem jelenti automatikusan a nyilvántartás létének szükségességét. Egyelőre azonban biztos következtetések nem vonhatók le. Ahhoz, hogy láthatóvá váljon, valóban szükséges-e a mai modern világban a nyilvántartás, megéri-e, hogy a Hatóság a nyilvántartásra ekkora – még az elektronikus ügyintézés bevezetése mellett is – energiát fordítson, még több év gyakorlatának kell eltelnie.

6. 3. Eljárások

Mind az adatvédelmi biztos, mind pedig a Hatóság eszközei között rendelkezésre áll vizsgálati típusú eljárás, ebben a vonatkozásban néhány újdonságra hívom fel a figyelmet. Az eljárásokkal kapcsolatos legfontosabb újítás, ami gyakorlatilag a jogalkotó fő indoka volt a Hatóság létrehozására, az adatvédelmi hatósági eljárás bevezetése. A titokfelügyeleti eljárás is változatlanul a Hatóság hatáskörébe tartozik, itt nem történtek jelentős változások. Végül bemutatásra kerül a NAIH ugyancsak új jogosultsága, a bírósági eljárás megindítása.

6. 3. 1. Vizsgálati eljárás

Mindkét intézmény alapeljárásának a vizsgálati eljárás tekinthető, tehát a Hatóság által is ezen eljárástípus a leggyakrabban alkalmazott.⁸¹ A további közös vonás, hogy egyik esetben sem közigazgatási eljárásról van szó.⁸²

Változatlanul bárki fordulhat a Hatósághoz⁸³ csakúgy, mint korábban az adatvédelmi biztoshoz⁸⁴ abban az esetben, ha a személyes adatok kezelésével, illetve a közérdekű adatok vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogok gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem, vagy annak közvetlen veszélye áll fenn. A biztos a hozzá érkezett bejelentést automatikusan kivizsgálta,⁸⁵ míg a Hatóság is köteles az ügyet kivizsgálni, de nagyobb mozgástérrel rendelkezik mind a vizsgálat megindításával, mind a beadvány elutasításával kapcsolatban.⁸⁶

⁸¹ Baka Péter - Dudás Gábor - Filipovics Viktória - Freidler Gábor - Keszey Gábor - Kuthiné Nagy Andrea - Révész Balázs - Somogyvári Katalin - Szabó Endre Győző - Sziklay Júlia - Trócsányi Sára - Zombor Ferenc: Adatvédelem és információszabadság a mindennapokban. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2012 237. p.

⁸² Avtv. 24/A. § (1), Infotv. 52.§ (2).

⁸³ Infotv. 52. § (1) bekezdés.

⁸⁴ Infotv. 27. § (1) bekezdés.

⁸⁵ Avtv. 24. § b) pont.

⁸⁶ Infotv. 53. § (1).

Az Avtv. alapján a biztosnak jogellenes adatkezelőkkel szemben arra volt lehetősége, hogy azokat az adatkezelés megszüntetésére felszólítsa, akik kötelesek volt megtenni a szükséges intézkedéseket és erről tájékoztatni a biztost. Hazánkban a régóta működő „puha”⁸⁷ ombudsmani rendszer sokszor már a felszólítással elérte a célját. Ha azzal nem, többféle eszköz is a biztos rendelkezésére állt. A nyilvánosság tájékoztatásával általában képes volt a jogellenesség felszámolására az adott ügyben, ami jól mutatja a biztos befolyását. E befolyás három pilléren nyugodott: a biztos maga mögött tudta a parlament tekintélyét, személyes presztízse volt, és végül, ami épp a nyilvánosság tájékoztatásából ered, hogy a titkolózásra hajlamos hivatalokat a nyilvánosság, a közvélemény ítéletével tudta szembesíteni.⁸⁸

Előfordult azonban, hogy a nyilvánosság tájékoztatása sem volt elég a jogellenes adatkezelés megszüntetésére. Erre az esetre a biztos 2004 óta hatósági jogosítványokkal rendelkezik, és ennek értelmében elrendelhetette a jogosulatlanul kezelt adatok zárolását, törlését, megsemmisítését, megtilthatta a jogosulatlan adatkezelést vagy adatfeldolgozást, illetve felfüggeszthette az adatok külföldre továbbítását.⁸⁹

A Hatóságra áttérve, fontos újítás, hogy az Infotv. alapján a Hatóság a bejelentéstől számított két hónapon belül érdemi intézkedésre köteles. Természetesen a rendelkezés célja az eljárás lefolytatásának meggyorsítása, ami tényleges érdemi változást hozhat, ha a Hatóság képes lesz tartani a kijelölt ügyintézési határidőt. Sajnos a biztos éves beszámolóitól eltérően a Hivatal beszámolóiban nem szerepelnek a konkrét ügyintézési határidők, így az érdemi összehasonlításra nincs lehetőség.

A NAIH tehát két hónapon belül lezárja a vizsgálatot,⁹⁰ vagy ha a bejelentésben foglaltakat megalapozottnak tartja, több intézkedés megtételére is jogosult. Lezárja a vizsgálatot és adatvédelmi hatósági vagy titokfelügyelet eljárást indít, vagy az Infotv. 56. §-ában, illetve az 57. §-ában meghatározott intézkedéseket tehet.

Az Infotv. 56. § rendelkezése alapján – hasonlóan az adatvédelmi biztoshoz – lehetősége van a Hatóságnak arra a vizsgálati eljárásban, hogy a jogellenes adatkezelőt a jogsérelem orvoslására, illetve annak közvetlen veszélye megszüntetésére szólítsa fel.⁹¹ Ez valójában az eredeti állapot helyreállítását feltételezné, erre azonban sok esetben már nincsen lehetőség. Amennyiben az adatkezelő azonban elismeri mulasztását, és megteszi a hatóság

⁸⁷ Sziklay Júlia (2011) 157. p.

⁸⁸ Majtényi László: Az adatvédelmi ombudsman – az adatvédelmi törvényhozás. In: Magyar Közigazgatás 1990/8 696. p.

⁸⁹ Avtv. 24. § (4) bekezdés.

⁹⁰ Infotv. 55. § (1) bekezdés b) pont.

⁹¹ Infotv. 56. § (1)-(2) bekezdés.

által kezdeményezett intézkedéseket, a hatóság a vizsgálatot megszüntetheti.⁹² Ha azonban az adatkezelő nem tesz eleget a felszólításnak, a vizsgálat ezen szakaszában a Hatóság az eljárás ombudsmani jellegére tekintettel nem szankcionálhat,⁹³ ráadásul a biztos oly sokszor használt és általában eredményre is vezető nyilvánosságra hozatallal sem élhet. Azt, hogy a felügyeleti szervhez intézett ajánlás és a jogalkotással kapcsolatos tevékenysége mennyire kompenzálja ezt, nem lehet tudni. Természetesen az Avtv. megalkotásakor sem volt biztosíték arra nézve, hogy a nyilvánosság értesítése megfelelő eszköz lesz, de a biztos működés 15 éve megmutatta ezen jogosítvány erejét. Ezért lehetséges, hogy átmenetileg hasznos lett volna azt beépíteni már ezen szakaszba a Hatóság jogosítványai közé, amíg a többi, új jogok létjogosultsága bizonyítást nem nyer.

Amit a vizsgálati eljárásban a nyilvánosság tájékoztatása helyett viszont megtehet a NAIH az az, hogy az adatkezelő egyidejű tájékoztatása mellett annak felügyeleti szervéhez ajánlást tehet. A felügyeleti szerv az álláspontjáról és a megtett intézkedésről tájékoztatja a Hatóságot.⁹⁴ Az adatkezelő felszólítása mellett a NAIH az 57. § alapján jogosult arra, hogy ajánlást tegyen a jogszabályalkotásra a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadásra jogosult szervnek, illetőleg a jogszabály előkészítőjének az adatvédelem és az információszabadság előmozdítása érdekében.⁹⁵ Ezt a jogosultságot az Avtv. is biztosította az adatvédelmi biztos számára a nyilvántartásba vételt megelőző előzetes ellenőrzés⁹⁶ körében. A Hatóság azonban e jogosultságát a Hatósághoz érkezett bejelentésre válaszul gyakorolhatja. E jogosultság gyakorlása a jogalkotáshoz kapcsolódó tevékenységével függ össze, mely valóban segítheti a jövőbeni jogszerű adatkezelést. A legnagyobb rálátással gyakorlati oldalra a NAIH rendelkezik, így joggal tehet javaslatot valamely rendelkezés megalkotására, módosítására, megszüntetésére, és így a gyakorlat célszerűen hathat az elméletre. Habár arra nincs garancia, hogy ezen ajánlást a jogalkotó megfogadná, így hosszú távon arra sincs, hogy ez nem egy funkció nélküli jogosítvány lesz.

A NAIH vizsgálati eljárása vagy eredményesen zárul le, ha az adatkezelő a jogellenességet vagy annak közvetlen veszélyét a Hatóság intézkedésének hatására megszüntette. Eredménytelen viszont, ha a jogellenesség megszüntetésére vagy a felszólítás,

⁹² Infotv. 53. § (5) bekezdés b) pontja.

⁹³ Baka Péter et al (2012) 249. p.

⁹⁴ Infotv. 56. § (4) bekezdés.

⁹⁵ Infotv. 57. §.

⁹⁶ Avtv. 31. § (4) bekezdés.

vagy az ajánlás hatására nem kerül sor. A Hatóságnak ekkor jelentés készítésére, adatvédelmi hatósági eljárás, titokfelügyeleti eljárás vagy bírósági eljárás megindítására van lehetősége.⁹⁷

A Hatóság a bejelentés alapján lefolytatott vizsgálatról jelentés készítésére jogosult abban az esetben, ha az adatkezelő a Hatóság felszólításának nem tett eleget és az ügyben a NAIH sem adatvédelmi hatósági eljárást, sem bírósági eljárást nem indított meg.⁹⁸ Ez a jelentés a vizsgálat során feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket tartalmazza, és maga a jelentés nyilvános. Fontos továbbá, hogy a Hatóság jelentése bíróság vagy más hatóság előtt nem támadható meg,⁹⁹ amely kitétel a Hatóság függetlenségének egyik biztosítója.

A jelentés fontosságát az adja, hogy abban az esetben, ha az adatkezelő jogellenes adatkezelésének szankcionálásaként a nyilvánosságra hozatal a legegyszerűbb eszköz, ne legyen szükséges a hatósági eljárás lefolytatása. Ez olyan cégeket érinthet kiváltképp hátrányosan, amelyek tekintetében az ügyfél adatai nem megfelelő kezelésének nyilvánosságra hozatala esetlegesen az ügyfelek elfordulását eredményezi (például bankok, biztosítók). Éppen ezért ez a rendelkezés is hatékonyan hozzájárulhat a két információs alapjog érvényesítéséhez.¹⁰⁰

6. 3. 2. Hatósági eljárás

Ezen eljárás lefolytatásának jogosultsága a NAIH hatáskörében bekövetkezett legnagyobb változás az adatvédelmi biztoséhoz képest. A formalizált, a Ket. szabályai alapján lefolytatott eljárással¹⁰¹ kívánta a jogalkotó eredményesebben érvényesíteni a Hatóság döntéseit a formátlan ombudsmani eljárás¹⁰² lehetőségeivel szemben.

A NAIH hatósági eljárására csak a törvényi feltételek fennállása esetén kerülhet sor. Az előző eljárással ellentétben nincsen vizsgálati kötelezettsége a Hatóságnak, azonban néhány esetben nincs mérlegelési jogköre a Hatóságnak az eljárás megindításával kapcsolatban.¹⁰³

További különbség, hogy a hatósági eljárás kizárólag az adatvédelmi jogsértések esetén indulhat.¹⁰⁴ Tekintve azonban, hogy ezen eljárás lefolytatása a legfőbb megjelölt indok a NAIH létrehozására, ezen gyakorlat véleményem szerint kifogásolható. Hiszen az, hogy az

⁹⁷ Infotv. 58. § (2) bekezdés.

⁹⁸ Infotv. 59. § (1) bekezdés.

⁹⁹ Infotv. 59. § (5) bekezdés.

¹⁰⁰ Baka Péter et al (2012) 283. p.

¹⁰¹ Infotv. 60. § (2) bekezdés.

¹⁰² Varga Zs. András: Az országgyűlési biztosok eljárásának feltételei. In: Jogtudományi Közlöny 1997. 52. évf. 6. sz. 258. p.

¹⁰³ Infotv. 60. § (4) bekezdés.

¹⁰⁴ Baka Péter et al (2012) 237. p.

információszabadsággal kapcsolatos ügyek a biztos ügyterhének is csak sokkal kisebb részét tették ki ad okot arra, hogy ne lenne ugyanolyan fontos biztosítani az állampolgárok részére a közérdekű adatok megismerését. Ezzel a két, egyenrangú információs jog közül az egyik nagyobb hangsúlyozást kapott, mely – ikerjogok révén – megbonthatja az egymáshoz viszonyított egyensúlyukat.

A hatósági eljárás mindig hivatalból indul, még akkor is, ha az eljárást a NAIH kérelemre lefolytatott vizsgálati eljárása előzte meg.¹⁰⁵ Ilyenkor a vizsgálati eljárás eredményei, a megszerzett információk a hatósági eljárásban is felhasználhatóak.¹⁰⁶ A Hatóságnak lehetősége van arra, hogy a kérelem megtekintését követően nem vizsgálati eljárást, hanem rögtön hatósági eljárást indít meg.¹⁰⁷

A NAIH az eljárás végén a Ket.-ben meghatározott módon és formában döntést hoz, határozata a következőkben bemutatott kötelezéseket tartalmazhatja.¹⁰⁸

Az új hivatal elrendelheti a valóságnak nem megfelelő személyes adat helyesbítését.¹⁰⁹ Ez a kötelezés látszólag a legenyhébb jogsértés orvoslására szolgál, azonban az érintett helyzetét különböző jogviszonyokban, élethelyzetekben jelentősen befolyásolhatja egy valótlan adat, Ezért indokolt ilyenkor is lehetővé tenni a Hatóság fellépését.¹¹⁰

A NAIH lehetséges kötelezése, hogy elrendelheti a jogellenesen kezelt személyes adatok zárolását, törlését vagy megsemmisítését, megtilthatja a személyes adatok jogellenes kezelését vagy feldolgozását, megtilthatja a személyes adatok külföldre történő továbbítását vagy átadását.¹¹¹ Itt kell megjegyezni, hogy az adatvédelmi biztosnak is rendelkezésére álltak ugyanezen kötelezési lehetőségek. A különbség az, hogy ő már a vizsgálati eljárás szakaszában élhetett ezen lehetőségekkel, ha a biztos felszólítása az adatkezelő irányába eredménytelen volt, és nem kellett egy új eljárást indítania, amely több időt, energiát és pénzt vett igénybe.

A NAIH emellett elrendelheti az érintett tájékoztatását, ha azt az adatkezelő jogellenesen tagadta meg.¹¹² Ezen kisebb jelentőségű kötelezés lényege, hogy az adatkezelőt a Hatóság kötelezése kényszeríti az érintett adatának adatkezeléséről való tájékoztatásra.¹¹³

¹⁰⁵ Infotv. 60. § (3) bekezdés.

¹⁰⁶ Baka Péter et al (2012) 252. p.

¹⁰⁷ Baka Péter et al (2012) 252. p.

¹⁰⁸ Baka Péter et al (2012) 254. p.

¹⁰⁹ Infotv. 61. § (1) bekezdés a) pont.

¹¹⁰ Baka Péter et al (2012) 254. p.

¹¹¹ Infotv. 61. § (1) bekezdés b) - d) pont.

¹¹² Infotv. 61. § (1) bekezdés e) pont.

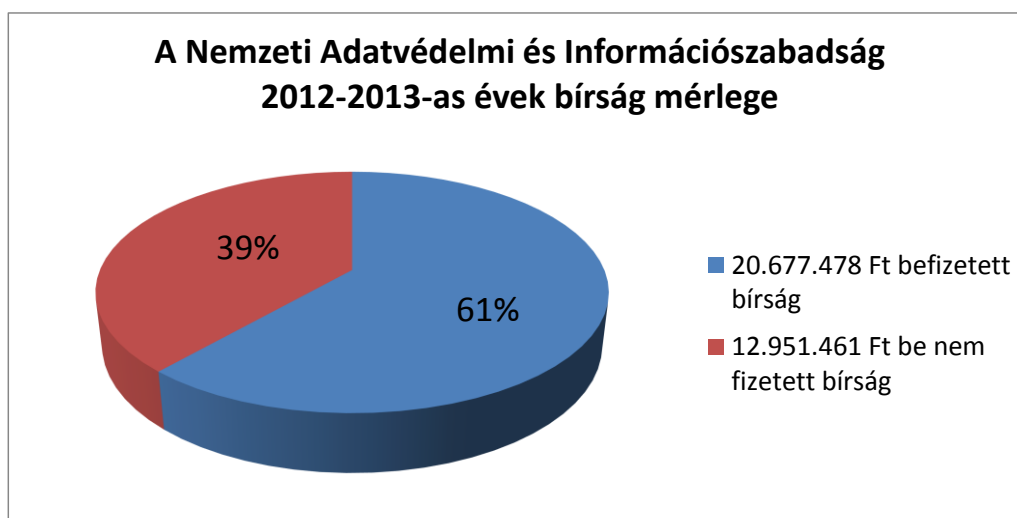
¹¹³ Baka Péter et al (2012) 255. p.

Végül a legfontosabb új jogosultsága a Hatóságnak a hatósági eljárásban, a legfőbb indoka az ombudsmani rendszer felszámolásának és az új hivatal létrehozásának, hogy a NAIH hatósági eljárás keretén belül az eset összes körülményeinek figyelembevételével bírság kiszabására jogosult.¹¹⁴ E bírság nem a NAIH, hanem az állam bevétele.

Az eddigi gyakorlat azt mutatja, hogy az adatkezelők a hatósági eljárás megindítását követően elfogadják a hatóság álláspontját, eleget tesznek a jogszabályi követelményeknek, igyekeznek elkerülni bírság kiszabását.¹¹⁵ A NAIH 2013-as beszámolójából kiderül, hogy a Hatóság által 2012-ben hozott 13 határozat közül 11 tartalmaz bírságkiszabást.

Ezen adat láttán megkérdőjeleződik, hogy a bírságolási jogosultság pusztán léte jogkövető magatartásra bírná az adatkezelőket azért, hogy elkerüljék a bírságolást, ez a tendencia 2013-ban sem javult, hiszen a 35 hatósági ügy közül csupán 32 esetben történt bírságolás.

A másik probléma a 2013. évre vonatkozó beszámolójából¹¹⁶ derül ki, amelyben szerepel a 2012-2013-as évek bírság mérlege. Eszerint a befizetett bírság 20.677.478 Ft volt, a be nem fizetetteké 12.951.461 Ft.



2. ábra Sádt Nóra. Az adatok forrása: A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság 2013-as évre vonatkozó beszámolója

Az adatok alapján az összes kiszabott bírság 38%-ának kifizetésére nem került sor, ami természetesen fakadhat a megbírságolt fizetéseképtelenségéből vagy a 2013-ban hozott határozatok bírósági felülvizsgálatának következő évre csúszásából. Mégsem magyarázható csak ezekkel ekkora mennyiségű befizetetlen bírság. Itt vetődik fel a NAIH tekintélyének

¹¹⁴ Infotv. 61. § (1) bekezdés f) pont, ill. 61. § (4) bekezdés.

¹¹⁵ Baka Péter et al (2012) 253. p.

¹¹⁶ NAIH 2013-as évre vonatkozó beszámolója 14. p.

kérdése, és az, hogy a bírságolási jogosultság valóban akkora visszatartó, és a hatósági határozatokban foglaltaknak megfelelő magatartást elősegítő erőt jelent-e.

A bírságolási jogosultságnak, mint megfelelő visszatartó erőnek esetleges hiányára térnek ki a következőkben. A törvényjavaslat általános vitájakor felmerült, hogy talán a Hatóság által maximálisan kiszabható 10.000.000 Ft (a minimális 100.000 Ft)¹¹⁷ nem elegendő. Itt utalnék Jóri Andrásnak az általános vita alatti felszólalására,¹¹⁸ s az éves beszámolókból is az tűnik ki, hogy kijelentése nem volt megalapozatlan. Hogy mégis miért ekkora összegben maximalizálta a jogalkotó a kiszabható bírságot, a dolgozatomban már többször említett interjúban az alábbi magyarázatot kaptam. A közigazgatási rendszerek szankcionálási háttere örökös vitakérdés. A bírság nagysága mindig az egész közigazgatási eljárásra vonatkozó bírálatnak egy sarkalatos kérdése. A kritikus szemlélő ilyenkor nem azt vizsgálja, hogy mi a szabályozás alapvető célja, hanem azt, hogy egy hivatalt hogyan lehet azzal meggyanúsítani a bírságolás vonatkozásában, hogy a saját önfenntartása érdekében bírságol. Emellett minden új rendszerben az óvatosság elve szokott érvényesülni a szabályozásban. Először egy alacsonyabb összegű bírságot állapítanak meg. Így a joggyakorlat később döntheti el, hogy ezen emelni vagy adott esetben enyhíteni szükséges. Egy szigorítás abban a helyzetben, ha a joggyakorlat megkívánja, elfogadhatóbb, mint a visszalépés egy magasabb szintről.

Közel három év gyakorlatából nehéz pontos, a jövőre is irányadó következtetéseket levonni. Az azonban kiderült, hogy változtatás szükséges. Vagy a bírságolásra vonatkozó szabályozáson kell finomítani, a bírságolási limitet felemelni, vagy a Hatóságnak az adatvédelmi biztoséhoz hasonló tekintélyt kell kialakítani, melynek következtében a bírság kiszabására nem, vagy csak kevés esetben lesz szükség.

Fentebb kifejtettem, hogy a Hatóságnak nincsen lehetősége a vizsgálati eljárásban a nyilvánosság tájékoztatására, erre – mint több biztosi jogosultságra – az adatvédelmi hatósági eljárás megkezdéséig várni kell. Ráadásul a biztoshoz képest – akinek széles mérlegelési lehetősége volt a nyilvánosság tájékoztatásával kapcsolatban – mozgástere is szűkült ebben a jogosultsági körben.¹¹⁹ Csak akkor rendelheti el határozatának nyilvánosságra hozatalát, ha

¹¹⁷ Infotv. 61. § (3) bekezdés.

¹¹⁸ Országgyűlési naplók, Jóri András felszólalása a törvényjavaslattal kapcsolatban: „Új szabály, hogy az intézmény bírságot szabhat ki, maximum 10 millió forintot. Soknak hangzik ez a magánszemély számára, de tisztelt hölgyeim és uraim, ennek a hivatalnak a világ legnagyobb cégeit kell ellenőriznie, amelyek költségvetésében ez az összeg elenyésző. Néhány példa a kiszabható bírságok maximumára, forintba átszámolva az összegeket: Szlovákia 90 millió, Csehország 110 millió, Spanyolország 160 millió, Portugália 268 millió, Olaszország 320 millió. Érthetetlen tehát a javaslatban alacsonyan meghatározott összeg, amely a globális nagyvállalatokra nem jelent visszatartó erőt”.

¹¹⁹ Baka Péter et al (2012) 256. p.

azt az adatvédelem érdekeinek, illetve nagyobb számú érintett az Infotv. szerint jogainak védelme megköveteli.¹²⁰

A Hatóság határozata ellen bírósági felülvizsgálatnak van helye.¹²¹ Az adatvédelmi biztos határozatának felülvizsgálati eljárásához hasonlóan ebben az eljárásban sem törölhetők, illetőleg semmisíthetők meg a jogerős döntésig a vitatott adatkezeléssel érintett adatok. A bíróság a Hatóság határozatának megváltoztatására nem jogosult. A NAIH 2013-as évre vonatkozó beszámolójában¹²² kifejtette, hogy a szabályozást ebben a vonatkozásban talán módosítani kellene. Hiszen a Hatóság egy-egy határozata nagy terjedelmű, több megállapítást, esetlegesen különféle jogsértések megállapítását tartalmazza. Ha a bíróság akár csak a határozat egyetlen pontjával nem ért egyet, hatályon kívül kell helyeznie azt ahelyett, hogy az egyetlen kifogásolható pontot megváltoztatná. E téren változtatásra még nem került sor.

6. 3. 3. Titokfelügyeleti eljárás

A következő eljárástípus a vizsgálati és az adatvédelmi hatósági eljárás után – és ez az adatvédelmi biztosnak is a rendelkezésére állt – a titokfelügyeleti eljárás,¹²³ amelyet hatósági köntösbe bújtatott a jogalkotó. Magának a titokfelügyeleti eljárásnak a fő szabályai nem változtak, csupán kisebb, a hatóság létrehozásával természetesen együtt járó változásokról beszélhetünk. A gyakorlat nem mutatott olyan kérdésköröket ezen eljárásnál, ahol érdemi változtatásra lett volna szükség, s a jogalkotó sem látta az eljárás szabályai megváltoztatásának indokoltságát.

6. 3. 4. A Hatóság által indítható per

A bírósági jogérvényesítést – amikor maga az érintett vagy az adatátvevő fordul a bírósághoz jogainak megsértése miatt – az Avtv. szabályozta, és ez a lehetőség lényegében megmaradt az Infotv. hatályba lépése után is a sértettek számára. Ami azonban újdonság, hogy a Hatóságnak lehetősége van bírósági eljárás indítására abban az esetben, ha az adatkezelő a Hatóság által történő felszólításnak nem tesz eleget.

A közérdekű és a közérdekből nyilvános adatokkal kapcsolatos jogértés miatt az érintett keresettel kérheti a bíróságtól az adatkezelő kötelezését a Hatóság által tett felszólítás szerinti magatartás folytatására.

¹²⁰ Infotv. 61. § (2) bekezdés.

¹²¹ Infotv. 61. § (5) bekezdés.

¹²² NAIH 2013-as évre vonatkozó beszámolója 66. p.

¹²³ Avtv. 26. § (4) bekezdés, Infotv. 62. §, 63. §.

Igaz, hogy a bírósági eljárás megindításával kikerül a Hatóság kezei közül az ügy, azonban véleményem szerint ez az egyik, ha nem a leghatásosabb módja a NAIH felszólításának megvalósítására. Mindenképpen pozitív újításként fogható fel a Hatóság ezen új jogosultsága. Arra vonatkozóan, hogy ezt a jogosultságát a Hatóság mennyire használja ki, sajnos nem találhatók adatok a NAIH éves beszámolóiban, így egyelőre ezzel kapcsolatos következtetések levonására nincs lehetőség.

6. 3. 5. Összegzés

A fent ismertetett eljárások rövid összefoglalása látható az alábbi táblázatokban.

Eljárások	Adatvédelmi biztos	Hatóság
vizsgálati eljárás	Van	Van
titokfelügyeleti eljárás	Van	Van
hatósági eljárás	Nincs	Van
bírósági eljárás	Nincs	Van

3. ábra Sádt Nóra: Eljárási típusok.

Vizsgálati eljárás	Hatósági eljárás	Bírósági eljárás
kérelemre indul	hivatalból indul	a Hatóság bírósághoz intézett keresetére indul
a kérelmet automatikusan vizsgálják	az eljárás nem automatikus, a Hatóságnak nincsen eljárási kötelezettsége	
a biztoshoz mindkét alapjog kapcsán lehet fordulni	az információs önrendelkezési jog megsértése kapcsán kerülhet rá sor	információszabadsággal kapcsolatos jogértés esetén

4. ábra Sádt Nóra Vizsgálati, hatósági és bírósági eljárás.

	Adatvédelmi biztos	Hatóság
Vizsgálati eljárás	1. kérelemre indul	1. Kérelemre indul
	2. a biztoshoz mindkét alapjog kapcsán lehet fordulni	2. a Hatósághoz mindkét alapjog kapcsán lehet fordulni
	3. a kérelmet automatikusan vizsgálják	3. a kérelmet automatikusan vizsgálják
	4. a jogellenes adatkezelés felismerése esetén:	4. a jogellenes adatkezelés felismerése esetén:
	a) adatkezelés megszüntetésére vonatkozó felhívás	a) adatkezelés megszüntetésére vonatkozó felhívás
	b) nyilvánosság tájékoztatása	X
	c) jogosulatlanul kezelt adatok zárolása, törlése, megsemmisítése	X
	d) jogosulatlan adatkezelést vagy adatfeldolgozást megtiltása	X
	X	2. Vizsgálati eljárás lezárása → hatósági/bírósági eljárás megindítása

5. ábra Sádt Nóra. Vizsgálati eljárás

	Adatvédelmi biztos	Hatóság
Hatósági eljárás	X	1. hivatalból indul
		2. az eljárás nem automatikus, a Hatóságnak nincsen eljárási kötelezettsége
		3. az információs önrendelkezési jog megsértése kapcsán kerülhet rá sor
		4. eszközei:
		a) jogosulatlanul kezelt adatok zárolása, törlése, megsemmisítése
		b) jogosulatlan adatkezelést vagy adatfeldolgozást megtiltása
		c) a valóságnak nem megfelelő adat helyesbítése
		d) az érintett tájékoztatásának elrendelése, amennyiben azt az adatkezelő jogellenesen tagadta meg
		e) bírság kiszabása

6. ábra Sádt Nóra. Hatósági eljárás.

	Adatvédelmi biztos	Hatóság
		1. információszabadsággal kapcsolatos jogsértés esetén
Bíróági eljárás	X	2. bíróság a kérelem hatására a Hatóság által tett felszólításnak megfelelő magatartásra kötelezi az adatkezelőt

7. ábra Sádt Nóra. Bíróági eljárás.

A biztos felszólítások eredményességét nehéz megítélni, erre vonatkozó adatok sajnos nem találhatók az éves országgyűlési beszámolókbán. Azonban az adatvédelem területén az ombudsmani rendszer nem véletlenül terjedt el Európa-szerte. Ha az adatvédelmi ombudsmanok felszólításait senki sem venné figyelembe, fő fegyverük, a nyilvánosság nem lenne ekkora visszatartó erő, akkor nem lenne ilyen széles körben alkalmazott ez a fajta intézmény. Természetesen az Infotv.-el a jogszabály szintjén valóban jobban biztosítottak látszik az adatkezelők jogszerű adatkezelésre sarkallása. Azonban több évi Hatósági gyakorlat lenne szükséges ahhoz, hogy láthatóvá váljon, mennyivel eredményesebbek a Hatóság által alkalmazott eszközök.

6. 4. Adatvédelmi audit

Az adatvédelmi audit a Hatóság egy szolgáltatása, az adatkezelő adatkezeléseinek meghatározott részére kiterjedő, független szakemberek által végzett vizsgálat, mely az adatkezelő kérelmére indul.¹²⁴ Rendeltetése mindenekelőtt az adatkezelés törvényszerűségének felmérése.

Az adatvédelmi auditra a Hatóság szerint az adatkezelőnek nyújtott segítségként érdemes tekinteni. Az adatvédelmi auditnak célja ugyanis, hogy elősegítse az adatkezelő számára az adatvédelmi előírásoknak történő minél teljesebb megfelelést. Így az audit a Hatóság figyelemfelkeltő, tudatosságot erősítő eszközei közé tartozik, nem pedig bírságolási jogkörének kiterjesztésére szolgál.¹²⁵

Az audit egyik pozitív vonása, hogy igyekszik az adott eset sajátosságait figyelembe venni, továbbá bevonni a vizsgálatba az adatkezelés szektor specifikus vonásait is. Az audit

¹²⁴ Infotv. 69. § (2) bekezdés.

¹²⁵ Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság: Szakmai szempontok az adatvédelmi audit végzéséhez. <http://naih.hu/files/AdatvedelmiAuditSzakmaiSzempontokVegleges.pdf> (2014.08.17.)

16. p.

alatt a Hatóság különböző elvekre¹²⁶ tekintettel vizsgálja az adatkezeléseket, például: a tisztességes adatkezelés elve vagy a célhoz kötöttség elve.¹²⁷ A vizsgálat alá vont szabályzatok aggályos vagy hiányos pontjait pedig feltárja és ajánlást tesz a kockázatok orvoslására.¹²⁸

A végleges értékelés előtt a Hatóság egy előzetes értékelést küld az adatkezelőnek, melyre meghatározott időn belül válaszolhat, ellenvéleményt fogalmazhat meg, vagy végrehajthatja az ajánlásoknak megfelelő korrigálást.

A Hatóság felszólítja az adatkezelőt a jogellenesség megszüntetésére, ha kitudódik a jogellenes adatkezelés. Ha a felszólításnak a Hatóság által tűzött határidőn belül az adatkezelő nem tesz eleget, a Hatóság az audit keretein kívüli eszközzel kényszerítheti a jogellenesség megszüntetésére.¹²⁹ Ezen reakció vagy éppen a reakció hiánya tükrében fogalmazza meg a Hatóság a végleges értékelést. Az egy részletes jelentésből és egy vezetői összefoglalóból áll, és konkrét ajánlásokat tartalmaz a jogszabályoknak megfelelő adatkezelésre vonatkozóan.

A Szakmai Szempontrendszerben szerepelnek mind az előnyök, mind vitatható pontok is, például az adatkezelések független kontrolljának megvalósítása. Itt Jóri Andrásnak az Infotv. javaslatának vitáján elhangzott hozzászólása szerint az audit ilyen modellje a hatóság határozza meg az audit szempontjait, ő végzi el pénzért az auditot, és végül ő ellenőrzi a saját maga által auditált szervezetet. Ez pedig könnyen korrupcióhoz vezethet.¹³⁰

A másik kifogásolható pont, hogy az adatvédelmi auditot kérő adatkezelő jelzi az érintettek felé, hogy fontos számára az adatvédelem és elkötelezett az adatvédelmi előírások betartása iránt. Ez akkor lenne vitathatatlan, ha az adatkezelők sokasága venné igénybe a szolgáltatást, mutatva ezzel a magyar adatkezelők jogtudatosságát. A valóságban azonban nem sok a megkeresés. A gyakorlatban a Hatóság havonta egy-két ilyen megkért auditálást tud lefolytatni, ezért nagyobb mennyiségű megkeresésnek nem is tudna ésszerű határidőn belül eleget tenni. Pontos adatok nem állnak rendelkezésre, hiszen a Hatóság nem nyújt hivatalos tájékoztatást arról, hány auditálási kérelem jutott el hozzájuk és ebből mennyit teljesítettek.¹³¹ Annyi bizonyos, hogy nem akkora az ügyteher, hogy az a kapacitásukat, a havi egy-két auditálást meghaladná. Emellett kiemelendő, hogy az Infotv. biztosítja az audit

¹²⁶ Az adatminimalizálás elve (Infotv. 4. § (2) bekezdés), az adatminőség elve (Infotv. 4. § (4) bekezdés), a személyes adatot törölni kell, ha az adatkezelés célja megszűnt (Infotv. 17. § (2) bekezdés), az érintett jogainak érvényesítése (Infotv. 5-6.§, 14-21. §) az adatbiztonság (Infotv. 7. §), adattovábbítás külföldre (Infotv. 8. §).

¹²⁷ Infotv. 4. § (1) bekezdés.

¹²⁸ Szempontok 12. p.

¹²⁹ Szempontok 13. p.

¹³⁰ Országgyűlési naplók, Jóri András felszólalása a törvényjavaslattal kapcsolatban.

¹³¹ Takács Tamás: Hatósági adatvédelmi audit – avagy róka a tyúkólban - Az első év tapasztalatai - Szabályozási és gyakorlati ellentmondások, Jogi Fórum, 2014. 02. 18. <http://www.jogiforum.hu/hirek/31311> (2014.08.27.).

nyilvánosságát az adatkezelő kérelmére, azonban a Hatóság honlapján mindezidáig egyetlen audit-értékelés sem található. A meglévő éves beszámolók sem tartalmaznak anonim módon egyetlen értékelést, habár erre a Hatóságnak megvan a jogosultság. Így az auditálás tényleges gyakorlatáról nem sokat lehet megtudni.

Az audit ellenszolgáltatás fejében folytatandó le. Az auditot, mint szolgáltatást a Hatóság csak akkor végzi el, ha az adatkezelő a Hatóság által közölt ellenérték tudatában is fenntartja az auditálási kérelmet.¹³² Ennek mértékét a Hatóság az elvégzendő tevékenység mértékével arányosan állapítja meg, mely nem haladhatja meg az öt millió forintot. Az összeg a Hatóság saját bevétele.¹³³ Ahogy az auditálási jelentésről, úgy a díjbevételeről sincs tájékoztató, így nem lehet tudni, hogy a Hatóság általában milyen nagyságrendű ellenértéket határoz meg, és azt sem, hogy az elmúlt évek alatt mennyi bevétele származott ezen tevékenységből.¹³⁴ Az ellenérték problémaköréhez tartozik az is, hogy a Hatóság a nagy cégek hatalmas mennyiségű adatkezelését csak részekre bontva tudja vállalni, mert „az auditnak soha nem lenne vége”. Így a nagyobb cégek csak több részletben, emiatt pedig többszöri ellenérték kifizetésével kaphatnak ugyanolyan segítséget a törvényes és jogszerű adatkezeléshez, mint a kisebb adatkezelők. Számukra így az auditálás sem időben, sem pénzben nem feltétlenül előnyös.¹³⁵

Az adatvédelmi audit elsődleges célja tehát az adatkezelők jogszabálykövető magatartásának elősegítése. Ezt a segítséget azonban pénzhez kötik, és mint fentebb említettem, a nagyobb cégek akár az ellenérték többszörösének megfizetésére is rákényszerülnek. Ezért elképzelhető, hogy az esetleges jogellenesség esetén inkább a bírság megfizetését választják, mintsem több időt és pénzt áldozzanak adatkezelésük jogszerűségének feltérképezésére. Ráadásul, ha jogszerűtlenséget észlel a Hatóság, ennek kiküszöbölésére kötelezi az adott adatkezelőt, és ezt ellenőrzi is, kvázi az adatkezelő fizet a Hatóságnak azért, hogy nagy eséllyel felfedezzen egy olyan hibát, amelyet aztán még több költség árán kell kiküszöbölnie, míg az audit hiányában lehetséges, hogy ezen hibára sohasem derül fény. Így az auditálás sikeressége megkérdőjelezhető a jövőre nézve. Emellett a Hatóság a honlapján közzétett szakmai szempontrendszerben leszögezi, hogy az adatvédelmi audit a Hatóság egy szolgáltatása, éppen ezért nincs semmiféle jogi kötelezettség, amely alapján a

¹³² Infotv. 69. § (2) bekezdés.

¹³³ Infotv. 69. § (3) bekezdés.

¹³⁴ Takács Tamás (2014)

¹³⁵ Takács Tamás (2014).

Hatóság köteles az audit lefolytatására.¹³⁶ Ezzel pedig bármiféle következmény nélkül elutasíthatja az adatkezelőnek az auditra lefolytatására irányuló igényét

Ezek alapján véleményem szerint nem feltétlenül az adatvédelmi audit az az intézmény, amellyel az adatkezelőket jogszabálykövető magatartásra lehetne ösztönözni – nem is beszélhetünk ösztönzésről, mivel az adatkezelő önként vállalkozik az auditálásra –. Talán érdekesebb lenne kisebb auditáló szervezetet létrehozni, melyek így nagyobb ügyterhet lennének képesek viselni és nem havi egy-két auditálásra lenne kapacitásuk. A Hatóság feladata pedig ezen szervek tevékenységének felügyeletére terjedne ki csupán.¹³⁷ Másrészt bizonyos szakmai szempontokat is előre meg kellene határozni, melyek természetesen szektor specifikus vonásokkal is kiegészíthetők lennének az adott üggyel összefüggésben. Emellett a vizsgálandó adatkezelések jellegére tekintettel előre meghatározott, több sávú ellenérték-rendszert is ki lehetne alakítani. Ha a különböző adatkezelők adatkezeléseinek folyamatos ellenőrzését és utóellenőrzését látná csak el a Hatóság, az adatkezelőknek nyilvánvalóan érdekük lenne az auditáló szervekhez fordulni az adatkezelésük jogszerűségének biztosítása érdekében félvén a NAIH ellenőrzéseitől. Így talán a magyar adatkezelőkben ténylegesen kialakulna a tudatos jogkövetés.

6. 5. Belső adatvédelmi felelősök konferenciája

A meghatározott adatkezelő, illetve az adatfeldolgozó köteles a szervezetén belül, a szerv vezetőjének felügyelete alá tartozó belső adatvédelmi felelőst kinevezni vagy megbízni.¹³⁸ Ezen felelős feladatai többértűek, tevékenységének lényege azonban alapvetően az Infotv.-nek megfelelő, jogszerű adatkezelés elősegítése.¹³⁹ Ezáltal a NAIH területi szervének is nevezhető, aki a Hatóság által végzett feladatokat látja el a legalsó szinten, és próbálja megelőzni, hogy a jogellenes adatkezelés eljusson a Hatóságig, növelve annak ügyterhét. Ez a gyakorlat véleményem szerint igen hasznos, hiszen már az adott szervezeten belül esetlegesen elérhető az Infotv.-nek megfelelő adatkezelés, az érintettek jogainak biztosítása, a visszaélések kiküszöbölése.

Az Infotv. a belső adatvédelmi felelősök és a NAIH közötti rendszeres szakmai kapcsolattartásra létrehozta¹⁴⁰ az évente legalább egyszer, a Hatóság vezetője által

¹³⁶ Szempontok 11. p.

¹³⁷ Takács Tamás (2014).

¹³⁸ Infotv. 24. § (1) bekezdés.

¹³⁹ Infotv. 24. § (2) bekezdés.

¹⁴⁰ Infotv. 25. § (1) bekezdés.

összehívott¹⁴¹ adatvédelmi felelősök konferenciáját. Ennek célja az egységes joggyakorlat kialakítása az információs alapjogokra vonatkozó jogszabályok alkalmazása során.¹⁴² A felelősök és a NAIH közötti könnyebb kapcsolattartás miatt pedig az Infotv. létrehozta a konferencia tagjairól a belső adatvédelmi felelősi nyilvántartást.¹⁴³

Véleményem szerint mind a belső adatvédelmi felelősök kötelező kinevezése/megbízása, mind a konferencia az Infotv. egyik legjelentősebb újítása. Az, hogy az információs alapjogokat már az adatkezelői szervek szintjén védi, sok visszasságot megelőzhet. Természetesen például az otthon-internetezők körében, akik maguk sincsenek tisztában esetleges adatkezelésükkel, nem lehet elkezdni ezt a fajta védelmet. Az Infotv. azonban így is a lehető legalsóbb szinten kezdi a megelőzést. A konferencia haszna egyrészt országszerte egységes joggyakorlat kialakításában lelhető fel. Az adatvédelmi biztos maga is az egységesség szellemében igyekezett intézni a hozzá érkezett ügyeket, azonban előtte az adatkezelések kisebb hányada volt csak ismert, így nem hathatott közvetlenül az adatkezelések egészére. A konferencia segítségével azonban a meghatározott szervek tevékenységére mindenképpen hat az egységes gyakorlat kialakítására irányuló törekvés. Másrészt a belső adatvédelmi felelősök minden évben információkat, aktuális újításokat ismerhetnek meg, egymással és a Hatósággal is konzultálni tudnak felmerülő problémáikról. Nem utolsósorban pedig maga a NAIH is első kézből értesülhet az adatkezelők nehézségeiről, és a jogalkotással kapcsolatos tevékenységén keresztül ezt közvetíteni is tudja a jogalkotó felé.

Természetesen a belső adatvédelmi felelősök tevékenységének és a konferencia eredményeinek kihasználása csak a Hatóságtól függ. A jogszabályi feltételek és ez által a pozitív változások megvalósításának lehetőségei is adottak.

Összefoglalás

Az ombudsmani típusú szervek egyik legfontosabb jellemzője a függetlenség. Hazánkban az adatvédelmi biztos függetlenségét az Országgyűlés általi, minősített többséggel történt megválasztás biztosította. A Hatóságot az Országgyűlés törvénnyel hozza létre, elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A NAIH vezetőjének a függetlenségét azonban a törvényi szabályozás nem biztosítja ennyire egyértelműen, hiszen a kinevezésénél fennáll a politikai befolyás lehetősége.

¹⁴¹ Infotv. 25. § (2) bekezdés.

¹⁴² Infotv. 25. § (1) bekezdés.

¹⁴³ Infotv. 25. § (5) bekezdés.

A Hatóság státuszával kapcsolatban felmerülő ellenérv, hogy a központi államigazgatási szervek rendszerébe tagozódva minősül autonóm államigazgatási szervnek. Így a Hatóság jogállása és alapjogvédelmi célja ellentmondásba kerülhet.

A NAIH vezetőjének megválasztásához hasonlóan maga az Infotv. is nélkülözi az Országgyűlés minősített többségét, hiszen egy egyszerű többséggel elfogadott törvényről van szó, szemben az Avtv.-vel. A kétharmad hiányának pozitívumai már ismertetésre kerültek, azonban számos kérdést vet fel az a megoldás, amely alapján a Hatóságot kétharmados többséggel védik, míg a két alapjog szabályozása nem élvez ilyen biztonságot.

A jogalkotó tudatában volt annak, hogy kötelezettségszegési eljárást vonhat maga után a NAIH ilyen módon történő létrehozása. A későbbi kötelezettségszegési eljárásban a kormány azon magyarázata, miszerint az európai uniós követelmények végrehajtása nem befolyásolja egy adott állam azon lehetőségét, hogy maga válassza meg a követelményt végrehajtó intézményt, és a modellváltásokról is döntenie jogosult, alapvetően az Európai Bíróság véleménye szerint is helytálló. Az azonban ahogyan a végrehajtás megvalósult, nem.

A sürgető modellváltás megfelelő indokoltságát keresve a Hatóság feladat- és hatáskörét kell vizsgálat alá venni. Ez alapján kiderül, hogy történt-e fejlődés, vagy a feladatkörök, az eszközrendszer lényegileg változatlanok maradtak, és csupán új név és új szervezeti forma kialakítására került sor.

A jogszabály-véleményezés témában már hangsúlyozásra került, hogy mennyire hasznos feladatköréről van szó. A feladatkör maradt, de a korábbi gyakorlat hiányosságai is, hiszen a jogalkotó nem reagált a nyilvánvalóvá vált hibákra.

Az adatvédelmi nyilvántartás vezetésével kapcsolatban viszont nem lehet egyértelműen kimondani annak feltétlen szükségességét. Ennek ellenére a jogalkotó megtartotta ezt a hatáskört, mi több, az konstitutív hatósági nyilvántartássá vált. A jogalkotó számára is ismert volt, hogy a nyilvántartás vezetése mekkora terhet rótt a biztosra. Éppen ezért talán megfontolandó lett volna ezt a feladatkörét elhagyni.

Az eljárások között a vizsgálati eljárás a Hatóságnál is mindezidáig a legjellemzőbb. Jelenleg is bárki fordulhat mindkét alapjog kapcsán a Hatósághoz, az ügyeket automatikusan vizsgálják.

A biztosnak a jogellenes adatkezelés felismerése esetén lehetősége volt annak megszüntetésére vonatkozó felhívásra, a nyilvánosság tájékoztatására. Ezek már általában elégségesnek bizonyultak. Ha mégsem, az ombudsmanokhoz képest erős hatósági jogosítványainkkal élhetett, és ezek összességükben általában eredményre is vezettek.

A Hatóságnak a biztoshoz hasonlóan lehetősége van arra, hogy a jogellenes adatkezelőt az adatkezelése megszüntetésére szólítsa fel. Ha ennek az adatkezelő nem tesz eleget, ebben a vizsgálati típusban a Hatóságnak nincsen lehetősége a nyilvánosság felhasználására. A nyilvánosság a biztos egyik legfőbb fegyvere volt, ám esetlegesen ezt pótolhatja az Infotv. 59. §-ában szabályozott hatósági jelentés, mely azonban nem minden esetben készíthető. Emellett a biztos hatósági jogosítványainak használatára sem jogosult. A biztos által tehát sikeresen alkalmazott eszközök nem állnak a Hatóság rendelkezésére ebben a szakaszban annak ellenére, hogy ez a NAIH alapeljárása. Ezen eszközök használatára a hatósági szakaszban, az újabb eljárás megindítása miatt több idő és több pénz felhasználását követően kerülhet sor.

A hatósági eljárás lefolytatása nem automatikus, a Hatóságnak nincsen vizsgálati kötelezettsége, csak a törvényi feltételek fennállása, és csakis az adatvédelmi jogsértések esetén kerülhet erre sor.

A Hatóság létrehozásának legfőbb indoka az új hatósági jogkörök, különösképpen a bírságotlansági jogosultság biztosítása volt. A jogalkotó ettől a hatáskörtől várta az adatkezelők jogkövető magatartásának erősödését. A NAIH éves összefoglalóiból a várt eredmény bekövetkezése egyelőre nem tűnik ki, majd csak többéves gyakorlat alapján.

A bírósági eljárás során a közérdekű, és a közérdekből nyilvános adatokkal kapcsolatban felmerült jogsértések kapcsán a bírósághoz lehet fordulni. A személyes adatokra ez az eljárás nem vonatkozik. A bírósági eljárás célja az, hogy a Hatóság által tett felszólításnak megfelelő magatartás tanúsítására kötelezze az adatkezelőt. Ezzel a rendelkezéssel érhető el legbiztosabban a Hatóság felszólításainak teljesítése. Azonban – lévén, hogy így az ügy kikerül a NAIH hatásköréből – nem lehet tudni, hogy a Hatóság a gyakorlatban él-e majd ezen lehetőséggel.

Végül a feladatkörök közül a belső adatvédelmi felelősök és azok konferenciája lefolytatásának elméletben pozitív hatását lehet kiemelni. A belső adatvédelmi felelősök lehetővé teszik, hogy alsóbb szinten megkezdődjön a jogkövető magatartás, és egyfajta kontrollt biztosítanak. A konferencia által pedig többek között a Hatóság közvetlenül és gyorsan értesülhet a gyakorlat problémáiról, így azok megoldására is lehetősége nyílik. Mindez azonban az elmélet, a törvényben biztosított lehetőség. Ismét felmerül a kérdés: mennyire fogják ezt a lehetőséget alkalmazni a gyakorlatban.

Az összefoglalásból kitűnt tehát, hogy a NAIH autonóm államigazgatási szervének volta sem a feltétlen függetlenséget, sem a közjogi tekintélyt nem alapozza meg olyan egyértelműen, mint ahogyan az a biztosnál fennállt. A Hatóság felállításával pedig sem a

mindenképpen szükséges fejlesztésekre, sem az Avtv. szükségtelen elemeinek elhagyására nem került sor. Nyilvánvalóan történtek változások, A kormányzat által szükségesnek tartott újítások. Ezek között vannak pozitívak is – az ügyintézési határidő lerövidítése, a belső adatvédelmi felelősök konferenciája, a bírósági eljárás stb. –, nagy részük gyakorlati megvalósulása azonban egyelőre kérdéses. Emellett legtöbbjük az adatvédelmi biztos gyakorlatába is beépíthető lett volna. Természetesen szó sincs arról, hogy minden, a Hatóság által újonnan kapott jogkörrel a biztost kellett volna felruházni, hiszen annak következménye esetlegesen éppen az ombudsmani jelleg elvesztése lett volna. Azonban egy lehetséges megoldást jelenthetett volna például a biztos intézményének fenntartása mellett egy hatósági jogkörrel rendelkező szervezet létrehozása. Olyané, ahová a hatósági eljárást igénylő ügyek kerülnének, és ahol többek között a bírságolási jogosultság is gyakorolható lenne. Ez a jelenlegi gyakorlat szerint egyébként nem érintette volna az ügyek nagy számát, hiszen a Hatóságnál is még mindig a vizsgálati típusú eljárást alkalmazzák sikeresen a legtöbb alkalommal.

Az adatvédelmet Európa-szerte ombudsmani típusú intézmény védi, ami mutatja annak jól bevált voltát. Ezért is hozták létre az Európai Unió intézményrendszerében is az adatvédelmi biztos intézményét. Ez nem azt jelenti, hogy hazánknak mindenben az európai gyakorlatot kell követnie. Markáns változások – leszámítva a hatósági jogköröket, melyek eredményességét adatokkal még nem lehet alátámasztani – azonban nem történtek, a feladatkörök és az eszköztár is nagyrészt változatlanok maradtak. Éppen ezért érdekes a modellváltás lefolytatásának gyakorlata. Hiszen ilyen mérvű reformok mellett felmerül a kérdés, hogy az adatvédelmi biztos régóta működő intézményét miért szüntették meg ilyen gyorsan, miért nem biztosítottak egy megfelelő átfutási időt a modellváltásra. Az pedig, hogy hosszútávon a Hatóság tevékenysége eléri-e avagy meghaladja az adatvédelmi biztosok tevékenységének eredményességét, a Hatóság sokévi működésének hiányában egyelőre a jövő kérdése.

Felhasznált irodalom

Baka Péter - Dudás Gábor - Filipovics Viktória - Freidler Gábor - Keszei Gábor - Kuthiné Nagy Andrea - Révész Balázs - Somogyvári Katalin - Szabó Endre Győző - Szilkay Júlia - Trócsányi Sára - Zombor Ferenc: Adatvédelem és információszabadság a mindennapokban. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2012. 480 p. (eljárások)

György István: Az autonóm szervek személyi állományának közszolgálati jogviszonyáról. Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás. 31 p. http://magyaryprogram.kormany.hu/akadalymentes/download/e/0b/a0000/16_JOG_Auton omSzervek_AROP2217.pdf (Letöltés dátuma: 2014.10.10.)

Jóri András: Adatvédelmi Kézikönyv. Budapest: Osiris Kiadó, 2005. 517 p.

Jóri András: Az adatvédelmi szabályozás generációi és jövője. In: Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon. Budapest: Országgyűlési Biztos Hivatala, 2008, 172 p. (109-117 p)

Kilényi Géza: A közigazgatásra vonatkozó általános szabályok a közigazgatási szervezeti törvényben. In: Magyar Közigazgatás 2004/54 386-402 p

Majtényi László: Az adatvédelmi ombudsman – az adatvédelmi törvényhozás. In: Magyar Közigazgatás 1990/8 695-702 p.

Majtényi László: Az információs szabadságok - adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága. Budapest: CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft, 2006, 485 p.

Majtényi László: Ombudsmannok Skandináviában – országgyűlési biztos Magyarországon? In: Világosság 1988/7 432-440 p.

Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság: Szakmai szempontok az adatvédelmi audit végzéséhez. <http://naih.hu/files/AdatvedelmiAuditSzakmaiSzempontokVegleges.pdf> (Letöltés dátuma: 2014.08.17.)

Országgyűlési naplók, a T/3586 iktatószámú, Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról elnevezésű indítvány általános vitája, 103. ülésnap (2011.06.23.) 139-163. felszólalás, http://www.parlament.hu/orszaggyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-adatai?p_auth=oKYqbtxm&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyporlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyporlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8

[pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy_naplo.naplo_fadat_aktus%3Fp_ckl%3D39%26p_uln%3D103%26p_felsz%3D139%26p_felszig%3D163%26p_aktus%3D4](#) (Letöltés dátuma: 2014.07.16.)

Péterfalvi Attila: Adatvédelem és információszabadság az emberi jogok tükrében. In: Az omudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon. Budapest: Országgyűlési Biztos Hivatala, 2008, 172 p. (29-38 p)

Péterfalvi Attila: Átláthatóság a védelmi igazgatásban (doktori PhD értekezés). Budapest: Nemzeti Közszerolálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, 2014. 251 p.

Sólyom László: Adatvédelem és személyiségi jog. In: Világosság, 1988. 1. sz. 55.

Sólyom László: Egy új szabadságjog: az információszabadság. In: Valóság 1988/9

Szikinger István: Díszítőelem vagy tartóoszlop? In: Fundamentum 1997/1.sz., 76-80 p.
Internetes elérési lehetőség:
http://epa.oszk.hu/02300/02334/00050/pdf/EPA02334_Fundamentum_1997_01_076-080.pdf (Letöltés dátuma: 2014. október 9.).

Sziklay Júlia: Az információs jogok kialakulása, fejlődése és társadalmi hatása, doktori értekezés (Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolája), Budapest, 2011, 231 p.

Takács Tamás: Hatósági adatvédelmi audit – avagy róka a tyúkólban - Az első év tapasztalatai - Szabályozási és gyakorlati ellentmondások, Jogi Fórum, 2014. 02. 18.
<http://www.jogiforum.hu/hirek/31311> (Letöltés dátuma: 2014.08.27.)

Varga Zs. András: Az országgyűlési biztosok eljárásának feltételei. In: Jogtudományi Közlöny 1997. 52. évf. 6. sz. p. 257-268 p.