

ZOMBOR FERENC

## Szolidaritási reform – szociális törvényi szabályozás és adatvédelem\*

A személyes adatok védelme nem az adat önmagában vett védelmét jelenti. A személyes adatok védelme egy jog, alkotmányos alapjog, amely az egyént (állampolgárt) illeti. Így nem önmagáért kell az adatot védeni, hanem ezen keresztül (mögötte) az adatalanyt, az érintettet, akire az adat vonatkozik, éspedig azért, hogy ne legyen kiszolgáltatott, s hogy mások ne élhessenek vissza az ő esetleges információs alárendeltségéből fakadó helyzetével. Az „adatvédelem” kifejezés használatával kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az adatvédelem csak részben jelenti az adat fizikai védelmét (technikai, szervezési, eljárási intézkedések, egyszóval: az adatbiztonság megteremtése a jogosulatlan hozzáférés, megváltoztatás, nyilvánosságra hozatal vagy törlés, illetőleg sérülés vagy a megsemmisülés ellen), természetesen azt is jelenti, de annál tágabb: az adatvédelem – a személyes adatok védelméhez fűződő jog – a személy védelmét hivatott biztosítani. A személyes adatok védelméhez fűződő jog a magánélet, a magánszféra védelmét biztosító jogok közé tartozik.

### 1. Adatvédelmi alapvetések

#### 1.1. Bevezetés

A személyes adatok védelméhez fűződő jog Magyarországon *alkotmányos védelmet* élvez, a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló többször módosított 1949. évi XX. törvény 59. §-a biztosítja a polgárok személyes adatainak védelméhez fűződő jogát, a 61. § tartalmazza a közérdekű adatok megismerhetőségét, terjesztését. E rendelkezéseket az 1989. évi rendszerváltó alkotmányreform, alkotmánymódosítás állapította meg (1989. évi XXXI. tv., hatályos 1989. október 23-tól).

\* A szociális ellátórendszer reformja című rovatunkat az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium által irányított SZOLID-Projekt támogatja. Jelen tanulmány a SZOLID-Projekt támogatásával készült.

A személyes adat fogalmát az adatvédelmi törvény meglehetősen tágan jelöli meg:

„a meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés”.

A személyes adatok körébe mindaz beletartozik, ami egy élő személlyel, az érintettel kapcsolatos bármilyen információt hordoz, függetlenül attól, hogy arra az érintett mennyire érzékeny, hiszen ez az érzékenység kizárólag tőle, az egyéniségétől, a körülményeitől, a társadalmi helyzetétől, az adott tényállástól stb. függ. Személyes adat az érintettre vonatkozó vélemény, minősítés, továbbá az adatokból levonható következtetés is, hiszen számos adatkezelésnek éppen az a célja, hogy a felvett adatokból az érintettre vonatkozó következtetéseket vonjon le, amelyek az érintettel kapcsolatos döntések alapját képezik (segélyezés, hitelképesség, jogosultság szolgáltatásokra és kedvezményekre, munkahelyi felvétel, előmenetel vagy alkalmasság adott munkakör betöltésére stb.). Azok az adatok is személyes adatnak tekintendők, amelyek önmagukban ugyan nem, de az adatkezelő birtokában lévő egyéb személyes adatokkal összevetve az érintettel kapcsolatba hozhatók.

A személyes adatoknak van egy szűkebb – védettebb – köre, ez a *különleges* (szenzitív, érzékeny) adatok csoportja. Ezeket az adatvédelmi törvény pontosan megjelöli. Ide tartozik:

a) a faji eredetre, a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más világnézeti meggyőződésre, az érdekképviseleti tagságra,

b) az egészségi állapotra, a kóros szenvedélyre, a szexuális életre vonatkozó adat, valamint a bűnügyi személyes adat (ld. 2. §. 2.).

A különleges adat azért élvez megkülönböztetett védelmet, mert a magánszféra belsőbb, intim, másra legkevésbé sem tartozó szintjeire utal. Ha ezt harmadik személy jogellenesen megismeri, felhasználja, az különösen sérti az emberi méltóságot, kiszolgáltatottá teszi az érintettet.

Az esély- és jogegyenlőség, az egyenlő méltóság minden ember számára csak úgy biztosítható, ha a hátrányos vagy kivételes megkülönböztetésre lehetőséget nyújtó adatok kiszolgáltatásában a lehető legnagyobb mértékben megmarad az egyén *információs önrendelkezési joga*.

A személyes adatok védeleméhez fűződő jog – vagy másképpen: az információs önrendelkezési jog – azt jelenti, hogy mindenki maga rendelkezik az adataival, maga döntheti el, hogy milyen adatát melyik szervnek adja át (kivétel ez alól a törvényen alapuló kötelező adatszolgáltatási és -kezelési kötelezettség).

## 1.2. Az adatvédelem jogi szabályozásának rendszere

### 1.2.1. A SZEMÉLYES ADATOK VÉDELMEÉRŐL ÉS A KÖZÉRDEKŰ ADATOK NYILVÁNOSSÁGÁRÓL SZÓLÓ 1992. ÉVI LXIII. TÖRVÉNY

A személyes adatok védelmét és a közérdekű adatok nyilvánosságát biztosító általános jogszabály a *személyes adatok védelméről és a közérdekű ada-*

tok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.), 1993 májusában lépett hatályba.

E két alkotmányos jog érvényesülését, védelmét elsősorban az Avtv. biztosítja. Az Avtv. hatályba lépése óta számos ún. szektorális, ágazati adatvédelmi-adatkezelési törvény készült, ezek nagy (állami) adatrendszerek kezelésének szabályait tartalmazzák (a polgárok név- és lakcímadatainak központi nyilvántartása; társadalombiztosítás, nyugdíjfolyósítás, adózás, munkaügy stb.).

Az Avtv. olyan alapelveket fogalmaz meg, amelyek minden magyarországi adatkezelőt, adatkezelés érintenek, amelyeket az ún. szektorális adatkezelési törvényeknek is figyelembe kell venniük, ezek közül az alábbiak ismertetése tűnik szükségesnek:

*Adatkezelés:*

Az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adatok gyűjtése, felvétele és tárolása, feldolgozása, hasznosítása (ideértve a továbbítást és a nyilvánosságra hozatalt) és törlése. Adatkezelésnek számít az adatok megváltoztatása és további felhasználásuk megakadályozása is.

Az adatkezelés az adatokra alkalmazható minden műveletet felölel.

*Adatfeldolgozás:*

Az adatkezelési műveletek, technikai feladatok elvégzése, függetlenül a műveletek végrehajtásához alkalmazott módszertől és eszköztől, valamint az alkalmazás helyétől.

Az Avtv. hatálybalépése óta az információ-technológia fejlődése lehetővé tette, hogy az adatkezeléssel kapcsolatos döntések meghozatala és azok technikai végrehajtása mind szervezetenként, mind technikailag elkülönüljön. Ez a felelősségi viszonyok átalakulását is jelenti, ami szükségessé tette az adatfeldolgozó fogalmának és felelősségének önálló meghatározását. Az adatfeldolgozást korábban törvény nem tette lehetővé, annak jogalapja csak az érintett hozzájárulása lehetett. Az Európai Unió Tanácsának 95/46/EC Irányelve „Az egyénnek a személyes adatok feldolgozásával kapcsolatos védelméről és ezeknek az adatoknak a szabad áramlásáról” egyértelmű definíciót tartalmaz az adatkezelő és az adatfeldolgozó fogalmának elhatárolására, valamint külön rendelkezéseket fogalmaz meg az adatfeldolgozó felelősségének meghatározására, ezt vette át a magyar szabályozás is 1999-ben.

*Adattovábbítás:*

Ha az adatot meghatározott harmadik személy számára hozzáférhetővé teszik.

*Nyilvánosságra hozatal:*

Ha az adatot bárki számára hozzáférhetővé teszik.

*Adatkezelő:*

Az a természetes vagy jogi személy illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely a személyes adatok kezelésének

## A SZOCIÁLIS ELLÁTÓRENDSZER REFORMJA

célját meghatározza, az adatkezelésre vonatkozó döntéseket meghozza és végrehajtja, illetőleg a végrehajtással adatfeldolgozót bízhat meg.

*Az adatkezelés jogszerűsége:*

Személyes adat akkor kezelhető, ha

a) ahhoz az érintett hozzájárul, vagy

b) azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli.

A különleges adat kezeléséhez a hozzájárulást írásban kell megadni.

*Adatfeldolgozás:*

Az adatfeldolgozónak a személyes adatok feldolgozásával kapcsolatos jogait és kötelezettségeit az Avtv., valamint az adatkezelésre vonatkozó külön törvények keretei között az adatkezelő határozza meg. Az adatkezelési műveletekre vonatkozó utasítások jogszerűségéért az adatkezelő felel.

Az adatfeldolgozó tevékenységi körén belül, illetőleg az adatkezelő által meghatározott keretek között felelős a személyes adatok feldolgozásáért, megváltoztatásáért, törléséért, továbbításáért és nyilvánosságra hozataláért. Az adatfeldolgozó tevékenységének ellátása során más adatfeldolgozót nem vehet igénybe.

*Az adatkezelés célhoz kötöttsége:*

Az Avtv. egyik leglényegesebb alapelve az adatkezelés célhoz kötöttségének szabálya, e szerint személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak.

Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig.

Kötelező adatszolgáltatáson alapuló adatkezelést közérdekből lehet elrendelni.

Az érintettel az adat felvétele előtt közölni kell, hogy az adatszolgáltatás önkéntes vagy kötelező. Kötelező adatszolgáltatás esetén meg kell jelölni az adatkezelést elrendelő jogszabályt is.

*Az adatok minőségének elve:*

Ez az elv a következő követelményeknek való megfelelést jelenti:

– felvételük és kezelésük tisztességes és törvényes;

– pontosak, teljesek és ha szükséges, időszerűek;

– tárolásuk módja alkalmas arra, hogy az érintettet csak a tárolás céljához szükséges ideig lehessen azonosítani.

Hangsúlyozni kell, hogy az adatfelvétel és -kezelés nem „tiszteséges és törvényes” volta önmagában is megalapozhat jogorvoslati igényt, tehát komolyan kell venni.

*Adatbiztonság:*

Az adatkezelő, illetőleg tevékenységi körében az adatfeldolgozó köteles gondoskodni az adatok biztonságáról, köteles továbbá megtenni azokat a technikai és szervezési intézkedéseket és kialakítani azokat az eljárási szabályokat, amelyek az Avtv., valamint az egyéb adat- és titokvédelmi szabályok érvényre juttatásához szükségesek.

Az adatokat védeni kell különösen a jogosulatlan hozzáférés, megváltoztatás, nyilvánosságra hozás vagy törlés, illetőleg sérülés vagy a megsemmisülés ellen.

*A „hozzájárulás” fogalma:*

Az Avtv. korábban nem szólt arról, hogy mikor jogszerű az adatkezeléshez való hozzájárulás, vagyis, hogy mikor tekinthető megadottnak. A már hivatkozott EU Irányelv szerint ehhez nélkülözhetetlen „az adatalany hozzájárulása”: „az adatalany kívánságának önkéntes, határozott és tájékozott kinyilvánítása, mellyel beleegyezését fejezi ki az őt érintő személyes adatok feldolgozásához”.

Ézt a magyar adatvédelmi gyakorlat is átvette. Erre tekintettel a hozzájárulás nem alapulhat belenyugváson, hallgatáson, csak az érintett kifejezett nyilatkoztán. Ezt a gyakorlatot megerősítette az Avtv. 2003. júniusi módosítása is (2004 januárjától az Avtv. hatályos szövege e tekintetben: „hozzájárulás: az érintett kívánságának önkéntes és határozott kinyilvánítása, ami megfelelő tájékoztatáson alapul, és amellyel félreérthetetlen beleegyezését adja a rá vonatkozó személyes adatok – teljes körű vagy egyes műveletekre kiterjedő – kezeléséhez”).

*„Ha törvény elrendeli”:*

Az Avtv. előírja, hogy személyes adatot kezelni csak az érintett hozzájárulása vagy törvényi felhatalmazás alapján lehet. Főszabály tehát az érintett információs önrendelkezési joga, vagyis mindenki maga dönti el, hogy személyes adatait kinek mikor, milyen célra, milyen terjedelemben adja át (1. § (1) bekezdés). Ez az elv természetesen nem érvényesülhet korlátozástól mentesen, hiszen belátható, hogy az állami-önkormányzati szervek nem működhetnek bizonyos, az egyes polgárokra vonatkozó ismeretek nélkül (népességnyilvántartás, adóigazgatás, bűnüldözés stb.).

E főszabálytól eltérni csak akkor lehet, s akkor lehet személyes adat kezelését törvényben kötelezően előírni, ha a törvény meghatározza egyúttesen a kezelendő adatfajtákat és az adatkezelőt (1. § (3) bekezdés).

Gyakori, hogy egyes törvények így rendelkeznek: „Felhatalmazást kap a kormány/... miniszter, hogy az adatkezelés részletes szabályait rendeletben állapítsa meg” – ez a fordulat visszatérő eleme az újabb kori jogalkotásnak. Ez azonban nem jelentheti azt, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály határozhatja meg a kezelendő adatok és az adatkezelő(k) – hozzáférők – körét. Ezeket az alapkérdéseket törvényben kell rendezni.

A különféle adatkezeléseket érintő jogalkotásnak van egy másik érzékeny pontja, amely szorosan összefügg az információs technológiai fejlődéssel. Ez abban áll, hogy valamely technológiai lobby megpróbál ráerőltetni a közigazgatásra (a csúcsszerveire, a döntéshozókra) új alkalmazásokat, ezekről megszületik a döntés, majd utóbb rájönnek (mert va-

## A SZOCIÁLIS ELLÁTÓRENDSZER REFORMJA

laki szól), hogy talán törvényi felhatalmazás kellene ezek alkalmazásához. Szerencsére ez ritkábban fenyegeti a szociális szférát (talán mert ez a terület nem akkora üzlet, mint pl. az internet-távközlés, a banki adónyilvántartás, kamerázás stb.).

### 1.2.2. SZEKTORÁLIS ADATKEZELÉSI SZABÁLYOK

*Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény* számos olyan rendelkezést tartalmaz, amelyek ismerete a szociális szféra dolgozói számára alapvető fontosságú, így a tájékoztatáshoz való jog; az egészségügyi dokumentáció megismerésének joga; az orvosi titoktartás. Ezek részletes ismertetése nem feladata jelen írásnak.

Az egészségügyi szervek feladata alapvetően az egészség megőrzése és a betegségek megelőzése, ugyanakkor a gyógyító intézmények ma már egyre inkább szembesülnek azzal, hogy nem elhanyagolható feladatuk és kötelességük a betegjogok biztosítása. Az egészségügyről szóló törvény egyik lényeges alapelve a betegek jogainak védelme: a beteg személyes szabadsága és önrendelkezési joga kizárólag az egészségi állapota által indokolt, e törvényben meghatározott esetekben és módon korlátozható.

Az egészségügyi törvény mellett van egy külön törvény is az egészségügyi dolgozók adatkezeléséről: *az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény*. Ez a törvény számos, a szociális szféra számára modell-értékű szabályt tartalmaz, amelyek átvétele hasznos volna e területen. E törvény külön fejezetekben tárgyalja az egészségügyi ellátóhálózat szerveinek adatkezelését; a tudományos kutatás céljából végzett adatkezelés lehetőségeit, az egészségügyi ellátóhálózaton kívüli szerv megkeresésére zajló adattovábbítást, a továbbított adatok nyilvántartásának kötelezettségét, valamint az adatvédelmi felelős intézményét. Ez utóbbiról néhány megjegyzés:

Az adatvédelmi felelős feladata az intézmény vezetőjének segítése az adatvédelemmel kapcsolatos tevékenységében. Az adatvédelmi felelős feladata a gyógyítást végzők segítése is abban, hogy adatkezelői tevékenységüket megfelelően végezhessék: kiterjed a tanácsadásra, intézményen (szervezeti egységen) belüli adatkezelési szabályok oktatására, magyarázatára, a rendőrségi és egyéb külső szervtől érkező adatkérések jogszerűségének megállapítására. Tájékoztatja a betegeket, kérésükre a rájuk vonatkozó egészségügyi dokumentációt felkutatja, lemásolja.

Bármilyen meglepő is, de szintén minta-értékű *a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.)* szabályozása a rendőrség adatkezeléséről. Az Rtv.-nek külön fejezete foglalkozik a rendőrség adatkezelésével. Általános szabály, hogy a rendőrség a törvényben szabályozott bűnmegelőzési, bűnüldözési, valamint államigazgatási és rendészeti feladatainak ellátásához más adatkezelési rendszerekből adatokat vehet át. De: ennek során meg kell jelölnie a felhasználás célját, továbbá dokumentálnia kell az adatátvétel tényét, mind az adatátadó, mind az adatátvevő szervnél. A rendőrségi adatot kezelő szerv különleges adatot kizárólag bűnüldözési célból, külön felsorolt súlyos bűncselekmények elkövetésével gyanúsított személy esetében kezelhet, s különleges adat csak a konkrét cse-

lekménnyel közvetlenül összefüggően kezelhető. Az Rtv. rendelkezései tehát korlátozzák a rendőrség különleges adat-megismerési jogosultságát, nem teszik lehetővé a totális, készletező, cél nélküli adatgyűjtést, csak azokat, akiket a meghatározott súlyos bűncselekmények valamelyikének elkövetésével gyanúsítanak. Az, hogy időnként mást mutat a gyakorlat, vagyis a rendőrség munkatársai egy-egy ügyben mutatott adatéhsége, totális gyűjtőigénye meghaladja az Rtv.-ben biztosított kereteket, nem a törvény hibája, de a jogsértő adatkezelések ellen jogorvoslatnak van helye.

### 1.2.3. JOGORVOSLATI LEHETŐSÉGEK

Az adatvédelmi alapvetések körében röviden említést kell tenni arról, hogy nem árt, ha tudják a felelősök–adatkezelők, hogy az Avtv. és a szektorális adatkezelési törvények be nem tartása milyen (adott esetben súlyos) jogkövetkezményekkel járhat.

Jogainak megsértése esetén az érintett többféle jogorvoslati lehetőség közül választhat. A *Büntető Törvénykönyvről* szóló 1978. évi IV. törvény büntetni rendeli a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos alapjog megsértését (177/A §: „visszaélés személyes adattal”).

A *Polgári Törvénykönyvről* szóló 1959. évi IV. törvény alapján szintén lehet kifogásolni a személyiségi jogokat sértő adatkezelést. A sérelmet szenvedett fél egyebek közt követelheti a jogsértés megtörténtének bírósági megállapítását, a jogsértés abbahagyását, eltiltást, a sérelmes helyzet megszüntetését és kártérítést a polgári jogi felelősség szabályai szerint (84. §).

Az Avtv. is biztosít bírósági jogérvényesítést az érintett számára (17. §).

Az Avtv. kártérítést is lehetővé tesz az adatkezelésből eredő károkért, amelyekért az adatkezelő objektív felelősséggel tartozik. Ezt az indokolja, hogy az adatkezelőhöz képest az érintett gyakran kiszolgáltatott helyzetben van, hiányzik a befolyásolási, közvetlen ellenőrzési lehetősége.

## 2. Az adatvédelmi ombudsman szociális ügyeket érintő esetjoga

Az adatvédelmi biztos gyakorlatában a szociális területen évről évre visszatérő problémákkal jelentkezik a helyi közigazgatásban dolgozók *helytelen jogalkalmazási gyakorlata*, ami azonban sok esetben nem a köztisztviselői kar hibája, hanem azt *jogalkotási hiányosságok*, vagy *jogértelmezési nehézségek* okozzák. A személyes adatok nyilvántartására és kezelésére vonatkozó, különböző időpontokból származó, különböző szintű jogszabályok rendelkezései sok esetben nincsenek összhangban sem egymással, sem az adatvédelmi törvénnyel.

Az önkormányzatok eljárását, döntéseit sérelmező indítványok körén belül a szociális igazgatást, a segélykérelmek elbírálását érintő ügyek száma a legmagasabb. Tekintettel arra, hogy ilyen ügyekben *nehéz helyzetben lévő, sok esetben kiszolgáltatott emberek* fordulnak kérelemmel a hivatalok-

hoz, rendkívül fontos, hogy az eljárás teljes ideje alatt megőrizhessék emberi méltóságukat, s hogy állampolgári jogaik ne sérüljenek, személyes adataik kezelése tisztességes és törvényes legyen.

### Vagyonynyilatkozat

Sokan sérelmezik, hogy *vagyonynyilatkozat* kitöltésére kötelezik az önkormányzatok a rendszeres gyermekvédelmi támogatásban, szociális segélyben, munkanélküliek jövedelempótló támogatásában illetve más ellátásban részesülőket, még a közlekedési kedvezményben részesülő mozgáskorlátozott személyeket is.

Az Sztv. alapján a szociális ellátásra való jogosultság elbírálásához a kérelmező kötelezhető arra, hogy családjá vagyoni, jövedelmi viszonyairól nyilatkozzon, illetve hogy azokat igazolja. Az Avtv. célhoz kötött adatkezelést előíró rendelkezése szerint azonban csak olyan adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, s csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig az. Amennyiben az Sztv. felsorolja a támogatás igénybevételének feltételeit, és a vagyoni helyzet vizsgálata ebbe a körbe nem tartozik bele, nem kérhető vagyonynyilatkozat.

### Nyilvánosság

Gyakran okoz bizonytalanságot és jogértelmezési nehézséget, hogy mely esetekben és milyen személyes adatokat lehet nyilvánosságra hozni. Több önkormányzat *a segélyben részesítettek nevét, címét, a segély összegét a testületi döntés után nyilvános helyen kifüggeszti, vagy a testületi ülésről készült jegyzőkönyv mellékleteként – mint a döntés alapjául szolgáló előterjesztést – bárki számára hozzáférhetővé teszi.* Mivel az Avtv. rendelkezései alapján a segélyezettek adatai egyértelműen személyes adatnak minősülnek, csak törvényi felhatalmazással vagy az érintettek beleegyezésével hozhatók nyilvánosságra. Ez a gyakorlat tehát törvénysértő.

Több beadvány érkezett az adatvédelmi biztos irodájához azzal kapcsolatban, hogy az állampolgárok – *a segélykérelmek elbírálásával kapcsolatos visszaéléseket feltételezve – megismerhetik-e a segélyben, juttatásban részesülők adatait.* Ez elsősorban azok igénye, akik nem kapták meg a kért támogatást, azonban „tudnak olyanokról”, akik megkapták, de „nem érdemelték volna meg”, „ezért meg ezért”..., „valakinek a valakije”... Az Sztv. alapján a szociális ellátásra jogosultság megállapítása, az ellátás biztosítása, fenntartása és megszüntetése céljából a jegyző nyilvántartást vezet. Ebből a nyilvántartásból – eseti, konkrét megkeresés alapján – csak a szociális hatáskört gyakorló, a gyámügyi feladatokat ellátó, a társadalombiztosítási igazgatási, az igazságszolgáltatási, a katonai igazgatási szervek, valamint a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények részére szolgáltatathatók adatok. A hivatal jogszerűen jár el minden olyan esetben, amikor a segélyezettek adatainak megismerésére, közzétételére vonatkozó kérelmeket elutasítja. A helyi önkormányzat segélyezési gyakorlata

jogszerűségének vizsgálata, a szociális hatáskört ellátó szervek működésének törvényességi ellenőrzése nem a településen lakó állampolgárok feladata, észrevételeikkel a közigazgatási hivatalhoz fordulhatnak.

Többször kértek települési jegyzők állásfoglalást arról, hogy a szociális nyilvántartás adatai, illetve az egyes szociális ügyek mely esetekben adhatóak át a *képviselő-testületnek, bizottságának vagy képviselőnek*. A nyilvántartás adatait, valamint az egyes ügyek iratait csak az arra törvényekben feljogosított szervek ismerhetik meg. A bizottság és a testület akkor teheti ezt meg, ha az Sztv. vagy a Gyvtv. alapján hatáskörét gyakorolja, de ebben az esetben is csak az érintettre vonatkozó adatok, iratok adhatók át részükre, általános betekintési jogosítványa – totális hozzáférése – a hatáskört gyakorló szervnek sincs. Települési képviselő egyéni kérésére szintén nem engedélyezhető a betekintés.

### Célhoz kötött adatigénylés

Egy állampolgár azt sérelmezte, hogy lakóhelyén az önkormányzat által rendezett *nyugdíjas karácsonyi ünnepségen* akkor vehették át a szociális segélyként járó ajándékutalványt, ha az önkormányzat jelenlévő munkatársának bemutatják a nyugdíjszelvényt. Az önkormányzat az Szt. ismert felhatalmazása alapján – rendelet alkotásával – így kívánt eseti szociális segélyt nyújtani azoknak a nyugdíjasoknak, akiknek az egy főre jutó jövedelme nem haladta meg a mindenkori öregségi nyugdíjminimum háromszorosát. A szociális segély megállapításának feltétele az egy főre jutó jövedelem hiteles igazolása, mely nyugdíjasok esetében a nyugdíjszelvény bemutatásával történhet. Az önkormányzat a vizsgált esetben a jogszabályoknak megfelelően járt el.

Hasonló jellegű volt az a panasz, melyben az érintett azt kifogásolta, hogy a polgármesteri hivatal szociális osztálya rendszeres gyermekvédelmi támogatás megállapításához kérte a *bontóperről szóló bírósági végzést*. A kérelmezőnek ugyan igazolnia kell családi állapotát az egy főre jutó jövedelem megállapításához, a válást kimondó bírósági ítélet azonban ettől nyilvánvalóan sokkal bővebb adatkört tartalmaz, amely nem tartozik a szociális ügyintézőre. Az ilyen igazoláshoz elegendő a házassági anyakönyvi kivonat is.

### 3. A „SZOLID-Projekt” tanulmányainak adatvédelmi szempontú áttekintése, következtetések, javaslatok

A szociális terület adatkezeléseire is érvényes az a megállapítás, hogy a szétagoltság akadályozza az egységes szemléletű szabályozást, nem is beszélve a jogalkalmazásról.

Az adatvédelmi szabályozással összehangolható, annak alapelveivel nem ellentétes az „állandóság és rugalmasság” követelményének érvényesítése. Erre alkalmas megoldásnak tűnik a SZOLID-Program keretében felvetett három jogszabályt tartalmazó törvénycsomag ötlete.

Üdvözlendő, hogy a *társadalmi szolidaritási (alap)törvényben* kapnának

helyet „az adatszolgáltatás, adatnyilvántartás, adatvédelem és az adatok ellenőrzésének szabályai”. Ezt az is indokolja, hogy az adatvédelem „anyajoga” végső soron az emberi méltóság, a személyiség védelme, ezt az alkotmányos alapelvet hasznos külön is hangsúlyozni e törvényben.

Az alapelvek között „a kérelmezők és az ellátottak emberi méltóságának tiszteletben tartása” címben hivatkozott „önrendelkezési jogot” ki lehetne egészíteni az *információs önrendelkezési jog* említésével.

A „munkahelykeresés és a munkavállalás ösztönzése” alapelv szerint a szociális ellátások biztosítását összhangba kell hozni a munkahelykeresést és a munkavállalást biztosító intézkedésekkel. Ez is felhívja a figyelmet arra az új jelenségre, hogy különböző adatkezelők (szociális és más szervek) igyekeznek együttműködni, összehangolni tevékenységüket, ez nem kifogásolható, amennyiben az ügyfél érdekében történik.

A hajléktalanok tekintetében az átmeneti segély (vagy az annak helyébe lépő ellátás) esetleges párhuzamos igénybevétele miatt tartják szükségesnek a támogatás megállapításának központosítását. Az „azonnali beavatkozást igénylő helyzetek” esetében felmerült, hogy a jelenlegi szabályozás ellenérdekeltté teszi az önkormányzatokat pl. a külföldi lakóhellyel rendelkező rászorulókat támogatásában. Ennek kiküszöbölésére az előző esethez hasonlóan a segélykérelmek adminisztrációját a szociális igazgatás megyei (regionális) dekoncentrált szerveinek hatáskörébe kívánják utalni. Ez megvalósítható jogszerűen adatvédelmi szempontból, amennyiben az érintettek információs önrendelkezési joga a feltétlenül szükségessé váló nagyobb mértékben nem csorbul.

A szociális ellátás iránti kérelmek benyújtásánál és a jogosultság elbírálásánál merült fel a *környezettanulmány* végzésének problematikája. A környezettanulmányt a szakértők azért tartják általában aggályosnak, mert egyrészt az Sztv. nem határozza meg pontosan a tartalmát és alkalmazásának körét, másrészt általa a hatóság olyan adatokhoz juthat, amelyek nem relevánsak a támogatás megállapítása szempontjából, s ezek miatt nehezen egyeztethetőek össze a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos alapjoggal. Az is felmerült, hogy a környezettanulmány valójában nem más, mint a jogosultságot elbíráló szervnek a polgárral szembeni gyanakvásának intézményesítése, ami sérti az emberi méltóságot. Ráadásul valójában nem is alkalmas a „csalók” kiszűrésére.

A javaslat megfogalmazza, hogy rögzíteni kell a jövőben az önkormányzatok illetve a szociális igazgatást végző szervek szociális *ellátásokkal kapcsolatos tájékoztatási kötelezettségének* tartalmát, és ki kell szélesíteni az *ellátottjogi képviselők* tevékenységi körét a pénzügyi és természetbeni ellátásokra is.

Mindehhez adatvédelmi szempontból annyit szükséges hozzátenni, hogy:

- Amennyiben a jogalkotó a környezettanulmány fenntartása mellett foglal állást, figyelembe kell vennie, hogy a környezettanulmány végzése és az ezzel járó adatgyűjtés akkor jogszerű, ha a törvény pontosan meghatározza: milyen esetekben, mely szerv milyen adatokat gyűjthet. Az érintett számára is követhető és megismerhető legyen az adatkör. Ne adjon alkalmat arra, hogy az adatrögzítő irreleváns, pl. személyes benyomást, negatív értékítéletet tükröző adatot vegyen fel, ami ráadásul sérti

az emberi méltóságot, vagy akár az adatmimórség alapelvévét is (pontatlan, nem tisztessége adattefelvétel). Az ilyen dokumentumban ne szerepelhessen olyan rovat, ahol a kitöltő pl. az érintett „cigány” vagy „csavargó” életmódjáról, alkoholizmusáról nyilatkozik. Az elvégzett környezettanulmány megállapításait nem lehet az érintett elől eltitkolni.

- Az ellátottjogi képviselők tevékenységi körének kiszélesítése a pénzbeli és természetbeni ellátásokra adatvédelmi szempontból üdvözlendő. A javaslat szerint nemcsak az ellátást már igénybevevők panaszaival foglalkoznának, hanem feladatuk lenne a kérelmezők általános érvényű tájékoztatása és az ő panaszaiakkal való foglalkozás is. Az ellátottjogi képviselővel rokon intézmény az egészségügyben úgy a betegjogi képviselő, mint az adatvédelmi felelős is. Mindkettő igen komoly segítséget képes nyújtani a polgároknak alkotmányos jogaik gyakorlásában.

Említést érdemel e helyütt az Avtv. 2004. január 1-jén hatályba lépett módosítása, amely kötelezővé teszi egyes adatkezelőknél *belső adatvédelmi felelős* kinevezését. Ennek oka: oly mértékben specializálódik a szektorális adatkezelési szabályok rendszere, hogy azt nehéz követni, jó, ha van segítség, ezzel foglalkozó személy az intézménynél. A fő szempont azonban az érintett magánszemélyek személyes adataik védelméhez fűződő jogának megóvása. Adatvédelmi felelőst kell kinevezni az országos hatósági, munkaügyi vagy bűnügyi adatállományt kezelő, illetőleg feldolgozó adatkezelőnél és adatfeldolgozónál; a pénzügyi szervezeteknél; a távközlési és közüzemi szolgáltatóknál.

Szintén a kérelem benyújtása és a jogosultság elbírálása körében – *a szociális igazgatásban felhasználható bizonyítékok és beszerzésük módja* apropóján – merült fel a vagyonynyilatkozatok, a más szociális és egyéb hatóságoktól (adó-, társadalombiztosítás) származó információk kérdése az érintett jövedelmére, az általa igénybe vett ellátásokra, illetve egészségi állapotára vonatkozóan.

- *A vagyonynyilatkozattal* a korábban hangsúlyozott aggályok miatt óvatossan kell bánni. A szakértői anyagokban nem merült fel szempontként, de tény, hogy annak adattartalma – az érintett nyilatkozatának valódisága – gyakorlatilag ellenőrizhetetlen, ha nincs központi ingatlan- és betétnyilvántartás. Ezek az adatvédelem, adatbiztonság szempontjából rendkívül aggályosak. Mózer Péter sem tartja indokoltnak szakvéleményében a „vagyonmérést”.

- A más hatóságoktól való adatigénylés, a velük való adategyeztetés: amennyiben valamely tény bizonyítása, törvényben meghatározott körülmény igazolását az ügyfél által kért majd az elbíráló szervnél benyújtott dokumentummal végzik, ez nem aggályos. Ezzel kapcsolatban azonban felmerült: „gondoskodni kell arról, hogy a szociális hatóságok online kapcsolatban hozzáférhessenek a társhatóságoknál nyilvántartott, az ügy elbírálása szempontjából releváns nyilvántartásokhoz”. Erről bővebben a következő bekezdés után.

- Az egészségi állapotra vonatkozó adatok mint „felhasználható bizonyítékok” körét, felhasználását az adatok különleges jellegére, érzékeny voltára tekintettel minden esetben törvényben, megfelelő garanci-

akkal, a célhoz kötöttség elvére figyelemmel kell szabályozni, összhangban az egészségügyi adatok kezeléséről szóló törvénnyel.

„Online kapcsolat” más szociális és egyéb hatóságok nyilvántartásaihoz:

Az ilyen elgondolás új kihívás az adatvédelem számára – elsősorban azonban a polgárok magánszféréjára nézve, de hozzá kell tenni, hogy a kérdés nem a szociális szférában merült fel először.

Mindenesetre komoly adatvédelmi-alkotmányossági aggályokat vet fel bármiféle adatkoncentrációs közigazgatási törekvés. Az Alkotmánybíróság már 1991-ben kiállt az „osztott információs rendszerek” mellett, még az Avtv. megszövegezése, elfogadása előtt.

Az adatvédelmi biztos évről évre határozottan fellépett az ilyen – információs túlhatalmat eredményező – kormányzati törekvésekkel szemben, amelyek ráadásul azért is aggályosak, mert a közigazgatásban jelen lévő gondok, működési zavarok felszámolását kívánják elérni, de nem belső szakmai (szabályozási) megújulással, hanem a polgárok magánszféréjének aránytalan korlátozásával. Ilyen esetekben az együttműködő szervek feladatai, jogosítványai összekeveredhetnek, felelősségük elmosódik, jogosulatlanul vagy jogszerűtlenül használhatják egymás adatállományait, mindezekkel a polgárt méltatlan helyzetbe hozhatják, aki nem tudja követni adatai útját, felhasználását. Erről bővebben az adatvédelmi biztos parlamenti beszámolóiban lehet olvasni, 1995/96-tól kezdődően, az „újcentralizmus” cím alatt.

A különféle adatbázisok, állami nyilvántartások összekapcsolása, egymás nyilvántartásaiba betekintés engedése nemcsak adatvédelmi, de számos technikai, adatbiztonsági kérdést is felvet, amelyek ismertetése meghaladja jelen írás kereteit.

Ráadásul – az adatvédők örömeire – igen költséges is az ilyen rendszer kiépítése, ami még a legpesszimistább forгатókönyv szerint is (ha mégis születne ilyenről parlamenti döntés) legalábbis lassítja általános bevezetését.

Mindezekon túl számítani lehet a körbe bevonni kívánt hatóságok adatvédelmi felelőseinek, informatikai vezetőinek egészséges és érthető aggályaira, amennyiben nem kívánják „közpredára bocsátani” adatállományukat.

További érv az „online” hozzáféréssel szemben: információs társadalom, technológiai fejlődés ide, vagy oda, az internetről sok minden elmondható, de a legkevesbé sem állítható, hogy biztonságos, problémamentes, lehetővé teszi az illetéktelen hozzáférések, adatállományokat érintő beavatkozások kiszűrését, megakadályozását.

### *Önálló adatvédelmi fejezet*

Juhász Gábor tanulmánya felhívja a figyelmet arra, hogy a hatályos szociális jogszabályok meglehetősen eltérően rendelkeznek a kezelhető adatokról, az adattovábbítás-hozzáférés rendjéről. Álláspontja szerint „a társadalmi szolidaritási törvénybe nem lehet belefoglalni az adatkezelés

összes garanciális szabályát, azokat a pénzbeli és természetbeni ellátásokról szóló egyes törvényekben kell pontosítani”. Adatvédelmi szempontból az a megoldás tűnik üdvözlendőnek, amely szerint az ún. szociális szolidaritási „alaptörvény” önálló fejezetben tartalmazza a legfontosabb adatkezelési-adatvédelmi szabályokat: milyen szervek milyen adatokat kezelnek, honnan, milyen más nyilvántartásból milyen adatokat igényelhetnek. Figyelemmel kell lenni azonban arra, hogy „az egymás nyilvántartásaiba betekintés” nemcsak „online” esetben aggályos. Ha ilyenre sor kerül, akkor különös odafigyelés szükséges a jogalkotó részéről a garanciális szabályok rögzítésekor. A célhoz kötött adatkezelésre tekintettel minden esetben külön-külön meg kell határozni az ilyen hozzáféréseket, kívülre irányuló adatszolgáltatásokat. Nyilvánvalóan nincs értelme általánosságban rögzíteni a szociális szervek hozzáférését pl. a társadalombiztosítás nyilvántartásaihoz, vagy az adóhivatal adatállományaihoz, ez ugyanis semmiféle kötelező erővel nem bírna és nem is volna alkotmányos. Nem indokolt félredobni azt a korábbi elvet, hogy amit csak lehet, az ügyfél szolgáltatson, akár más hatóságtól származó igazolást is. Ha egy ilyen dokumentum hitelességével kapcsolatban aggály merül fel az eljáró szociális szervnél, megvan a jogi lehetőség az okirat valódiságának ellenőrzésére.

### *A Gyvtv. „jelzőrendszere”*

A szakértői anyagokban felmerült az Sztv. és a Gyvtv. eltérő adatvédelmi-adatkezelési szabályozása. A Gyvtv. adatkezelési szabályai is feltétlenül kiigazításra szorulnak közép- és hosszútávon.

A Gyvtv. 17. §-a 2003. január 1-jét megelőzően úgy rendelkezett, hogy a gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatot ellátó szervek (az orvos, a védőnő; a családsegítő szolgálat és központ; a közoktatási intézmények és nevelési tanácsadó; a rendőrség; az ügyészség; a bíróság; a menekültek átmeneti szállása; és a társadalmi szervezetek, egyházak, alapítványok) kötelesek

„a) jelzéssel élni a gyermek veszélyeztetettsége esetén a gyermekjóléti szolgálatnál,

b) hatósági eljárást kezdeményezni a gyermek bántalmazása, illetve súlyos elhanyagolása vagy egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása, továbbá a gyermek ön maga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén.

Ilyen jelzéssel és kezdeményezéssel bármely állampolgár és a gyermekek érdekeit képviselő társadalmi szervezet is élhet.”

A felsorolt „személyek, szolgáltatók, intézmények és hatóságok a gyermek családban történő nevelkedésének elősegítése, a veszélyeztetettség megelőzése és megszüntetése érdekében kötelesek egymással együttműködni és egymást kölcsönösen tájékoztatni”.

Az adatvédelmi biztos ezt az elnagyolt, az adatvédelem alapelveivel ellentétes szabályozást többször kifogásolta és kérte pontosítását. Ez a szabályozás ugyanis nem határozza meg, hogy pontosan milyen esetben, milyen adatokat és hová kell továbbítani a hatósági eljárás kezdeményezése esetén. Az utóbbi években az ombudsman számos ügy kapcsán ta-

pasztalta, hogy a gyermekvédelmi rendszerben nem működik megfelelően a jelzőrendszer, éppen azért, mert az adatkezelési-adattovábbítási előírások elégtelenek. A nevelési tanácsadó gyermekpszichológus munkatársának vagy a pedagógusnak adott esetben esze ágában sincs tájékoztatni a rendőrséget, ha ez a gyermek nyilvánvaló érdekeivel ellentétes lenne – s folytatható gyakorlati példákon keresztül sokáig a sor.

Bizonyára a biztos aggályaira is tekintettel, az országgyűlés módosította ezeket a szabályokat, a következők szerint:

- meghatározta, hogy milyen esetben kötelesek e szervek hatósági eljárást kezdeményezni: „a gyermek bántalmazása, illetve súlyos elhanyagolása vagy egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása, továbbá a gyermek ön-maga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén”;
- a felsorolt szervezetek együttműködési kötelezettségét kiegészítette azzal, hogy kötelesek „egymást kölcsönösen tájékoztatni”.

A gyermekbántalmazás pontosítása a hatósági eljárás kezdeményezésénél kétségtelenül javít a korábbi elnagyolt megfogalmazáson, a gyakorlat mutatja meg majd ennek érvényesülését.

A másik módosítás, kiegészítés azonban fából vaskarika, semmit sem változtat a korábbi helyzeten. Ez azért is sajnálatos, mert ha már egyszer hozzányúlt a jogalkotó a Gyvtv.-hez (ami azért nem mindennapos), vajon mi tartotta attól vissza, hogy adatvédelmi szempontból kielégítő szabályokat alkosson – ami más szektorális törvényekben sikerülni szokott neki (direkt marketing, távközlés, hitelintézetek, s folytatható a sor). S nem is az adatvédelmi biztos kedvéért lett volna ez fontos, hanem a gyermekvédelemben fáradozók munkájának segítése céljából – végső soron a gyermek érdekeinek mindenek feletti érvényesülése biztosítása végett.

### *Szociálpolitikai eszközök és politikai marketing*

Hoffmann István tanulmányában utal arra a problémára, hogy sok esetben érezhető az önkormányzatok eljárásának átpolitizáltsága. Gyakori, hogy szociálpolitikai eszközöket szavazatszedésre használnak fel. Ezt az adatvédelmi biztos tapasztalatai is alátámasztják. Amennyiben a segítők, különféle támogatások tekintetében a képviselőtestület dönt, s nem a jegyző, nagyobb a veszély arra, hogy az érintettek visszaélnek a személyes adataik védelméhez fűződő jogukkal. Előbbi esetben nehezen állapítható meg az adatkezelő felelőssége.

### *Kulturált ügyintézés*

Juhász Gábor tanulmányában kitér a működési feltételek körében a tárgyi feltételekre, s megjegyzi, hogy a bútorzat és a felszerelési tárgyak mennyiségének és minőségének meg kell felelnie a kulturált ügyintézés elvárásainak. A kulturált ügyintézésnek része kell legyen az adatvédelmi kultúra is, amiről akkor lehet beszélni, ha az adott intézménynél érvényesül az

érintett információk önrendelkezési joga. Ennek fontosságát érintőlegesen megemlíthetné a majdani szabályozás. Elegendő itt a hivatalokban, postákon megszokott, tumultuózus sorban állás rémségeire utalni, amikor az ügyfelek akarva-akaratlan megismerik egymás (különleges) személyes adatait. Ennek kiküszöbölésére számtalan olcsó, ügyfélbarát megoldás létezik, a figyelmeztető tábla elhelyezésétől a padlóra festett csíkgig, ami minimális költségigénnyel jár. Vannak természetesen drága technikák: beléptető-rendszerek, sorszámkiadó gépek, de némi odafigyeléssel, jóindulattal ezek alkalmazása nélkül is biztosítható a várakozó polgárok személyiségi jogainak, személyes adatainak védelme.

### *Képzés, adatvédelmi jogi ismeretterjesztés*

A magyar szektorális adatkezelési jogalkotás egyik nagy vívmánya az egészségügyi adatok kezelésével foglalkozó törvény. Ennek jelentős – az előzőekben már hivatkozott – újítása az adatvédelmi felelős intézményének bevezetése. Ennek ellenére – mintegy 6 évvel a hatályba lépése után – még mindig akad gyakorló orvos, aki elmondása szerint még nem halott erről a törvényről, s ezt nem tréfának szánta. Bizonyára nem jár neki a Magyar Közlöny, ez rendben van, az azonban nehezen hihető, hogy szakmai fórumokon, konferenciákon, továbbképzéseken vagy akár munkatársi beszélgetéseken nem merülnek fel adatvédelmi kérdések. Ezért, valamint az egészségügyi intézmények adatvédelmi felelős intézményének sokszor értetlenkedő, fölöslegesnek tartott fogadtatása miatt hasznos volna az új szociális törvényi szabályozás adatvédelmi kérdéseiről a majdani adatkezelőket, ügyintézőket széles körűen tájékoztatni (jó értelemben vett jogpropagandával). Erre jó alkalom a *tanfolyamok szervezése, képzések indítása, a miértekről és a célokról közérthető irományok készítése, terjesztése*. Ennek során érdemes hangsúlyozni, hogy az *adatvédelmi kultúra*, az adatvédelem nem valamiféle úri huncutság, nem egyes unatkozó rendszerváltó értelmiségiek nyavalygása, nem nyűg, nem fölösleges kitolás a közigazgatási szakemberekkel, hanem alkalmas eszköz arra, hogy a „hatalom” túlkapásaival szemben megvédje a polgárt, s ez különösen hasznos, ha a polgár történetesen körülményeinél, helyzeténél fogva kiszolgáltatott, hátrányos helyzetű, segítségre szorul, mindezek miatt jogait másokhoz képest nehezebben tudja érvényesíteni. Hangsúlyozni kell azt is, hogy a személyes adatok védelméhez fűződő jog alkotmányos alapjog, része azoknak a hatékony „önellenőrző mechanizmusoknak”, fékeknek, garanciáknak, amelyek nélkül a mai „hatalom” nem képes sem jogállamhoz méltóan működni, sem magát elfogadtatni.

Zombor Ferenc, Országgyűlési Biztosok Hivatala, e-mail: zombor@obh.hu