

**PÉNZÜGYMINISZTER
IGAZSÁGÜGYI ÉS RENDÉSZETI MINISZTER**

**TERVEZET
4791/2007.**

ELŐTERJESZTÉS

a Kormány részére

**a döntéselőkészítéshez szükséges adatok hozzáférhetőségének biztosításáról
szóló/2007. (.....) törvényről**

2007 március

EGYEZTETÉSI LAP

A) Állami szervek

Véleménynyilvánítási határidő: 14 munkanap

	Név	Egyetért	Nem ért egyet	Észrevételt tett	Határidőben nem adott véleményt
EÜM					
FVM					
GKM					
HM					
IRM					
KVVM					
KÜM					
OKM					
ÖTM					
SZMM					
MEH					
MEH- Koalíciós koordinációért felelős államtitkár					
Fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztos					
Államreformért felelős kormánybiztos					
LÜ					
KEHI					
ÁSZ					
NKTH					
AOB					
MTA					
ESKI					
APEH					
KSH					
OEP					
ONYF					

B) Társadalmi és érdekképviseleti szervek

Véleménynyilvánítási határidő: 14 munkanap

M. Stat. Társ.					
TASZ					

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

I. Tartalmi összefoglaló

A közpénzeket nem csak a számviteli szabályokat betartva, hanem lehetőség szerint hatékonyan is kell elkölteni, és ezt a hatékonyságot folyamatosan követni, elemezni kell. A nagy gazdaság- és társadalompolitikai jelentőségű programok (Konvergencia program, Új Magyarország fejlesztési terv, az Államreform bizottság javaslatai, stb.) kidolgozása részletes hatásvizsgálatokat igényel. Közérdek ezért, hogy a költségvetési szervek által létrehozott adatbázisok nem csak adminisztratív célokra, hanem ilyen jellegű elemzések céljára is alkalmazhatók legyenek.

Ha modern eszközökkel, pl. többváltozós statisztikai modellekkel kívánunk hatásvizsgálatot készíteni, akkor mikroszintű (természetes személyre vagy gazdasági egységre vonatkozó) adatokra van szükségünk. A jelenlegi gyakorlatban a statisztikai célra létrehozott, illetve az adminisztratív (regiszteri) adatbázisokból származó, egyénekre vagy vállalkozásokra vonatkozó adatokhoz nehezen férhetnek hozzá kutatók és államigazgatási szakértők. Ennek egyik fő oka a szigorú (de az adathozzáférést nem kizáró) adatvédelmi szabályozás, másik oka az, hogy az intézményeket nem motiválja semmi a mikroszintű adatok külső felhasználásának biztosítására. Az adminisztratív adatbázisok létrehozásában és működésében nem érvényesülnek az elsődleges funkciójukon túli felhasználás szempontjai, így előfordul, hogy még ha hozzáférhetők is az adatok, nem alkalmasak hatásvizsgálatokra.

A javasolt törvénymódosítások kötelezettségként írják elő a személyes azonosítótól megfosztott mikrodatok átadását, illetve jogalapot teremtenek az adatok igénylésére. A javasolt módosítások az adatvédelmi törvényt nem érintik, és az információs önrendelkezési jogot nem korlátozzák.

II. A kormányprogramhoz való viszony

Az előterjesztés összhangban van a kormányprogrammal, amelynek *Államreform* fejezete szól a hatékonyabb államapparátus megteremtéséről, ezen belül a közpénzek hatékonyabb felhasználásáról, illetve a programfinanszírozás, és ezen belül a teljesítményértékelés bevezetéséről. A hatékony állami működés feltétele, hogy a felelősséghez és a hatáskörhöz mértén rendelkezésre álljon a megfelelő szakmai kompetencia és információ.

III. Előzmények

A statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. tv. és az ÁHT biztosít bizonyos adathozzáférési jogokat államigazgatási szakértők, illetve kutatók számára, de ezt korlátozza az Adatvédelmi törvény, amely alapesetben tiltja a személyes adatok kezelését.

Az 1987 évi XI. tv. rendelkezik a jogszabályok hatályosulásának vizsgálatáról,¹ erre azonban a gyakorlatban elvétve kerül sor. Az Államreform bizottság döntése értelmében a 2007. évi reformprogram részeként, a deregulációs feladatok keretében a több-szempon-tú hatás-

¹ Ennek további erősítését célozza a jogalkotásról szóló törvény készülő tervezete, mely szerint (34. §) a szakminiszter minden jogszabály előkészítése során megfelelő részletességű előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit, és legalább ötvenként lefolytatja a feladatkörébe tartozó jogszabályok utólagos hatásvizsgálatát.

vizsgálatokat kell elvégezni, már a jogszabály előkészítés során. Ennek előfeltétele az adathozzáférés érdemi javítása, amely a szabályozás átalakítását teszi szükségessé.

Az Európai Unió 831/2002/EK sz. Tanácsi Rendelete *a bizalmas adatokhoz való tudományos célú hozzáférés tekintetében a közösségi statisztikákról szóló 322/97/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról* rendelkezik arról, hogy a személy vagy szervezet azonosítására közvetlenül nem alkalmas adatok hozzáférhetőségét a tudományos kutatás elősegítése érdekében javítani kell.

Az OECD 14 December 2006. december 14.-i C(2006)184 tanácsi javaslata *a közfinanszírozású kutatási adatok hozzáférhetőségéről* az adathozzáférés és adatmegosztás előmozdítását szorgalmazza a kutatók, kutatási és egyéb intézmények között a tagországok nemzeti jogrendszerének figyelembevételével.

IV. Várható gazdasági, társadalmi és szakmai hatások

Közvetlen szakmai hatás az adathozzáférés javulása, közvetett hatás, hogy javulhat az állami szervezetekben a döntéshozatal minősége, és ezáltal csökkennek a megalapozatlan döntésekből adódó gazdasági és társadalmi terhek. A szabályozásnak jelentős közvetlen költségvetési hatása nincsen, közvetetten, az állami működés hatékonyságának javulásán keresztül csökkenti a kiadásokat.

V. Kapcsolódások

Nincsenek.

VIII. Fennmaradt vitás kérdések

xxx

IX. Megjegyzések

xxx

X. Javaslat a sajtó tájékoztatására

<i>Az előterjesztés kommunikációja</i>	Igen	Nem
Javasolt-e a kommunikáció		X
Kormányulást követő szóvivői tájékoztató		X
Tárcaközlemény		X
Tárca által szervezett sajtótájékoztató		X
További szakmai programok szervezése	X	
Részletezve: adatgazdák és potenciális felhasználók (kutatók és államigazgatási szakértők) részére szakmai fórum az adatátadási gyakorlat átalakításáról, a technikai/szakmai feltételek kialakításáról, a megváltozott jogszabályok értelmezése konkrét eseteken bemutatva, javaslat az adatátadás során kérhető indoklásról és az érvényesíthető költségekről.		
További lakossági tájékoztatás		X
Részletezve (célcsoport-bontásban): -		
A kommunikáció tartalma (sajtózáradék):		
Tárcán belüli nyilatkozók szintje: szakállamtitkár, főosztályvezető		

HATÁROZATI JAVASLAT

A Kormány megtárgyalta és elfogadta a döntéselőkészítéshez szükséges adatok hozzáférhetőségének biztosításáról szóló/2007. (.....) törvényről készült kormány-előterjesztést, és elrendeli az előterjesztés mellékletét képező törvényjavaslatnak az Országgyűlésnek történő benyújtását.

A törvényjavaslat előadója a pénzügyminiszter.

2007. évitörvény egyes, az egyedi adatokhoz való hozzáférést érintő
törvények módosításáról

1. §

A költségvetési szervek feladata a nemzetgazdaságot és a szerv külön törvényben meghatározott feladatait egyaránt érintő folyamatoknak és döntéseknek a hatékonysági és igazságossági szempontú empirikus vizsgálatokkal való ellenőrzése, a tervezett döntések várható hatásának és a meghozott döntések eredményének vizsgálata, valamint minden olyan kutatás elősegítése, amely a fenti célokat szolgálja.

2. §

A költségvetési szerv és a többségi állami tulajdonban lévő gazdasági társaság (a továbbiakban: adatkezelő) a kezelésében lévő közérdekű adatot 15 napon belül, költségtérítés megállapítása nélkül továbbítja az erre irányuló igény esetén más költségvetési szervnek (a továbbiakban: adatkérő). Az elektronikus formában tárolt adatot elektronikus formában kell továbbítani.

3. §

(1) Állami vezető és az MTA elnöke kérheti, hogy az adatkezelő a kezelésében lévő személyes adatot visszafordíthatatlan módon úgy módosítsa, hogy az a természetes személlyel ne legyen kapcsolatba hozható. Az adatkérő tájékoztatást ad az 1. §-nak megfelelő kutatási célról. Az adatkezelő köteles a módosítást olyan módon elvégezni, ami a kutatási cél megvalósítását a lehető legkevésbé korlátozza, feltéve, ha annak költségeit az igénylő előzetesen megtéríti. Az így létrejövő közérdekű adatra a 2. §-t kell alkalmazni.

(2) Állami vezető és az MTA elnöke kérheti, hogy az adatkezelő a kezelésében lévő adótitkot visszafordíthatatlan módon úgy módosítsa, hogy az az adótitokkal érintettekkel ne legyen kapcsolatba hozható. Az adatkérő tájékoztatást ad az 1. §-nak megfelelő kutatási célról. Az adatkezelő köteles a módosítást olyan módon elvégezni, ami a kutatási cél megvalósítását a lehető legkevésbé korlátozza, feltéve, ha annak költségeit az igénylő előzetesen megtéríti. Az így létrejövő közérdekű adatra a 2. §-t kell alkalmazni.

(3) A kérelem részleges vagy teljes megtagadását az adatkezelő köteles írásban megindokolni.

4. §

Az adatkezelő és az adatkérő megállapodásukban a költségek viselését, az adatátadás határidejét az e törvényben foglaltaktól eltérően is rendezhetik.

5. §

(1) A miniszter, a kormányhivatal vezetője, és az MTA elnöke kérheti, hogy egyes, személyes adatot adóazonosító jellel vagy társadalombiztosítási azonosító jellel együtt kezelő költségvetési szervek adatbázis készítésére alkalmas módon adják át az alanyával nem kapcsolatba hozható adatot.

(2) Az adatkezelő a személyes adatok kezelésére nem jogosult szervek adatkéréseit anonim kapcsolati kód alkalmazásával teljesíti, az ilyen adatkérések teljesítése céljából anonim kapcsolati kódot képez.

(3) Az anonim kapcsolati kód ugyanazon polgárra vonatkozó személyazonosító adatok meghatározott részéből olyan módszerrel képzett karaktorsor, amellyel ugyanazokból az adatokból mindig ugyanaz a karaktorsor jön létre, de amely eredményeképpen létrejött karaktorsorból a személyazonosító adatok nem állapíthatók meg.

(4) Az anonim kapcsolati kód képzésének módszerét és a kódképzés alapját az adatkérő határozza meg azzal, hogy a kódképzés alapját nem képezhetik olyan személyazonosító adatok, amelyek kezelésére az adatkérő jogosult.

(5) A (3) és (4) bekezdésben meghatározottak teljesülését az adatvédelmi biztos az adatkérő és az anonim kapcsolati kód képzési módszerének vizsgálatával a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 31. § (2)-(4) bekezdésében meghatározott szabályok szerint előzetesen ellenőrzi. A képzési módszer előzetes ellenőrzését az adatkérő kezdeményezi, az adatkéréséhez az adatvédelmi biztos jóváhagyását csatolja. Az adatkezelő anonim kapcsolati kódot kizárólag az adatvédelmi biztos által jóváhagyott módszerrel képezhet.

(6) Az adatkezelő az adatkérés teljesítésének megtörténte után a kapcsolati kódot a nyilvántartásából törli.

(7) Az adatkérő az e §-ban meghatározott feltételek szerint képzett anonim kapcsolati kód képzésének módszerét más adatkezelőktől történő adatkérések során is használhatja, a különböző adatkezelőktől származó, anonim kapcsolati kóddal átvett adatokat összekapcsolhatja. Az összekapcsolást követően 3 munkanapon belül az anonim kapcsolati kód és az átvett adatok közötti kapcsolatot helyreállíthatatlanul meg kell szüntetni, illetve az anonim kapcsolati kódot meg kell semmisíteni.”

6. §

A Statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény 18. § a következő (3) bekezdéssel egészül ki:

„(3) A természetes vagy jogi személyre vonatkozó egyedi adatokat egyaránt az egyedi adatokhoz való hozzáférést érintő törvények módosításáról szóló 2007. évi ... törvény 3.§.(1) bekezdésének megfelelő átalakítás után lehet nyilvánosságra hozni.”

7. §

Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 53. §-a a következő (4) bekezdéssel egészül ki:

„(4) Az (1) bekezdésben meghatározott adatkörön belül nem minősül adótitoknak a nyilvános cégadat, az Országos Cégnyelvántartó és Céginformációs Szolgálatról kérhető adat, valamint az az adat, amely alanyával nem hozható kapcsolatba.”

8. §

Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény 4. § (2) bekezdés d) pontja helyébe az alábbi d) pont lép:

„d) hatásvizsgálat és tudományos kutatás,”

9. §

E törvény a kihirdetése napján lép hatályba. Egyidejűleg a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 96. § (6) bekezdése hatályát veszti.

RÉSZLETES ELŐTERJESZTÉS

Általános indoklás

Az államigazgatásban jelenleg kevésbé jelenik meg az a szempont, hogy a közpénzeket nem csak a számviteli szabályokat betartva, hanem lehetőség szerint hatékonyan is kell elkölteni, és ezt a hatékonyságot folyamatosan követni, elemezni kell. A költségvetési szervek által létrehozott adatbázisok nem csak adminisztratív célokra, hanem ilyen jellegű elemzések céljára is alkalmazhatók, sőt, alkalmazandók.

Ha a közpénzek hatékony felhasználását modern eszközökkel, pl. többváltozós statisztikai modellekkel, kívánjuk elemezni, akkor természetes személyre vagy szervezetre vonatkozó (mikroszintű) adatokra van szükségünk. Mikroszintű adatok kellhetnek az előzetes hatásvizsgálatokhoz és az utólagos értékeléshez is. Például annak vizsgálatához, hogy a különféle jóléti juttatások együttesen mennyire csökkentik a gyermekszegénységet, olyan adat kell, amiből kiderül, hogy ugyanaz a szülő hányféle és mekkora támogatást kap, milyen más jövedelme van, és hány gyermeket nevel. Ezt csak egy olyan adatállomány (pl. a KSH Háztartási Költségvetési Felvétele) biztosíthatja, amelyben egyéni szintű adatok vannak, és azt is tudjuk, hogy kik élnek egy háztartásban.

Mikroszintűnek azt az adatot nevezzük, ami természetes személyre, vagy szervezetre vonatkozik. Ilyen például a következő „A” adatsor: 51 éves, egyetemi végzettségű, budapesti lakos. Ez az adatsor egy bizonyos személyre - az adatszolgáltatóra - vonatkozik, de alanyával nem hozható kapcsolatba: a három adatból nem lehet azonosítani, hogy ki volt az adatszolgáltató. Mikroszintű, és ezen belül személyes adat például a „B” adatsor: ugyanennek a személynek a TAJ száma, és azzá válnak a fenti adatok is, ha azokat a TAJ számmal együtt közli valaki.

A mikroszintű adatoknak két fő forrása van: a statisztikai célból gyűjtött adatok, és az adminisztratív célokra begyűjtött adatok. Előbbiek fő forrása a KSH, utóbbiaké néhány nagy állami szerv, mint az Egészségbiztosítási Pénztár, a Nyugdíjfolyósító, vagy az APEH.

Egy részletes hatásvizsgálat mikroszintű (egyéni, vagy vállalati szintű) adatokat igényel, de a személyes azonosításra általában nincs szükség: a fenti példát követve, kutatáshoz általában elegendő az „A” adatsor. Vannak olyan kérdések azonban, amelyeket csak több adatbázis összekapcsolásával lehet megválaszolni (pl. a nettó állami támogatás = támogatás - adó- és járulékbefizetés kiszámolásához APEH, OEP, ONYF, MÁK adatokat kéne együtt látni). Egy ilyen kapcsolt adatbázis összeállításakor szükség lehet személyes azonosítók időleges használatára (mint a „B” adatsorban).

A 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról (adatvédelmi törvény, a továbbiakban Avtv) a természetes személlyel kapcsolatba hozható adatot személyes adatnak hívja, és főszabály szerint kizárja a személyes adatok kiadását vagy összekapcsolását. Az Avtv a személyes adatok, illetve a közérdek védelmének konfliktusában jellemzően a személyes adatok védelmének ad prioritást, a közérdekből fakadó lehetséges korlátozások közül pedig egyedül a közszereplőket és közhivatalnokokat érintő korlátozásra utal explicit módon. A konkrét személlyel kapcsolatba nem hozható mikroszintű adatok kezelését azonban az Avtv nem korlátozza.

Az Avtv szerint személyes adatokat akkor lehet kezelni (továbbadni, összekapcsolni), ha ehhez az érintett hozzájárul, vagy törvény megengedi. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. Személyes adatnak minősülnek a természetes azonosítók, mint például a név, születési év, lakcím, életkor, valamint minden olyan, az adott egyénre vonatkozó adat, amit ilyen azonosítókkal együtt adnak

át. Külön törvény (1996:XX. tv.) véd egyes mesterséges személyes azonosítókat, mint adószám, TAJ szám, személyi szám: ezeket még korlátozottabban lehet kiadni, összekapcsolásra használni.

Az Avtv-vel védett információs önrendelkezési jog tiszteletben tartása érdekében a javaslat úgy oldja meg az adatigények biztosítását, hogy az adatok személyességének megszüntetésére kötelezi az adatkezelőt. A javaslat tehát úgy biztosítja a mikroszintű adatok közjó szempontjából kívánatos, szélesebb elérhetőségét, hogy eközben nem korlátoz más jogokat.

A kialakult gyakorlat ma az, hogy az adatokat kezelő közigazgatási intézmények a személyes adatok védelme érdekében nagy szigorral járnak el, és sokszor még akkor is elutasítják a mikroszintű adatok továbbítását, ha biztosítható lenne a személyes adatok védelme. Az adatkezelőnek több oka is lehet arra, hogy ne adjon ki adatot, amíg erre nem kényszeríti törvényi szabályozás, pl. mert ezáltal ellenőrizhetővé válik az adatok minősége, elveszíti monopolhelyzetét az adatok elemzésére, vagy az adatok átadása munkaigényes lehet, amire nincs pénzügyi keret.

Jelenleg az adminisztratív adatbázisok létrehozásában és működésében nem érvényesülnek az elsődleges funkciójukon túli felhasználás szempontjai, így esetleges, hogy ha épp hozzáférhető az adatok, akkor alkalmasak-e hatásvizsgálatokra. Az adatok tárolási rendje az alapfunkciókhoz igazodik, így más célú felhasználásra bonyolult és időigényes lehet kigyűjteni az adatokat.

A közsféra hatékonyságára vonatkozó hatásvizsgálatokat államigazgatáson belül dolgozó szakértők, vagy külső szakértők is végezhetnek. Mindkét körnek célszerű hozzáférést adni, mivel az utóbbiak nemcsak a költségvetési szervek megbízásából, hanem autonóm módon, közvetlen állami finanszírozás nélkül, de a kormányzat számára is értékes eredményeket állítanak elő. Mivel azonban korlátlanul nagy számú adatkiadás idő- vagy költségigénye megterhelő lehet, a nem közérdekű adatok esetében az adatkérés jogát a módosítás a költségvetési szervekre korlátozza.

Az előterjesztésben javasolt törvénymódosítások lényege, hogy az információs önrendelkezési jog korlátozása nélkül feloldja az adatigény és az adatvédelem közti ellentétet, és megerősíti az adatkérők jogait. A javaslatnak négy, egymással szorosan összefüggő eleme van: (1) előírja azt, hogy a közérdekű adatot az adatkezelők kötelesek kiadni, akkor is, ha azok mikroszintű adatok, míg azonosításra alkalmas (és nem közérdekű) adataikat kérésre anonimizálniuk kell, (2) a potenciális felhasználók (államigazgatási szakértők és kutatók) számára pedig törvényi felhatalmazást ad az adatok igénylésére. (3) Az adatok összekapcsolhatóságához fentiekén túl egy technikai megoldás, a hash függvény segítségével történő titkosítás is szükséges (ez megszünteti a személyességet), és egy előírás, ami kötelezi az adatgazdát arra, hogy ezt a megoldást alkalmazza, és együttműködjön az adat kiadásában. (4) Az információs önrendelkezési jog védelme érdekében előírja, hogy adatösszekapcsoláshoz minden esetben szükséges az Adatvédelmi biztos jóváhagyása, illetve, hogy mikroszintű adat nem adható át abban az esetben, ha a személyesség nem szüntethető meg.

Fontos megjegyezni, hogy a fenti négy elem együtt éri el a kívánt célt: az adathozzáférés széles körű biztosítását, anélkül, hogy az információs önrendelkezés jogát korlátoznánk. Az elemek bármelyikének elhagyása vagy az adathozzáférés érdemi javulását, vagy a személyes jogok védelmét veszélyeztetné.

Részletes indoklás

1.-4.§

Az adatok felhasználhatóvá tételéhez az szükséges, hogy az adatok kezelői (előállítói, összegyűjtői) kötelesek legyenek a felhasználást lehetővé tenni. Ehhez arra van szükség, hogy az állami szerv adatkezelők számára ezt feladatként határozzuk meg, valamint, hogy az állami

szerv adatkérőknek is legyen olyan feladata, amelyre való hivatkozással kérhetik a másik állami szerv adatkezelő együttműködését. Ez jogszabály-módosítást igényel.

A meghatározandó feladat címzettjei azok a szervek, amelyek egyrészt a kormányzat gazdaságot érintő lépéseinek hatékonysági és igazságossági szempontú, illetve a tervezett lépések várható hatásának empirikus vizsgálatához, másrészt a tudományos kutatásokhoz szükséges mikroszintű adatokkal rendelkeznek, illetve akik ezeket az adatokat felhasználják.

A feladat tartalmát úgy kell meghatározni, mint a költségvetési szervek általános feladatát a kormányzat gazdaságot érintő lépéseinek (ideértve az adók beszedését, és a közpénzek elköltését is) hatékonysági és igazságossági szempontból empirikus vizsgálatokkal való ellenőrzésére, illetve a tervezett lépések várható hatásának vizsgálatára. Ez kellő jogalapot teremt a (nem személyes) adatok átvételére és felhasználására.

Bár az adatok összegyűjtésének költségéhez képest az adatátadás költsége csekély, korlátlan számú adatkérés esetén mégis megterhelővé válhat az anonimizálás és adatkiadás teljesítése, ezért a nem közérdekű adatokra irányuló kérés jogát célszerű egy szűkebb körre, a hatásvizsgálati feladatok ellátásáért elsősorban felelős állami vezetőkre korlátozni.

A 2.§ az Avtv-vel összhangban állapítja meg a közérdekű adat kiadásának határidejét, és ennek térítésmentességét.

Tekintettel arra, hogy a költségvetési szervek adatbázisait alapvetően nem kutatási célra hozták létre, az ilyen célú adatkérések teljesítése kezdetben költséges lehet. Mivel az adatok hasznosulása társadalmi érdek, ezért indokolt főszabály szerint előírni az adatátadás ingyenességét, azonban az alkalmazkodási szakasz idejére célszerű lehetőséget adni egyedi esetekben az ingyenség, vagy a szoros határidő korlátjának feloldására, a felek megegyezése alapján (4.§).

5.§

Az adatok összekapcsolásának problémája kizárólag a személyes adatokkal összefüggésben merül fel. A magyar adatvédelmi jogi szabályozás egyik alapelve az osztott információs rendszerek elvét követi. A korlátozás nélkül használható, általános és egységes személyazonosító kód, azaz a minden állampolgárnak és országlakosnak ugyanazon elv szerint kiosztott személyi szám alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság épp azért állapította meg, mert alkalmas volt a különböző élethelyzetekkel kapcsolatos és természetesen elkülönítetten kezelt személyes adatok összekapcsolására [15/1991. (IV. 13.) AB határozat]. Az egységes személyazonosító szám, kód, jel, vagy más adat értelme az, hogy egy olyan rövid, technikailag könnyen kezelhető kód segítségével, amely megváltoztathatatlan és összecserélhetetlen, könnyedén és biztosan lehet azonosítani, illetve ugyanazon személy adatait összegyűjteni. Erre tekintettel mondja ki az adatvédelmi törvény, hogy korlátozás nélkül használható, általános és egységes személyazonosító jel alkalmazása tilos [Avtv. 7. § (2) bekezdés]. Egyetlen ismeretnél természetesen többet ér az ugyanazon személyre vonatkozó több ismeret, ám ez utóbbi értéke nem egyenlő az egyes önmagában álló ismeretek egyedi értékének összegével, ennek sokszorosa az az érték, amivel egy több ismeret együtteséből álló személyiségprofil bír. Az adatoknak egy bizonyos (nagy) mértékű együttese már-már egy identitást is kirajzol, ennek pedig különös veszélyei vannak. Nem veszélyes ugyanakkor, ha ezt az adatokból álló (létező személyre vonatkozó) identitást nem lehet összekapcsolni senkivel, mert nem ismert az alanya. A tudományos kutató és a közigazgatás sokszor megelégszik ilyen, nem személyes identitásokkal, profilokkal is, a cél az, hogy ilyeneket elő tudjon állítani anélkül, hogy egyúttal személyes adatokat kezeljen.

A személyes adatok összekapcsolása – ugyanúgy, mint egyébként minden adatkezelési művelet – főszabály szerint tilalmazott. Az adatvédelmi törvény szerint személyes adatok csak akkor kapcsolhatók össze, ha a) annak megfelelő jogalapja van, vagyis az érintett ahhoz hozzájárult,

vagy törvény azt megengedi, és b) az adatkezelés feltételei minden egyes személyes adatra nézve teljesülnek [Avtv. 8. § (1) bekezdés].

A személyes adatok összekapcsolásának megakadályozására, vagy inkább megnehezítésére „vágta” három részbe a jogalkotó a korábbi személyazonosító jelet, amikor úgy döntött, hogy az állampolgárnak az állammal való három típusú kapcsolatában különböző azonosító kódokat fog használni. Így jött létre a személyazonosító jel, amelyet a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás szerve használ, és a választási eljárásban jut elsősorban szerephez, az adóazonosító, amelyet a természetes személy adózók azonosítására használnak az adóhatóságok, valamint a társadalombiztosítási azonosító jel, amelynek a társadalombiztosítási ellátások igénybevételevel kapcsolatos nyilvántartásokban van azonosító funkciója. Ezt a három azonosítót a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról szóló 1996. évi XX. törvény hozta létre, és egyszersmind rendelkezett arról, hogy ezek az azonosítók személyes adatok (függetlenül attól, hogy megfelelnek-e az Avtv.-beli definíciónak, vagy sem) [5. § (2) bekezdés], valamint arról, hogy mely szervek használhatják ezeket az azonosítókat, és hogy hogyan kommunikálhatnak egymással a különböző azonosítókat használó szervek.

A törvény szerint a különböző azonosítót használó szervek egymással – meghatározott korlátok között – az úgynevezett kapcsolati kód segítségével cserélhetnek adatokat. A kapcsolati kód a törvény definíciója szerint a különböző célú adatkezelések közötti törvényes kapcsolat elősegítésére, megvalósítására képzett ideiglenes számjegysor [3. § d) pont]. A törvény 26. §-a határozza meg, milyen módon használható a kapcsolati kód a társadalombiztosítási szerv esetében. Eszerint a társadalombiztosítási szerv kapcsolati kódot képezhet az ugyanazon polgárra vonatkozó, rendszeresen ismétlődő adatszolgáltatás igénylése, teljesítése, valamint az adatszolgáltatást kérő nyilvántartásának karbantartása céljából. Ugyanazon polgárra adatkérőnként más-más kapcsolati kódot kell képezni.

A törvény garanciális szabálya, hogy a kapcsolati kód tartalmát és képzési szabályait a társadalombiztosítási szerv határozza meg. A kapcsolati kód nem lehet azonos az adóazonosító jellel, a TAJ számmal és a személyazonosító jellel, továbbá nem is származtatható azokból. A kapcsolati kód kizárólag arra a célra használható, hogy ugyanazon polgárt azonosítsa a rá vonatkozó, rendszeresen ismétlődő adatszolgáltatások során, és az adatkezelés céljának teljesülése után mind a társadalombiztosítási szerv, mind az adatkérő nyilvántartásából törölni kell. A kapcsolati kódot csak a társadalombiztosítási szerv, valamint az adatszolgáltatást kérő kezelheti és továbbíthatja.

Ezek a kapcsolati kódok nem alkalmasak két adatkezelőnél gyűjtött adat kutatási és hatásvizsgálati célú összekapcsolására. E kapcsolati kódok csupán az úgynevezett idősoros vizsgálatokat teszik lehetővé, vagyis azt, hogy ugyanannak a személynek ugyanattól az adatkezelőtől kapott adatait az adatkérő hozzá tudja rendelni a korábbi adatokhoz. Mivel az adatkérő maga nem határozhatja meg a képzési módot, nem tudja elérni, hogy a különböző adatkezelők ugyanazt a kapcsolati kódot alkalmazzák. Ez természetesen nem véletlen, a jogalkotó épp ezzel akarta elkerülni a különböző forrásokból származó személyes adatok összekapcsolását.

Nem személyes adatok összekapcsolása viszont – ha azok együttesen sem válnak személyessé, tehát együtt sem kapcsolhatók össze azonosítható személlyel – nem problematikus. Ennek módszere szintén valamiféle kapcsolati kód használatát igényli, azonban az előzőekben ismertetettétől eltérőét, olyanét, amely nem hozható kapcsolatba az adatok alanyával. Itt nem a személy, hanem az anonim kapcsolati kód az, ami összekapcsolja az ugyanazon személyre vonatkozó ismereteket, anélkül, hogy az összekapcsolt adatokból előálló profil személyes lenne.

A megoldást az adatkérő által meghatározott módszerrel képzett olyan kapcsolati kód biztosítja, amely az adatkérő számára nem összekapcsolható az adatok alanyával, tehát nem személyes

adat, de amely segítségével az egyes adatokat össze tudja kapcsolni úgy, hogy azok az ő kezelésében anonimak maradnak.

A javasolt módosítás – a kapcsolati kódra vonatkozó jelenlegi szabályok megtartása mellett – ezt teszi lehetővé, illetve kötelezővé. Kiindulópontunk az, hogy az adatvédelmi rendelkezések nem teszik lehetővé, hogy több adatkezelő (A, B és C) akár az adatkérőnek (X), akár egymásnak (A B-nek és C-nek, B A-nak és C-nek, C A-nak és B-nek) személyes adatokat továbbítson. A megoldást az jelenti, ha X adatkérő bocsát mindhárom adatkezelő rendelkezésére egy olyan kódot, amely alkalmas arra, hogy az adatkezelők azt a megfelelő személyekhez rendeljék, az adatkérő azonban mégsem tudja segítségükkel összekapcsolni az adatokat az alanyukkal. Ez egy olyan egyirányú algoritmus rendelkezésre bocsátásával történik, amely kapcsolati kódot képez, ugyanabból az adatból mindig ugyanazt, amelyből viszont nem lehet visszanyerni az eredeti adatot. A kapcsolati kódot mindhárom, A, B és C adatkezelőnél egyaránt rendelkezésre álló személyazonosító adatokból kell képezni, így ugyanazon algoritmus használatával mindhárom adatkezelő ugyanazt a kapcsolati kódot fogja létrehozni. Például annak vizsgálatához, hogy a táppénz szabályozása hogyan hat a munkakínálatra, az Országos Egészségbiztosítási Pénztár táppénz adatait és az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság járulékbevallásra (munkavállalásra) vonatkozó adatait kell összekapcsolni. Mindkét szervezet a TAJ számmal azonosítja az egyéneket, így ebből képeznék a kapcsolati kódot.

Ez a kapcsolati kód csak annak a kezelésében személyes adat, aki a létrehozásához felhasznált személyazonosító adatokat ismeri, tehát csak A, B és C adatkezelőnél. Az adatoknak az így képzett kapcsolati kóddal együtt való átadása X-nek oly módon, hogy a személyazonosító adatokat már nem adják át, anonim, az adatkérő kezelésében nem személyes adatok átadását valósítja meg, azzal, hogy X a különböző forrásokból származó összetartozó adatokat össze tudja kapcsolni, ám azokat az adatok alanyával nem tudja összekötni. Ennek eredményeképpen anonim profilokkal dolgozhat, személyes adatokat viszont nem kezel.

E módszer megvalósítására kiválóan alkalmasak az úgynevezett hash-függvények. A hash-függvény olyan egyirányú függvény, amely egy hosszú, tetszőleges karaktersorozat adott hosszúságú lenyomatát készíti el. A lenyomat fix hosszúságú karaktersor, amely jellemző az eredeti karaktersorozatra abban az értelemben, hogy más szöveghez biztosan más hash érték tartozik, illetve adott lenyomathoz gyakorlatilag lehetetlen olyan szöveget találni, amelynek ez a képe. Számos ilyen függvény létezik. (Ismert hash-függvények: SHA1, MD5, CRC32, ADLER32, stb.)

A személyes azonosíthatóság ilyen módú megszüntetésének már kialakult gyakorlata van Magyarországon. A Nemzeti Hírközlési Igazgatóság az elektronikus aláírás alkalmazásával kapcsolatban hozott 2005. decemberi, HL-20336-6/2005. ügyiratszámú határozata közli egyes, biztonságos kriptográfiai algoritmusok listáját, melyek között több lenyomat (hash) függvény szerepel.

A javasolt módosítás a fentieknek megfelelően előírja:

- az adatkérő által meghatározott kapcsolati kód-képzési módszer tekintetében a visszaalakíthatatlanságot,
- az adatkezelők együttműködési kötelezettségét,
- biztosítékokat arra nézve, hogy az adatkérő kezelésében összekapcsolt profilok nem kerülhetnek olyanok kezébe, akik kezelésében azok ismételtlen személyes adatokból összeálló, személyiségprofilokká válnak.

Ha a kapcsolati kód-képzési módszer nem felel meg a visszaalakíthatatlanság követelményének, akkor nem használható az adatok összekapcsolására. Ezért az adatkérőre, mint az adatkommunikációban résztvevő azon félre, amely nem kezelhet személyes adatot, nem bízhatjuk rá teljes mértékben a kapcsolati kód képzési módszerének kitalálását. Mivel azonban ő az, aki valamennyi adatkezelővel kapcsolatban van, mégis tőle kell származnia a kódképzési módszernek. Az adatkérő nem javasolhat, használhat például kizárólag olyan személyazonosító adatokra

épülő kódképzési módszert, amelyek neki magának is rendelkezésére állnak, mert ebben az esetben a módszer alkalmazásával ő is össze tudná kapcsolni a személyekkel a kódokat, és így az adatokat is. Egy kívülálló intézmény közreműködése jelenthet e kérdésben biztosítékot, és pedig a személyes adatok védelme, és az információszabadság érvényesülése felett is örökös adatvédelmi biztosé. A javasolt szabályozás ezért rendelkezik arról, hogy a kapcsolati kód-képzési módszer csak az adatvédelmi biztos jóváhagyásával használható. A jóváhagyásnak egyedi jellegűnek kell lennie, tehát meghatározott adatkérő meghatározott adatkéréseire vonatkozhat. Az adatvédelmi törvény lehetővé teszi, hogy az adatvédelmi biztost más jogszabályok hatáskörrel ruházzák fel, a jogalkotó több esetben is élt ezzel a lehetőséggel, így e hatáskör más törvényben való elhelyezésének nincs akadálya.

Jelenleg az adatkezelők jóindulatától függ, hogy ilyen módon segítségére vannak-e az adatkérőknek. A kapcsolati kódra vonatkozó fent bemutatott hatályos szabályok téves értelmezése is az adatkérések elutasításához vezethet. Olyan szabályokat kell ezért alkotni, amelyek az érintett adatkezelőket kötelezik az adatkérővel való olyan együttműködésre, amelyben az anonimizált adatokat az adatkérő által meghatározott – az adatvédelmi biztos által jóváhagyott – kódképzési módszerrel képzett kóddal együtt kötelesek átadni az adatkérőknek.

A kapcsolati kódra vonatkozó jelenlegi szabályokat érintetlenül kell hagyni, azok megváltoztatása ugyanis lehetetlenné tenné számos olyan adattovábbítást, amelyekben elengedhetetlen a személyes adatok továbbítása. Az anonim adattovábbítást lehetővé tevő kapcsolati kódot ezért – az előzőtől való megkülönböztetés miatt – a javasolt módosítás „anonim kapcsolati kódként” nevezi el.

7.§

Az EU jog mikroszintű adatnak nevezi azt az adatot, ami egy természetes személyre, vagy egy jogi személyre vonatkozik (ld. 1. ábra). Mindkét adatkört két további halmazra bonthatjuk. Az egyikben az alanyukkal kapcsolatba hozható mikroszintű adatok vannak: ez a statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény (továbbiakban Stt.) fogalomhasználata szerint az „*egyedi adat*”, a megismerés, egyénnel vagy szervezettel kapcsolatba hozható adat. A másik halmazban vannak az egy-egy alanyra vonatkozó, de személyes jellegétől megfosztott, pontosabban az alanyával nem kapcsolatba hozható mikroadatok.

Ez az utóbbi adatkör megegyezik a KSH Adatvédelmi szabályzata (KSH VII/2005.(SK)2.) szerinti „elemi adat”-nak, amely a közvetlen azonosítótól meg van fosztva, és közvetett azonosításra sem alkalmas. Jellegében megfelel az EU Tanácsi határozatában No.831/2002 definiált „névtelen mikroadat”-nak (anonymised microdata) is, amely az egyén azonosításának lehetőségét minimalizáló, a lehető legkorszerűbb eljárással módosított egyéni adatokat takarja.

Az EU határozat a magyarnál valamivel kevésbé szigorú, mivel csak a közvetlen azonosításra alkalmas adatok kiadását tiltja, és bizonyos feltételekkel megengedi olyan mikroadat kiadását, amelyek a közvetett azonosítást még megengedik. A magyar Avtv ennél szigorúbb: mindaddig személyesnek tekint az adatot, amíg a kapcsolat a személlyel helyreállítható (akár közvetlen, akár közvetett módon).

Az Stt. szerint egyedi adatot nem lehet nyilvánosságra hozni, és előfordul, hogy az adatkezelő ezt a tilalmat a nem megszemélyesített mikroszintű adatokra is kiterjeszti. A 7.§ ezért előírja, hogy az egyedi adatot olyan átalakítás után lehet kiadni, melynek során visszafordíthatatlanul elvész az alanyával való kapcsolat.

1. ábra A statisztikai vagy adminisztratív adatgyűjtésből származó egyénekre vagy vállalatokra vonatkozó adatokon belül megkülönböztethető adatfajták

Mikroszintű adat						
Természetes személyre vonatkozó adat			Szervezetre vonatkozó adat			
Személyes adat = azonosítható a személy, akire az adat vonatkozik [Avtv] = egyedi adat [Stt]		Nem személyes adat = nem azonosítható a személy	Anonim adat = nem azonosítható a szervezet, amelyre az adat vonatkozik	Nem anonim adat = azonosítható a szervezet, amelyre az adat vonatkozik = egyedi adat [Stt]		
Közérdekű személyes adat [Avtv]	Nem közérdekű személyes adat	Névtelen mikroadat [831/2002/EK]	Adótitok által védett cégadat [Art]	Nyilvános adat (pl. cégbíróságnak bejelentett adat)	Közérdekű adat (ha költségvetési szerv kezeli)	Egyéb nem anonim adat
		Anonimizált mikroadat =Elemi adat [KSH adatvédelmi szabályzata]				

Megjegyzés: *hivatalos fordítás. Az eredeti angol: anonymised microdata. Az EU tanácsi rendelet a magyar gyakorlattól eltérően használja a „bizalmas adat” kifejezést: olyan adatot ért ezen, amelyből közvetlenül nem lehet azonosítani a személyt vagy szervezetet, és bizonyos feltételekkel megengedi az ilyen adatok kiadását.

6-9.§

Az adatkezelésre vonatkozó új szabályok egyes ágazatok adatkezelését részleteiben szabályozó rendelkezések módosítását igénylik. Az előterjesztés az APEH, az OEP és az ONYF adatkezelési gyakorlatát szabályozó törvények módosítására tesz javaslatot a fenti koncepciónak megfelelően.

Az APEH esetében az adótitok meghatározását (53.§) is módosítani kell, a jelenlegi jogértelmezésben ugyanis azokat az adatokat is adótitokként kezelik a jogalkalmazók, amelyeket a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény nyilvánosnak minősít.

Kérem a Kormányt, hogy az előterjesztést fogadja el.

Budapest, 2007. március

dr. Veres János

dr. Petrétei József

Az indoklás mellékletei

1. sz. melléklet

Az adathozzáférés irányelvei a nemzetközi gyakorlatban (OECD, EU)

OECD

Az OECD 2004. március 30. - C(2004)31/REV1 Nyilatkozata (Science, Technology and Innovation for the 21st Century. Meeting of the OECD Committee for Scientific and Technological Policy at Ministerial Level, 29-30 January 2004 - Final Communiqué) a kutatási adatok hozzáférhetőségének megteremtéséről, illetve 2006. December 14. - C(2006)184 tanácsi javaslata a közfinanszírozású kutatási adatok hozzáférhetőségéről 12 irányelvet határoz meg, melyek célja az adathozzáférés és adatmegosztás előmozdítása a kutatók, kutatási és egyéb intézmények között a tagországok nemzeti jogrendszerének figyelembevételével.

Irányelvek:

- Nyitottság (egyszerű, felhasználóbarát hozzáférés biztosítása a nemzetközi kutatói közösség számára a lehető legalacsonyabb költséggel)
- Rugalmasság (az információs technológia gyors és előre nem látható változásainak figyelembe vétele)
- Átláthatóság (információk az adatszolgáltató intézményekről és az adataikról)
- Illeszkedés a jogi környezethez (nemzeti biztonság, adatvédelem, szellemi jogok)
- Szellemi jogok védelme (az adatbázisokkal kapcsolatos szellemi jogok védelme)
- Hivatalos felelősség (az adatokkal kapcsolatba kerülő csoportok felelősségének hivatalos intézményi szabályozása)
- Együttműködés (együttműködés biztosítása a szakmai standardok által)
- Minőség (az adatok illeszkedése az adatszolgáltatók, és a kutatók által kialakított standardokhoz)
- Biztonság (az adatok sértetlenségének és biztonságának biztosítása)
- Hatékonyság (az adatok hozzáférhetővé tételének egyik hatékonysági érve a többször feleslegesen megismételt, rendkívül költséges adatgyűjtés elkerülése)
- Elszámoltathatóság (a hozzáférést biztosító adatrendszerek teljesítményének felhasználói csoportok, adatszolgáltató és kutatói intézmények általi kiértékelése)
- Fenntarthatóság (a kutatási adatokhoz való hozzáférés fenntarthatóságának figyelembe vétele, az adatok hosszú távú megőrzése)

EU

Az Európai Bizottság 831/2002 rendelete megállapítja, hogy a kutatók, és általában a tudományos társadalom részéről növekszik az igény arra, hogy tudományos célból hozzáférjenek a közösségi hatósághoz továbbított bizalmas adatokhoz. A bizalmas adatokhoz való tudományos célú hozzáférést vagy a közösségi hatóság hivatali helyiségeiben biztosított hozzáféréssel, vagy úgy lehet megengedni, hogy a kutatóknak névtelenné tett (anonimizált) adatokat adnak ki meghatározott feltételek mellett (ellenőrzött hozzáférés).

Ez a rendelet különösképpen szavatolja a magánélethez és a személyes adatok védelméhez való jog teljes tiszteletben tartását. Célja, hogy – statisztikai következtetések tudományos célú megállapításának lehetővé tétele érdekében – meghatározza a közösségi hatósághoz továbbított bizalmas adatokhoz történő hozzáférés engedélyezésének feltételeit, valamint azokat a szabályokat, amelyek a közösségi és a nemzeti hatóságok e hozzáférés előmozdítását szolgáló együttműködésére vonatkoznak.

COM (2006) 687 A tudományos, technológiai és innovációs statisztikáról a mikroadat-kezelés és bizalmas kezelésre vonatkozóan a jogszabály megállapítja, hogy a növekvő kutatói igények teljesítésére új, biztonságos megoldásokat kell találni, ami a személyes adatok védelme mellett elősegíti a mikroadatban rejlő kutatási lehetőségek kiaknázását.

2. sz. melléklet
Adatokhoz való hozzáférés kérvényezése kutatási célból
Elfogadási kérelem és kérdőív

[Javaslat]

1. A szervezet meghatározása és fő tevékenysége

A szervezet neve:

A szervezet címe:

Jogállása:

1.2 A kérelmet kitöltő személy

Neve:

Beosztása:

Telefonszáma:

Email címe:

1.3 A szervezet fő tevékenysége

1.4 A tevékenység típusa (oktatás, tudományos kutatás, egyéb)

1.5 Mi a szervezet jól körülírható kutatási profilja (ha van ilyen)?

1.6 Hogyan történik a kutatási projektek finanszírozása?

2. A szervezeten belüli kutatás felépítése

2.1 A kutatási osztály, mint egység elkülönül-e a többitől?

2.3 A kutatásért felelős személy neve és beosztása

3. Az adatkéréshez kapcsolódó kutatás tartalma

3.1 Milyen kutatási kérdések megválaszolását teszi majd lehetővé a kért adat?

3.2. Milyen főbb elemzési eszközöket kívánnak alkalmazni a kutatás során?

4. A kutatási eredmények terjesztése

3.1 Jellemezze az osztály kutatási eredményeinek terjesztési gyakorlatát

3.2 A jelen kutatás eredményei ingyenesen hozzáférhetők lesznek-e a tudományos közösség számára?

3.3 A kutatás eredményei kizárólag belső (intézményi) célokat szolgálnak-e?