

Fleiner Rita - Munk Sándor

fleiner.rita@nik.uni-obuda.hu - munk.sandor@zmne.hu

KÖZIGAZGATÁSI ADATBÁZISOK ÖSSZEKAPCSOLÁSÁNAK BIZTONSÁGI KÉRDÉSEI

Absztrakt

Az államigazgatási szerveknek kötelessége a gazdaságra és a társadalmi folyamatokra kiható döntéseiket előzetesen mérlegelni és eredményeiket utólagosan vizsgálni. A költségvetési szervek által létrehozott adatbázisok nem csak adminisztratív célokra, hanem elemzések, hatásvizsgálatok és döntés előkészítés céljára is alkalmazandók. A vizsgálatokhoz szükség lehet a különböző adatbázisokból származó adatok együttes kezelésére, az adatbázisok összekapcsolására. A publikációban a közigazgatási adatbázisok összekapcsolásának biztonsági kérdéseit vizsgáljuk. Ennek keretében feltárjuk a közigazgatási adatbázisok összekapcsolásának szükségességét és célját, elemezzük az adatbázisok összekapcsolásának jogi és technikai korlátait, problémáit és bemutatjuk az összekapcsolást érintő magyarországi törvényi szabályozást.

It is the duty of the government to consider their decisions influencing the economy and the social processes beforehand and to examine their results posteriorly. Databases created by government agencies can be used not only for administrative purposes, but also for analyses, impact assessments and decision making processes. These examinations may need joint data from different databases, so the connection of databases must be performed. In the publication we examine the security aspects of connecting administrative databases. In this framework we reveal the necessity and the objective of connecting administrative databases, we analyse the legal and technical limitations and we present the Hungarian legal regulations concerning this issue.

Kulcsszavak: *adatbázis, adatbázis összekapcsolás, elektronikus közigazgatás, adatvédelem, személyes adat ~ database, connecting databases, electronic government, data protection, personal data*

BEVEZETÉS

Az elektronikus közigazgatás hatékony működésének egyik alapvető feltétele az adatok elektronikus tárolása, mely leggyakrabban adatbázisok segítségével valósul meg. A legfontosabb, szám szerint 23, a *nemzeti adatvagyon* körébe tartozó közigazgatási adatbázist az Országgyűlés által 2010-ben elfogadott CLVII. törvénye [1], illetve az ehhez kapcsolódó kormányrendelet [2] nevesíti meg. A nemzeti adatvagyon körében található többek közt a polgárok személyi adatait és lakcímét tartalmazó nyilvántartás, a központi úti okmány- és szabálysértési nyilvántartás, az egészség- és nyugdíjbiztosítási nyilvántartások, valamint a munkanélküliek ellátásával, a termőföldhasználattal kapcsolatos adatok és az államkincstár által vezetett szociális támogatások nyilvántartásai is.

A nemzeti adatvagyon mellett természetesen számtalan egyéb nyilvántartás segíti az elektronikus közigazgatás működését. A közigazgatás adatbázisainak vezetését, a nyilvántartott adatok körét mindig egy bizonyos szintű szabályozás határozza meg. A közigazgatás adatbázisainak vezetését, működését meghatározó jogszabály lehet törvény, rendelet (kormány, minisztérium, önkormányzat) vagy alacsonyabb szintű (például szervezeti) szabályozás. *Közigazgatási adatbázison* a továbbiakban olyan, a magyar közigazgatásban fellelhető adatbázist értünk, melyet valamely államigazgatási szerv a saját feladatai ellátása során hozott létre.

Bizonyos esetekben – például döntés előkészítés, statisztikai számítás, hatásvizsgálat elkészítése céljából - szükség lehet a különböző adatbázisok összetartozó sorainak összekapcsolására. *Adatbázisok összekapcsolásán* olyan új adatbázis létrehozását értjük, mely az eredeti adatbázisok azonos azonosítókkal vagy kapcsolati kóddal rendelkező sorainak adatait vagy azok egy részhalmazát tartalmazza. Kapcsolati kód egy olyan alfanumerikus azonosító, melyhez egyetlen entitás (például személy) azonosító adatait (pl. adóazonosító jel, TAJ szám, személyazonosító jel) rendeljük hozzá. Az adatbázisok összekapcsolásának feltételeit, módszerét és folyamatát a döntéselőkészítéshez szükséges adatok hozzáférhetőségének biztosításáról szóló 2007. évi CI. törvény és az ehhez tartozó kormányrendelet szabályozza [3], [4]. Adatbázisok összekapcsolását csakis konkrét, előre definiált célhoz kötötten lehet végrehajtani.

A döntés előkészítők kérhetnek adatokat minden olyan nyilvántartásból, ami állami tulajdonú intézmény vagy szervezet kezelésében van. A legfontosabb közigazgatási nyilvántartások közérdekű adatokat, személyes adatokat és közérdekből nyilvános adatokat tartalmaznak. A *személyes adat* fogalmát az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (továbbiakban adatvédelmi törvény) [5] határozza meg. A törvény szerint érintettnek nevezünk bármely meghatározott, személyes adat alapján azonosított vagy - közvetlenül vagy közvetve - azonosítható természetes személyt. Személyes adat pedig az érintettel kapcsolatba hozható adat - különösen az érintett neve, azonosító jele, valamint egy vagy több fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző ismeret -, valamint az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés.

Közérdekű adat az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret. Közérdekű adat így általában az adatkezelő szerv hatáskörére, illetékességére, szervezeti felépítésére, szakmai tevékenységére, eredményességére, a rögzített adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, szerződésekre és a gazdálkodásra vonatkozó adat. Közérdekű adat például egy önkormányzati beruházás pénzügyi adata vagy egy vízközmű társulás szervezeti és működési szabályzata.

Közérdekből nyilvános adat a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli. Közérdekből nyilvános adat például a magánszemélyek vagy szervezetek közpénzek felhasználásával kapcsolatos adata vagy gazdasági tevékenységükkel kapcsolatos környezetvédelmi adatok, de e körbe tartozik a közszereplő személyek nyilvánosság számára megismerhető személyes adata is.

Közigazgatási adatbázisok esetén gyakran találkozunk az adatkezelés és adatfeldolgozás fogalmaival [6]. Adatkezelőnek nevezzük azt, aki az adatkezelés célját meghatározza, az adatkezelésre vonatkozó döntéseket meghozza, az adatfeldolgozó pedig elvégzi az adatkezeléshez kapcsolódó technikai műveleteket. Ezeket a műveleteket az adatkezelő maga is végrehajthatja, ekkor csak adatkezelőről beszélünk, és nincs adatfeldolgozó. Az adatfeldolgozónak a személyes adatokon végzett tevékenységére vonatkozó érdemi döntéseket az adatkezelő felelőssége meghozni. Az adatkezelési műveletekre vonatkozó utasítások jogszerűségéért tehát az adatkezelő felelős. Az adatfeldolgozó az adatokat csak az adatkezelő rendelkezései szerint dolgozhatja fel. A megbízott adatfeldolgozó további alvállalkozót nem vehet igénybe. Az adatfeldolgozó tevékenységi körén belül, illetőleg az adatkezelő által meghatározott keretek között felelős a személyes adatok feldolgozásáért, megváltoztatásáért, törléséért, továbbításáért és nyilvánosságra hozataláért.

Jelen publikáció alapvető célja a közigazgatási adatbázisok összekapcsolásának biztonsági kérdéseinek vizsgálata. Ennek érdekében a publikáció

- feltárja a közigazgatási adatbázisok összekapcsolásának szükségességét és célját;
- elemzi az adatbázisok összekapcsolásának jogi és technikai korlátait, problémáit;
- bemutatja az összekapcsolást érintő magyarországi törvényi szabályozást.

ADATBÁZISOK ÖSSZEKAPCSOLÁSÁNAK SZÜKSÉGESSÉGE

A közigazgatási adatbázisok összekapcsolásának szükségességét a döntés előkészítéshez szükséges adatok hozzáférhetőségének biztosításáról szóló 2007. évi CI. törvény [3] is tárgyalja. Eszerint az államnak és az államigazgatási szerveknek kötelessége a gazdaságra és a társadalmi folyamatokra kiható döntéseiket előzetesen mérlegelni és eredményeiket utólagosan vizsgálni. Racionális és igazságos döntéseket az állami szervek csak a tények és a következmények alapos ismeretében képesek meghozni. A döntési alternatívák közötti választásban és a szabályozások előkészítése során empirikus kutatásokkal alátámasztott hatásvizsgálatokat és elemzéseket kell végezni. A törvény kimondja, hogy a költségvetési szervek által létrehozott adatbázisok nem csak adminisztratív célokra, hanem elemzések, hatásvizsgálatok és döntés előkészítés céljára is alkalmazandók.

A kutatásokban és elemzésekben mikroszintű adatokra van szükség. Mikroszintűnek nevezzük a természetes személyre vagy szervezetre vonatkozó adatot, melyet két további csoportba sorolunk be. Megkülönböztetjük a közvetlen vagy közvetett azonosításra nem alkalmas anonim (vagy névtelen) mikroszintű adatot az alanyukkal kapcsolatba hozható, személyes mikroszintű adatoktól.

A közigazgatás szervezetei feladataik ellátásához adatokat gyűjtenek természetes személyekről és gazdasági szervezetekről és ezeket adatbázisokban tárolják el. Ezek az adatbázisok elsősorban a szervezetek működéséhez szolgáltatnak adatokat, de másodsorban felhasználhatók - az előzőekben már felvázolt - kormányzati döntések meghozatalának előkészítéséhez, a döntések és intézkedések hatásainak utólagos vizsgálatához és statisztikai kutatásokhoz is. A vizsgálatokhoz, kutatásokhoz gyakran szükség van különböző adatbázisokból származó adatok együttes kezelésére, az összetartozó sorok (objektumok, entitások) egymáshoz rendelésére, vagyis az adatbázisok összekapcsolására.

Az adatbázisok összekapcsolásának folyamata kapcsán adatkérő szervnek nevezzük azt, aki az adatok átadását igényeli, vagyis aki számára az összekapcsolt adatok átadásra kerülnek. Az adatkezelő szerv vezeti az adott nyilvántartást, adatbázist. Az adatbázis létrehozásáért felelős szerv végzi el a különböző adatkezelőktől megkapott adatok összekapcsolását és adja át az összekapcsolt adatokat az adatkérő szerv számára.

Például hatásvizsgálatokban, döntés előkészítésben szükséges lehet a családoknak, háztartásoknak juttatott állami támogatások értékének, vagy annak változásának ismerete. Ezt úgy számolhatjuk ki, ha tudjuk, hogy milyen támogatásokban részesül az adott háztartás, illetve milyen adókat és járulékokat fizet. Ennek kiszámolásához adózási, társadalombiztosítási és államkinestári nyilvántartások adatait kell egyszerre vizsgálni, aminek része a különböző adatbázisok összekapcsolása is. Ha pedig azt akarjuk elemezni, hogy a táppénz szabályozása hogyan hat a munkakínálatra, akkor az Országos Egészségügyi Pénztár által nyilvántartott táppénz adatokat kell összekapcsolni az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság által nyilvántartott munkavállalásra vonatkozó adatokkal.

Diplomás pályakövető rendszer

A következőkben példaként bemutatjuk az adatbázisok összekapcsolására épülő Diplomás pályakövető rendszert (továbbiakban DPR), melyet 2008 óta működtet az Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft [7]. A DPR a magyar felsőoktatásban végzett hallgatók végzés utáni életpályájáról szolgáltat adatokat, ezáltal a felsőoktatási intézményekben szerezhető diploma munkaerő-piaci értékéről, a végzettek elhelyezkedési lehetőségeiről kaphatunk információkat. A DPR által lekérdezhetővé válnak egy adott felsőoktatási intézményben (és azon belül adott karon, szakon) végzett hallgatók elhelyezkedési adatai (például a végzettek jelenlegi és korábbi munkahelyének jellege, székhelye, ágazati besorolása, munkaköre, jövedelme).

A diplomás pályakövető rendszer esetében olyan adatbázisok összekapcsolása jön létre, melyek a végzett hallgatók felsőoktatási útját, valamint az őket érintő munkaerő-piaci eseményeket tárolják. Az integráció folyamán a Felsőoktatási Információs Rendszer (FIR), a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV), az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) és a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal (FSZH) adatbázisainak összekapcsolása valósul meg. A Felsőoktatási Információs Rendszerből a végzettek tanulmányi és demográfiai adatait, a NAV rendszeréből a járulékbemutató adatokat, az OEP adatbázisából a biztosítottak adatait, az FSZH-től pedig a munkaerő-piaci adatokat használja a DPR. A négy forrásadatbázis adatait a név, anyja neve, születési dátum azonosító paraméterek segítségével kapcsolják össze.

A Diplomás pályakövető rendszer hasznos lehet kormányzati döntéshozók számára felsőoktatás-kapacitási döntések meghozatalában, például támogatott képzések, szakok, keretszámok megállapítása során. A rendszer lehetővé teszi az állami támogatások hatásvizsgálatát, továbbá összevethetővé teszi a felsőoktatási intézményeket a munkaerő-piaci paraméterek mentén. Statisztikai elemzések, vizsgálatok számára adatokat szolgáltat a rendszer a felsőoktatásban végzettek munkaerő-piaci helyzetének alakulásáról (munkahelyi státusz, jövedelem, munkanélküliség, továbbtanulás). Végül pedig a DPR hasznos lehet a felvételizők számára az egyes diplomák (képzések és intézmények) munkaerő-piaci bevalóságáról, a valós elhelyezkedési lehetőségekről való tájékoztatás által.

ADATBÁZISOK ÖSSZEKAPCSOLÁSÁNAK KORLÁTAI, PROBLÉMÁI

Adatbázisok összekapcsolásának jogi korlátai, problémái

Az adatbázisok összekapcsolására vonatkozó – publikációnkban tárgyalt – jogi előírások, korlátozások az adatbázisokban foglalt személyes adatok védelméhez kapcsolódnak. A jogi korlátozások alapvető rendeltetése, hogy biztosítsák a személyes adatok védelmét az összekapcsolás eredményeként bekövetkező jogosulatlan megismerés, illetve felhasználás ellen. Emellett meghatározzák a jogszerű összekapcsolás azon feltételeit, amelyek fenntartják a megfelelő szintű adatvédelmet. A következőkben röviden összegezzük a személyes adatok védelmének jogelméleti alapjait, a célhoz kötöttség elvének lényegét, az összekapcsolás adatvédelmi kockázatát, valamint a személyhez kötöttség megszüntetésének alapjait. A kérdések részletesebb elemzése megtalálható pld. a 2008-2011 közötti adatvédelmi ombudsman PhD értekezésében. [8]

A *személyes adatok* körébe azon adatokat soroljuk, amelyek egy természetes személlyel kapcsolatba hozhatóak, amelyekből az érintettekre következtetések vonhatóak le. Egy elemi adat tehát nem önmagában személyes, hanem más – a személyt azonosító – adatokkal fennálló kapcsolatában. Az egyes adatok az adatkezelés során mindaddig megőrzik ezen minőségüket, amíg kapcsolatuk az érintett személlyel helyreállítható. A személyes adatokhoz szorosan kapcsolódik az információs önrendelkezési jog, amely szerint ilyen adatokat csak az érintett beleegyezésével szabad felvenni és felhasználni, illetve követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját¹. Személyes adat kötelező kiszolgáltatását és felhasználását csak kivételesen és törvényben lehet elrendelni.

A *célhoz kötöttség elve* azt mondja ki, hogy személyes adatot feldolgozni csak pontosan meghatározott és jogszerű célból szabad. A meghatározott cél nélküli, előre nem megjelölt jövőbeni felhasználásra irányuló adatgyűjtés és –tárolás jogellenes. Személyes adatot harmadik személy számára hozzáférhetővé tenni csak akkor szabad, ha az erre konkrét törvényi felhatalmazással rendelkezik, vagy az érintett ehhez hozzájárulását adta.

Az *adatbázisok összekapcsolása* lényegében a kért adatok más számára történő rendelkezésre bocsátását jelenti. Ez a jogi korlátozások nélkül az egyes adatbázisok ezirányú kockázatainál jóval nagyobb mértékben veszélyezteti a személyes adatok biztonságát. A személyre vonatkozó adatok széles körének összességükben és összefüggéseikben történő megismerése kiszolgáltatja az érintetteket, átvilágíthatóvá teszi magánszférájukat, az eredeti összefüggésekből kiragadott adatokból összeállított "személyiségprofil" (amely nagy valószínűséggel torz is), különösen sérti a személyiségi jogokat. Az összekapcsolás lehetősége ráadásul kizárja az érintettet az adatáramlásból, korlátozza abban, hogy adatai útját és felhasználását ellenőrizze.

A személyes adatokat is tartalmazó adatbázisok közérdekű, vagy más jogszerű célra való felhasználásának jogi feltétele az *adatok személyességének megszüntetése*, az ún. anonimizálás. Az anonimizálás egy olyan eljárás, amelynek eredményeként az egyes adatsorok már nem kapcsolhatóak adott személyhez.

Az anonimizálás igénye már a statisztikai felmérések (köztük pld. népszámlálások), elemzések esetében felmerült, amelyek során nagymennyiségű adat kerül felvételre egyedi válaszadó, statisztikai egység (személy, szervezet, stb.) szinten. A felmérések eredményei általában aggregáltan kerülnek nyilvánosságra, ami azonban értelemszerűen információvesztéssel jár.

Az egyedi adatok (mikroadatok) számos további információt, összefüggést hordoznak, amelyek csak ezek felhasználásával, feldolgozásával nyerhetők ki, ez azonban magában hordozza a személyhez, statisztikai egységhez kapcsolódó adatok megismerésének,

¹ Az érintettnek joga van tudni, ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát.

felfedésének veszélyét. Emiatt a mikroadatok felhasználása megkerülhetetlen, de csak indokolt (pld. közigazgatási, kutatási, oktatási) célból és meghatározott eljárási korlátozásokkal lehetséges. Ennek részét képezi az azonosításra alkalmas adatok, nevek és a részletesebb behatárolást biztosító földrajzi adatok törlése, ami azonban többnyire nem elegendő. Általában különböző adatok módosításával kell biztosítani, hogy még ún. kvázi-azonosítók (egyes személyek néhány jellemző tulajdonsága) segítségével se lehessen valakit azonosítani.

Adatbázisok összekapcsolásának logikai, technikai korlátai, problémái

Adatbázisok összekapcsolása technikai értelemben azt jelenti, hogy különböző adatbázisok adataiból – fizikailag, vagy virtuálisan – egy új adatbázist hozunk létre. Relációs adatbázisok esetében ez különböző adattáblák sorainak összekapcsolását jelenti, amely megfelelő oszlopokban szereplő adatértékek egyezésére épül. Az adatbáziskezelés fogalomrendszerében ez ún. elsődleges kulcsok és idegen kulcsok² segítségével történhet.

Az adatbázisok – vizsgálatunk tárgyát képező – összekapcsolása technikai szempontból abban az esetben a legegyszerűbb, ha az egyes adatbázisok (táblák) tartalmaznak közös elsődleges, vagy idegen kulcsokat. Az előzőekben bemutatottak alapján, személyes adatokat tartalmazó adatbázisok esetében azonban ennek általában jogi korlátai vannak. A következőkben röviden áttekintjük az ilyen esetekben felmerülő technikai problémákat és megoldási lehetőségeket. Ennek keretében összegezzük az adattartalom és az adatminőség szinten felmerülő problémákat.

Az adatbázisok összekapcsolásának adattartalom szintű problémái akkor állnak fent, amikor az összekapcsoláshoz felhasználandó mezők részben, vagy egészben eltérő tartalmú, vagy belső struktúrájú adatokat tartalmaznak. Ezek az azonosításra kínáló adatok esetében a gyakorlatban sokszor előfordulnak: a különböző adatbázisok a személyneveket egy, vagy több – jellemzően karakteres – mezőben tartalmazzák. Egy mezőben történő ábrázolás esetén a név részét képezhetik különböző előtagok (dr., özv., id., stb.), esetleg utótagok (pld. rendfokozat, oktatói munkakör, stb.). Ugyanez igaz a szervezet megnevezésekre és hasonló mondható el a lakcímetek, telephely címetek tartalmazó mezők esetében is. Az összekapcsolás megvalósítása ilyen esetekben vagy valamilyen metrika szerinti "hasonlóság" alapján, vagy a strukturálatlan névadatok összetevőkre bontására³, majd a különböző forrásokból származó összetevők egyeztetésére építve lehetséges.

Az adatbázisok összekapcsolásának adatminőség szintű problémái abban rejlenek, hogy – elsősorban az adatfelvétel, adatszolgáltatás, adatrögzítés sajátosságaiból következően – azonos adatmező tartalom és formátum elgondolás esetén is gyakran találkozhatunk ugyanazon név, vagy cím eltérő megjelenítésével. Pld. személyek neve esetében valamennyi utónév, vagy csak a használt szerepeltetése, címek esetében pedig a címösszetevők – sok esetben az adatmező hossz korlátai miatt – eltérő megjelenítése (pld. Bajcsy Zsilinszky utca 23.; Bajcsy Zs. E. u. 23. I. em. 2; Bajcsy Zs. u. 23.; stb.). További, nem a pontatlanságból származó problémát okoznak a név-változások és a közterület megnevezés változások, valamint a házszám változások, ami eltérő időpontban felvett adatok esetében szintén akadályozza az összekapcsolást. [9]

A címek esetében megoldást jelenthet egy országos közhiteles címadatbázis és annak következetes alkalmazása, átvétele. Jelenleg a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala rendelkezik Magyarország házszám mélységű címadatbázisával, valamint Magyarország közterületeinek változásjegyzékével. Az előbbi

² Elsődleges kulcs: egy adattábla rekordjai egyértelmű azonosítását biztosító adatmező(együttes), melynek értéke az adott táblában egyedi. Idegen kulcs: egy adattáblában szereplő olyan adatmező(együttes), amely megegyezik egy másik tábla elsődleges kulcsával.

³ Ez automatikusan tökéletesen, minden lehetséges adatra kiterjedően (ma még) nem oldható meg.

azonban csak lakott címeket és közterületeket tartalmaz, a nem lakott címek (iparterületek, üdülőterületek, zártkertek, stb.) hiányoznak belőle. A KSH népszámlálásokhoz használt címadatbázisa tartalmaz lakott és nem lakott, külterületi és belterületi címeket is, azonban naprakészsége a tízéves népszámlálási ciklus miatt bizonytalanabb. Ennek a helyzetnek a feloldására született meg az Államreform Operatív Program keretében a "Közhiteles címregiszter kialakítása" kiemelt projekt felhívása.

A MAGYARORSZÁGI TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁS

Az adatbázisok összekapcsolásához, illetve a személyes adatok ennek alapját képező védelméhez kapcsolódó törvényi szabályozások kiinduló pontját az Alkotmánybíróság egyik 1991-es határozata képezte. Ennek következményeként született meg a személyazonosító kódokról szóló 1996. évi XX. törvény. 2007-ben jelent meg a CI. törvény, amely a döntéselőkészítéshez szükséges adatbázis összekapcsolások feltételeit és rendjét szabályozta. Végül 2011-ben jelent meg az 1992-es adatvédelmi törvény helyébe lépő, az információs önrendelkezési jogról szóló CXII. törvény. A következőkben röviden áttekintjük ezen jogszabályok témánk szempontjából fontos összetevőit.

A 15/1991. Alkotmánybírósági határozat [10] az állami népesség-nyilvántartásról szóló törvényerejű rendeletet és ennek végrehajtási rendeleteit nyilvánította alkotmányellenesnek és semmisítette meg. A határozat az Alkotmányban szereplő személyes adatok védelméhez fűződő jogot már információs önrendelkezési jogként értelmezi. Megállapítja, hogy e jog gyakorlásának feltétele és legfontosabb garanciája a célhoz kötöttség, további garanciája az adattovábbítás és az adatok nyilvánosságra hozásának korlátozása. Rögzíti, hogy "személyes adatot harmadik személy számára hozzáférhetővé tenni – s eszerint adatfeldolgozási rendszereket egymással összekapcsolni – csak akkor szabad, ha minden egyes adat vonatkozásában az adattovábbítást megengedő összes feltétel teljesült."

A határozat számos egyéb rendelkezés mellett magát a korlátozás nélkül használható, általános és egységes személyi számot, mint univerzális azonosítót minősítette alkotmányellenesnek. Elismerve e megoldás technikai előnyeit és ennek következtében az adatfeldolgozás, igazgatás, szolgáltatások magasabb hatékonyságára gyakorolt hatását, kiemeli a személyiségi jogokra, köztük az információs önrendelkezési jogra gyakorolt súlyos kockázatát. Megállapítja, hogy ha a személyi számot az adatvédelem elvei következetes betartásával használják, értelmét veszti, mert előnyeit nem lehet kihasználni. Ellenkező esetben súlyosan veszélyezteti az önrendelkezés szabadságát és az emberi méltóságot.

Az 1996. évi XX. törvény az azonosító kódokról [11] – a hivatkozott Alkotmánybírósági határozatra válaszként – szabályozza a korábbi személyazonosító kód (személyi szám) helyébe lépő három azonosító kód (adóazonosító jel, társadalombiztosítási azonosító jel, személyi azonosító) képzésének, kezelésének és használatának szabályait. Tételesen felsorolja azon szerveket, amelyek az egyes azonosító kódokat törvényben meghatározott feladatkörükben eljárva jogosultak megismerni, vagy kezelni. Más adatkezelők az azonosító kódok használatára csak az érintett előzetes, írásbeli hozzájárulása alapján jogosultak. Annak az adatkezelőnek, amely több azonosító kód használatára jogosult, a különböző azonosító kódokat tartalmazó nyilvántartásait elkülönülten kell vezetnie. A törvény emellett rögzíti, hogy a természetes személyazonosító adatok közé a személy családi és utóneve, születési családi és utóneve, születési helye és ideje, valamint anyja születési családi és utóneve tartoznak.

A törvényben megjelenik a kapcsolati kód fogalma, mint a különböző célú adatkezelések közötti törvényes kapcsolat elősegítésére, megvalósítására képzett ideiglenes számsor. A kapcsolati kód rendeltetése, hogy az adatkezelők közötti kapcsolat – az érintett személy természetes személyazonosító adatokkal történt azonosítása után – egymás azonosító

kódjának megismerése, illetve a természetes személyazonosító adatok rendszeres átadása nélkül megvalósítható legyen. A kapcsolati kódot az adatot átadó adatkezelő képezi és azt rajta és az igénylőn kívül más nem ismerheti meg. A kapcsolati kódnak ugyanazon személyre vonatkozóan adatkérőnként eltérőnek kell lennie.

A 2007. évi CI. törvény a döntéselőkészítéshez szükséges adatokról [3] a természetes személyekre, vagy gazdasági szervezetekre vonatkozó mikroszintű adatok felhasználásának jogi feltételeit teremti meg.⁴ Célja a statisztikai célból gyűjtött adatok és a közigazgatás adminisztratív célokat szolgáló adatvagyonának másodlagos felhasználása kormányzati döntések hatásainak előzetes vizsgálatára, illetve eredményük utólagos értékelése.

A törvény előírja, hogy a közérdekű adatot annak kezelőjének át kell adnia az azt igénylő központi államigazgatási szervnek. Meghatározza azt is, hogy az adatkezelőnek az átadott adatokat visszafordíthatatlan módon módosítania kell, hogy az érintettel ne legyenek kapcsolatba hozhatóak (anonimizálás).⁵ A nevek törlése mellett a törvény előírja, hogy a személy lakcímére vonatkozó módosított adat kistérségnél nem lehet pontosabb.

A törvény részletesen szabályozza a különböző adatkezelők által kezelt adatok összekapcsolásának rendjét. Ennek alapját az ún. anonim kapcsolati kód biztosítja, amely adott személyre vonatkozó személyazonosító adatokból véletlenszerű elemet is tartalmazó módszerrel képzett karaktorsor, amellyel ugyanazokból az adatokból mindig ugyanaz a karaktorsor jön létre, de a létrejött karaktorsorból a személyazonosító adatok nem állíthatók helyre. Az eljárás részletesebb bemutatására a későbbiekben kerül sor.

A 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról [5] az 1992-es adatvédelmi törvényt⁶ váltotta fel. Az egyébként számos bővítést, módosítást tartalmazó törvény témánk szempontjából a korábbi szabályozáshoz képest jelentős újdonságokat nem tartalmaz. Önállóan előírja viszont, hogy "a különböző nyilvántartásokban elektronikusan kezelt adatállományok védelme érdekében megfelelő technikai megoldással biztosítani kell, hogy a nyilvántartásban tárolt adatok – kivéve, ha azt törvény teszi lehetővé – közvetlenül ne legyenek összekapcsolhatóak és az érintetthez rendelkezhetőek". [5, 7. § (4)]

ÖSSZEGZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK

Publikációnkban a közigazgatási adatbázisok összekapcsolásának kérdéseit vizsgáltuk. Feltártuk a közigazgatási adatbázisok összekapcsolásának szükségességét és célját; elemeztük az összekapcsolás jogi és technikai korlátait, problémáit és bemutattuk a témánkat érintő magyarországi törvényi szabályozást.

A közigazgatás elektronikus nyilvántartásai az elsődleges adminisztratív célok mellett adat alapú döntéshozás, statisztikai számítások, társadalomkutatási feladatok számára is felhasználhatók. Az államigazgatási nyilvántartások másodlagos felhasználását több nemzetközi szervezet - például az Európai Bizottság, az OECD, a Világbank és az ENSZ - is szorgalmazza, mint a kormányzati hatékonyság, illetve a kutatások ösztönzésének egy lehetséges eszközét. A közigazgatási adatvagyon felhasználását célozza meg segíteni az Európai Parlament és a Tanács 2003/98/EK számú irányelve. Az irányelv minimum szabályokat állapít meg a tagállamok közigazgatási szervei birtokában lévő dokumentumok (ideértve az adatokat is) további felhasználására [13].

⁴ A törvény kidolgozásának egyik alapját az Európai Parlamentnek és Tanácsnak a közszféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelve képezte. [12]

⁵ Ez a megoldás korábban már megjelent az egészségügyi és hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséhez kapcsolódóan is.

⁶ 1992. évi LXIII. törvény a személyi adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról.

Magyarországon a fenti irányelv céljainak elérését a döntés előkészítéshez szükséges adatok hozzáférhetőségének biztosításáról szóló 2007. évi CI. törvény teszi lehetővé. A törvény kimondja, hogy az államnak és az államigazgatási szerveknek kötelessége, hogy a gazdaságra és a társadalmi folyamatokra kiható döntéseiket előzetesen mérlegeljék, eredményüket utólagosan vizsgálják, és ehhez adminisztratív céllal gyűjtött adatokat is felhasználjanak. Ez a törvény és a hozzá kapcsolódó kormányrendelet szabályozza a közigazgatási adatok összekapcsolásának lehetőségeit is. A szabályozásra az európai uniós irányelv mellett jelentősen hatottak a hazai adatvédelmi előírások, melyek európai szinten kifejezetten szigorúnak számítanak.

Az államigazgatási adatbázisok hatékony felhasználását, ezen belül az adatok összekapcsolását jelentősen segítené a közigazgatásban tárolt adatok koherens, azonos formátumú kezelése, a többszörösen duplikált tárolás kiküszöbölése és a nyilvántartott adatok metaadatait tároló adatbázis bevezetése.

A publikációnkban megfogalmazott gondolatok alapul szolgálhatnak egy következő kutatás témájához, mely az adatbázis összekapcsolás technikai megvalósításának kérdéskörét tekinthetné át.

Felhasznált irodalom

- [1] 2010. évi CLVII. törvény a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről
- [2] 38/2011. (III. 22.) Korm. rendelet a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások adatfeldolgozásának biztosításáról
- [3] 2007. évi CI. törvény a döntéselőkészítéshez szükséges adatok hozzáférhetőségének biztosításáról
- [4] 335/2007. (XII. 13.) Korm. Rendelete a döntéselőkészítéshez szükséges adatok hozzáférhetőségének biztosításáról szóló 2007. évi CI. törvény végrehajtásáról
- [5] 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
- [6] Dr. Kulcsár Zoltán adatvédelmi szakértő blogja
<http://www.adatvedelmiszakerto.hu/2010/06/adatfeldolgozas-adatfeldolgozoi-szerzodes/>
(2012.11.26.)
- [7] Felsőoktatási kibocsátás 2009. Államigazgatási adatok integrációja. Kutatási jelentés. Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft. Felsőoktatási Osztály, 2011.
- [8] Jóri András: Az adatvédelmi jog generációi és egy második generációs szabályozás részletes elemzése. PhD értekezés. – Pécsi Tudományegyetem, Állam és Jogtudományi Kar, 2010.
- [9] Jónás István-Novák Zoltán: A statisztikai adatbázisok összekapcsolásának tapasztalatai és lehetőségei. – Statisztikai Szemle, 2005 (83.)/5, 413-428. o.
- [10] 15/1991. (IV. 13.) AB határozat.
- [11] 1996. évi XX. törvény a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról.
- [12] Az Európai Parlament és a Tanács 2003/98/EK irányelve (2003. november 17.) a közszféra információinak további felhasználásáról.
- [13] Cseres-Gergely Zsombor - Scharle Ágota: Az államigazgatásban keletkező adatok nyilvánosságáról. <http://adatbank.mtaki.hu/files/dokum/2.pdf> (2012.11.26.)