

ROMA TÁMOGATÁSOK ÉS JOGOSULTSÁGOK EGYÉNI KÖVETÉSÉNEK LEHETŐSÉGEI

készítette az



**EÖTVÖS KÁROLY
I N T É Z E T**

2006 decemberében

TARTALOMJEGYZÉK

1.	BEVEZETÉS	3
2.	JOGI ELEMZÉS	6
2.1.	Alkotmányos alapjogi háttér: a szabad identitásvállalás és az információs önrendelkezési jog tartalma	6
1.1.1.	Az identitásvállalás szabadsága	6
1.1.1.1.	A kisebbség fogalma	6
1.1.1.2.	A szabad identitásvállalás tartalma.....	7
1.1.2.	A kisebbséghez tartozásra vonatkozó adatok védelme	9
1.1.1.3.	A személyes adat fogalma	9
1.1.1.4.	Az információs önrendelkezési jog tartalma: a hozzájárulás	14
2.2.	Az alkotmányos alapjogok korlátozása: a kisebbségi identitás azonosítása és nyilvántartása	18
1.1.3.	A korlátozás alkotmányos határai	20
1.1.1.5.	Az identitás azonosítása	20
1.1.1.6.	Kötelező adatkezelés előírása	21
1.1.1.7.	Az alapjog-korlátozással szemben támasztott alkotmányos követelmények.....	23
1.1.4.	Az azonosítás és nyilvántartás törvényi alapja és feltételei	25
1.1.1.8.	Az identitás-azonosítás alapja.....	25
1.1.1.9.	Az adatvédelmi törvény feltételrendszere	29
2.3.	Az identitás azonosítása és nyilvántartása az adatvédelmi biztosi gyakorlat tükrében	31
3.	LEHETSÉGES MEGOLDÁSI IRÁNYOK	40
3.1.	Aggregált adatok használata	41
3.2.	Nem etnikai, hanem rászorultsági alapon nyújtott támogatások	43
3.3.	Helyi közvetítők igénybevétele	43
3.4.	Egyedi, anonimizált adatok használata	44
3.5.	Egyirányú adat-átalakítási eljárások alkalmazása	46
3.6.	Adatmegosztás	48
3.7.	Megbízható harmadik fél bevonása	48
3.8.	PET technológiák, bioszkript alkalmazása.....	49
3.9.	Különleges adatok kezelése hozzájárulás alapján	50
3.10.	Különleges adatok kezelése törvényi felhatalmazás alapján.....	53
4.	A MEGOLDÁSI JAVASLAT	55

1. BEVEZETÉS

A kisebbségi többletjogok gyakorlásához, a pozitív diszkriminációs intézmények, támogatások igénybevételéhez fogalmilag szükséges a jogosultak körének valamifajta meghatározása, az azonosítás valamely formája. Abban az esetben ugyanis, ha a jog egyszerre biztosítja egyrészt a jogilag teljesen kötetlen szabad identitásválasztást és biztosít másrészt kisebbségi külön jogokat, alkalmaz pozitív diszkriminációs intézkedéseket, akkor kizárólag az egyén teljesen szabad döntésén múlik, hogy él-e ezekkel a többletjogokkal, igénybe veszi-e a kedvezményeket. Azonosítás hiányában a többletjogokhoz, támogatásokhoz a többséghez tartozók épp úgy hozzáférhetnek, mint a kisebbségiek, ami viszont visszaélésekre ad lehetőséget, végső soron pedig ahhoz vezet, hogy az intézkedés elveszíti kisebbséget támogató, pozitív diszkriminációs jellegét. Az említett azonosítás mindenképpen megtörténik a támogatás igénylésének, igénybevételének pillanatában, amikor a kisebbséghez tartozását a jogosult megvallja annak érdekében, hogy hozzájusson a kifejezetten erre tekintettel nyújtott juttatáshoz. Továbbá a fenti célokból ez előtt az aktus előtt, illetve után is indokolt lehet az azonosítás, valamint a támogatás igénybevételének nyilvántartása.

Figyelemmel kell azonban lenni arra, hogy a kisebbségi hovatartozás azonosítása és az ezzel kapcsolatos nyilvántartás alkotmányos alapjogokat (így különösen az emberi méltósághoz, az önrendelkezéshez, a szabad identitásvállaláshoz, illetve a személyes adatok védelméhez fűződő jogokat) érint, azokat korlátozza. Ebből következően csak olyan azonosítási, illetve nyilvántartási megoldás választható, amely tiszteletben tartja az érintettek alkotmányos alapjogait, megfelel az alapjog-korlátozással szemben támasztott formai és tartalmi alkotmányos követelményeknek.

A rendszerváltás óta eltelt idő, mely, ha nem is a történelem léptékével, de az emberélet tartalmához mérve jelentősnek mondható, sok gyakorlati alkotmányos tapasztalattal gazdagított bennünket, és meglehetősen éles fénybe vonta azt, amit persze mindig is tudtunk, hogy a személyes adatok védelme és a pozitív megkülönböztetés alkotmányos igénye konfliktusok forrása. E probléma mögött jól

érzékeltetően felismerhető az egyéni jogok és a kollektív jogok közötti ellentmondás. Az információs önrendelkezési jogból (amely alapvetően individuális jogként értelmezhető) fakadó szabadelvű igényből az identitás nyilvántartásának tilalma vagy korlátozása következik. Másrészt viszont könnyen belátható, hogy a pozitív megkülönböztetés – miután többletjogokat (pontosabban jelentős részben anyagi támogatást) ígér, nehezen értelmezhető a jogosultak körének ellenőrizhető meghatározása nélkül, ez pedig praktikusán az érintettek nyilvántartását jelenti. Nem kétséges, minden nyilvántartás, különösen az állam szervei által létrehozott, a személyes adatok védelmét érinti, korlátozza. Az adatvédelem elvei szerint csak az érintett tudatos (informált) beleegyezése legitimálja az ilyesmit, de az állami nyilvántartás még így is komoly veszélyeket hordoz. A pozitív diszkrimináció azonban az individuumokat, akár benső óhajuk ellenére is közösségbe kényszeríti. Valóságos veszélyt jelent a szabadságra, de azon belül az identitás megválasztásának szabadságára is, ha valaki akkor juthat kedvezményes közjogi státuszhoz, képzési támogatáshoz, egyetemi felvételi előnyhöz, iskolatejhez, bármihez, ha romának (afroamerikainak, hispanonak, saminak, valami másnak) minősül, minősíti magát.

Ami azonban elméletileg összeegyeztethetetlen, gyakorlatilag sokszor kisebb-nagyobb nehézségek és engedmények árán, de együtt is megvalósítható. Így van ez a privacy védelem és az identitás regisztrálhatóságának esetében is, amit az etnobiznisz elleni fellépés gyakorlati szempontja ha önmagában nem is legitimál, de talán kikényszerít. Egyébként bármennyire különös ez, vannak szabályok, ám nincsenek általánosan érvényesülő nemzetközi szabványok. az adatvédelmi jogi dokumentumok elég erősen regisztráció ellenesek, az egyes államok pozitív diszkriminációs gyakorlata pedig szerte a világon regisztráció-párti. Például az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 95/46/EK irányelve (az Európai Unió adatvédelmi irányelve) 8. §-a szerint a tagállamok megtiltják azoknak a személyes adatoknak a kezelését, amelyekből faji vagy etnikai eredetre lehet következtetni, de az is igaz, hogy a tilalom megfogalmazását ilyen kivételek követik: "Az adatkezelést olyan adatokat érint, melyeket az adatalany kétségbevonhatatlanul közzétett vagy amelyek jogos igények

megalapozásához, érvényesítéséhez vagy védelméhez szükségesek.” (8. § 2. e). Ennek alapján pedig az állam, igaz, védelmi mechanizmusok alkalmazásával, de sokmindent megtehet a regisztráció tekintetében is.

A következő oldalakon megvizsgáljuk, a jogrendszer milyen lehetőségeit és korlátait állapítja meg a kisebbséghez tartozás azonosításának és nyilvántartásának, majd számba vesszük a lehetséges megoldási irányokat. Mivel ezek mindegyike alkalmazhatóságával kapcsolatban felmerülnek kételyek, önmagában egyik sem alkalmas arra, hogy minden részletre kiterjedő megoldást nyújtson, az utolsó fejezetben e megoldási irányok legjobb elemeit felhasználó, mégis újszerű megoldást javasolunk egy koncepció keretében.

A tanulmányt Dr. Majtényi László, Dr. Székely Iván és Dr. Szabó Máté Dániel készítette.

2. JOGI ELEMZÉS

2.1. Alkotmányos alapjogi háttér:

a szabad identitásvállalás és az információs önrendelkezési jog tartalma

A kisebbségi hovatartozás megvallásának alkotmányos alapjogi háttérével egy viszonylag újabb, 2005-ben született döntésében már az Alkotmánybíróság is foglalkozott. A testület a kisebbségi identitáshoz való jogot az Alkotmány által védett jognak tekintette, az emberi méltósághoz, valamint a személyes adatok védelméhez való alkotmányos alapjogokra vezette vissza. Kimondta, hogy az egyénnek a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásról szóló döntése, a kisebbséghez tartozás vállalása és annak nyilvánosságra hozatala – ide értve azt is, ha az illető a hovatartozását nem akarja kinyilvánítani – az emberi méltóságból levezetett önazonossághoz, önrendelkezéshez való jogon alapuló döntés. A kisebbséghez tartozására vonatkozó személyes adatok kezelése, nyilvánosságra hozatala pedig az információs önrendelkezési jog alapján az érintett személy hozzájárulásától függ. [45/2005. (XII. 14.) AB határozat.]

Az alábbiakban ennek megfelelően egyrészt az identitásvállalás szabadságával, másrészt az információs önrendelkezési joggal, elsőként e jogok tartalmával kapcsolatos jogszabályi környezetet mutatjuk be.

1.1.1. Az identitásvállalás szabadsága

A kisebbségi identitás vállalásának szabadságával a magyar jogban részletesebben a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv. vagy kisebbségi törvény) foglalkozik.

1.1.1.1. A kisebbség fogalma

E törvény – témánk szempontjából mintegy előkérdésként – meghatározza a nemzeti és etnikai kisebbség jogi fogalmát, még hozzá két irányból: egyrészt – a nemzetközi

gyakorlattól eltérően – megadja a nemzeti és etnikai kisebbség definícióját, másrészt tételesen is megnevezi a magyarországi kisebbségeket. A törvényi definíció értelmében nemzeti és etnikai kisebbség minden olyan népcsoport, amely a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos, az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok, a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, továbbá olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul [1. § (2) bekezdés].

A törvény a fogalom-meghatározás mellett tizenhárom népcsoportot minősít Magyarországon honos népcsoportnak, és ezzel taxatív módon felsorolja az ország területén élő kisebbségeket. Ezek az elismert kisebbségek a következők: a bolgár, a cigány, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán [61. § (1) bekezdés]. Az elismert kisebbségek listája nincs egyszer és mindenkorra lezárva, a Nektv. lehetővé teszi, hogy maguk az érintettek kezdeményezzék nemzeti és etnikai kisebbségként történő elismerésüket. Arra, hogy további kisebbség a korábban ismertetett kisebbség-definícióban foglalt feltételeknek való megfeleléséről bizonyosságot tegyen, egy speciális népi kezdeményezés útján kerülhet sor. E népi kezdeményezés benyújtására – az általános, legalább 50000 kezdeményező választópolgárt megkövetelő szabálytól eltérően – legalább 1000, magát e kisebbséghez tartozónak valló választópolgár jogosult. Az eljárási kérdésekben az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló törvény általános rendelkezései pedig azzal a többletelőírással irányadók, hogy az Országos Választási Bizottság az eljárása során köteles kikérni a Magyar Tudományos Akadémia elnökének állásfoglalását a törvényi feltételek fennállásáról. [61. § (2) bekezdés]

1.1.1.2. A szabad identitásvállalás tartalma

A kisebbséghez tartozás és a kisebbségiként kezelés alapjaként a Nektv. értelmében – a nemzetközi jogi követelményekkel összhangban – a szabad identitásvállalás elve

szolgál. A kisebbségi törvény hatálya azokra – a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárokra – terjed ki, akik magukat valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozónak tekintik, valamint kiterjed e személyek közösségeire [1. § (1) bekezdés]. A Nektv. megfogalmazása szerint valamely kisebbséghez való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga; a kisebbséghez való tartozás kérdésében – főszabály szerint – nyilatkozatra senki sem kötelezhető [7. § (1) bekezdés].

Az identitásvállalás szabadságának alapelvét az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezménye a következőképpen fogalmazza meg: minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségiként kezeljék-e vagy sem, és ebből a választásából vagy e választásával összefüggő jogainak gyakorlásából semmiféle hátránya ne származzék.

A nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozást és a kisebbségiként kezelést tehát az egyén döntése alapozza meg, aki szabadon határozhat e hovatarozása megvallásáról, illetve elhallgatásáról. Ez azonban nem ad lehetőséget a kisebbségi identitás tekintetében az önkényes, visszaélészerű válogatásra, változtatásra. Az identitásvállalás szabadsága alapján az állam az említett döntésekbe nem avatkozhat be, így akarata ellenére senkit nem sorolhat egy adott kisebbséghez, a kisebbséghez tartozás kérdésében senkit sem kötelezhet nyilatkozatra, és persze meg sem akadályozhatja a kisebbségi identitás vállalását. E követelményből következik továbbá az állam számára a hátrányos megkülönböztetés tilalma is.

A kisebbségi törvény nemcsak egy kisebbségi identitás vállalását teszi lehetővé, a magyar jog elismeri a kettős vagy akár többes kötődés lehetőségét is, vagyis nem zárja ki, hogy valaki – például eltérő nemzetiségű szülők gyermekeként – egyidejűleg több kisebbséghez tartozónak vallhassa magát [7. § (3) bekezdés].

A Nektv. – tiltó szabály hiányában – fenntartja továbbá annak lehetőségét is, hogy az egyén az identitására vonatkozóan tett nyilatkozatát később megváltoztathassa.

1.1.2. A kisebbséghez tartozásra vonatkozó adatok védelme

Az információs önrendelkezési jogra, így a nemzeti és etnikai kisebbségi hovatartozásra vonatkozó személyes (különleges) adatok védelmére vonatkozó szabályokat elsősorban a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv. vagy adatvédelmi törvény) tartalmazza.

1.1.1.3. A személyes adat fogalma

Az adatvédelmi törvény alapkategóriája a személyes adat fogalma, amelyet a törvény 2. § 1. pontja az alábbiak szerint határoz meg: személyes adatnak minősül bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. A személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt – közvetlenül vagy közvetve – név, azonosító jel, illetőleg egy vagy több, fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet.

Általában teljesen mindegy, hogy mi a kérdéses adat tartalma, egy kiegészítés mégis szükséges: maga az adatvédelmi törvény létrehozta a személyes adatok egy speciális fajtáját, a személyes adat kategóriáján belül külön nevesíti a különleges adat fogalmát. E különleges (szenzitív vagy érzékeny) adatok olyan személyes adatok, amelyek az érintett személyiségét mélyebben érintik, és amelyeket ezért a törvény fokozottabb védelemben részesít. Nem minden szenzitív adat egyben különleges adat, csak azok, amelyeket a törvény felsorol. A különleges adatokat – eltérő védelmi szintjüknek megfelelően – a törvény két csoportba sorolja, ebbe az adatkörbe tartoznak egyrészt a faji eredetre, a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más világnézeti meggyőződésre, az érdek-képviselési szervezeti tagságra, másrészt az egészségi

állapotra, a kóros szenvedélyre, a szexuális életre vonatkozó adatok, valamint a bűnügyi személyes adat [2. § 2. pont]. Bűnügyi személyes adat: a büntetőeljárás során vagy azt megelőzően a bűncselekménnyel vagy a büntetőeljárással összefüggésben, a büntetőeljárás lefolytatására, illetőleg a bűncselekmények felderítésére jogosult szerveknél, továbbá a büntetés-végrehajtás szervezeténél keletkezett, az érintettel kapcsolatba hozható, valamint a büntetett előéletre vonatkozó személyes adat [2. § 3. pont].

A személyes adatok fogalmának következőkben részletezett definíciós elemei a különleges adatokra, így a témánk szempontjából jelentős nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra vonatkozó adatokra is igazak.

Az adat kifejezés tartalmát tágan kell értelmezni, mindaz a tény, információ, ismeret, ami egy meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható, ide tartozik. A hazai információs jogi szabályozás nem tesz különbséget adat és információ között, e jogterület művelői szinonimaként használják e két fogalmat. Nem csupán a személyeket azonosító adatok személyes adatok, hanem mindaz, amit az azonosító adatok segítségével egy meghatározott személyre vonatkoztathatunk. Az ismeretnek nem kell feltétlenül valóságnak lennie. Szintén személyes adat lehet a hamis ismeret is, az adat tehát, ha megfelel a többi kritériumnak, személyes adat függetlenül attól, hogy igaz-e vagy sem. A roma identitásra vonatkozó adat ennek megfelelően különleges adatnak minősül akkor is, ha az érintett valójában nem roma, magát nem vallja romának. Adatnak számít végül az egy – vagy jellemzően több – adatból levonható következtetés is. Így személyes (különleges) adatnak tekintendő egy önmagában nem kisebbségi hovatartozásra vonatkozó adat alapján, azt a jogszabályi környezettel vagy egyéb körülményekkel együtt nézve, a kisebbségi identitásra utaló – akár alapos, akár alaptalan – következtetés (például többnyire romák által viselt vezetéknév).

Az „adat” kifejezés alatt – amikor az információs jogi szabályozásról beszélünk – bármiféle ismeretet, az értelmezett adatot, információt, és ezeknek a strukturált halmazát is értenünk kell. Az adatok természetesen rendszerint nem önmagukban,

hanem több adat alkotta adategyüttes részeként léteznek, vagy egy tág értelemben vett (akár hagyományos, akár elektronikus) dokumentum tartalmazza azokat.

A személyes adat minőség kritériuma, hogy az adat egy meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható legyen. A személyes adat tehát alany nélkül nem létezik, aki pedig a magyar szabályok szerint kizárólag élő természetes személy lehet. Személyes adatai tehát csak az embernek lehetnek, és csak a születésétől a haláláig terjedő időben. Kérdés, milyen mértékben kell meghatározottnak lennie az adatalanyoknak.

A törvény az adatalany tekintetében legalább azonosíthatóságot követel meg, ez azt jelenti, hogy az adatkezelő számára kell az adat alanyának azonosíthatónak lennie, egyéb rendelkezésére álló adatok vagy speciális ismeretei alapján. Az azonosíthatóság és a kapcsolatba hozhatóság azonban minden esetben a kontextustól függ: az adatkezelő körülményeitől, ismereteitől, az érintett adatfajták számától. Így egy-egy ismeret személyes adat volta, tehát az idézett definíciónak való megfelelése csak minden körülmény körütekintő mérlegelése után állapítható meg.

Vannak olyan személyes adatok, amelyek kifejezetten azért léteznek, vagy amelyeket kifejezetten arra használunk, hogy segítsenek azonosítani azokat (és ezzel együtt más adatokat) alanyát. Ezeket nevezzük személyazonosító adatoknak. Ezek egy része természetes (név, születési hely és idő, anyja neve, ujjlenyomat, arcképmás), másik része mesterséges (különböző személyazonosító számsorok), vannak állandóak (születési hely, idő, anyja neve, taj-szám, ujjlenyomat) és változóak (név, arcképmás). Nem minden személyazonosító adat azonosít egyedileg valakit: egy név (vezeték- és keresztnév kombinációja) több ember neve is lehet, mégis használjuk azonosításra önmagában a keresztnévet is, ami sok ezer embert azonosíthat. A mesterséges személyazonosító adatokat ezzel szemben azzal az igénnyel készítik, hogy azok egyedileg azonosítsanak valakit, de a természetes személyazonosító adatok megfelelő kombinációjával is elérhető egy magasabb szintű azonosítási szint. Véletlen egybeesések pedig mindig lehetnek.

A gyakorlatban többször felmerül az a kérdés, hogy mi a helyzet azokkal az adatokkal, amelyeknek több alanya van. Kétféle természetű többalanyú személyes adat lehet: az egyik az, amely esetében az adott ismeret mindkét alanyra érvényes, a másik pedig az, amelyben egy állításból más következik az egyik és másik alanyra nézve. Ez utóbbit fel lehet fogni az alanyok számának megfelelően több személyes adatnak is. Ilyen adattal találkozunk akkor, amikor valaki a véleményét közli valaki másról. Megtudunk a véleményből valamit arról, akiről nyilatkozik valaki, de megtudjuk az illető véleményét is. Az előző eset ezzel szemben az, amelyben egy csoportról állítjuk ugyanazt. Itt nem egyetlen meghatározott természetes személlyel hozhatók kapcsolatba az adatok, hanem a csoport valamennyi tagjával. Az adat személyes voltát itt az dönti el, hogy a csoport tagjai milyen mértékben azonosíthatók, lehet-e tudni, kik tartoznak az adott csoporthoz. Amennyiben teljes mértékben, úgy egészen biztosan személyes adatokról van szó, ha egyáltalán nem, akkor az adat nem személyes adat, de itt is lehetnek átmenetek.

Hasonló problémával már az adatvédelmi biztos is foglalkozott. A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Területfejlesztési Tanács a megyében élő roma lakosság körében, valamint az egyes alap- és középfokú oktatási intézményekben kívánt adatgyűjtést végezni. A cél a roma népesség iskolázottságára, szakképzettségére vonatkozó adatok megszerzése volt azért, hogy különféle szakképzési programokkal segítsék társadalmi beilleszkedésüket. Az ombudsman megállapította, hogy a kérdőívek nem kérdeztek olyan adatokat, amelyek alapján meghatározott természetes személyek azonosíthatók lennének, az iskolaigazgatóktól pedig csupán becsült és – a kérdések túlnyomó részében – százalékos értékben meghatározott adatok szolgáltatását kérte a tanács, e követelmények betartásával az indokolt célú adatgyűjtés elfogadható. (743/K/1999. számú ügy)

Egy másik ügyben az adatvédelmi biztos a Közmunkatanács elnökének kérésére kifejtette, hogy a romák részvételét a közmunkákban olyan módszerekkel lehet regisztrálni, amely nem egyéni azonosításon, megítélésen alapul. Nem tehet például megkülönböztető jelet a munkaügyi központ a cigány munkavállaló adataihoz. Az

egyres közmunkákban való részvétel statisztikai mérésére alkalmas lehet a munka megfelelő szintű áttekintésével rendelkező vezető jelentése a romák részvételének számáról, arányáról, ez azonban nem alapulhat egyéni azonosításon. Figyelemmel a csoporton belüli azonosíthatóságra, célszerű a statisztikai egység méretét (amelyből az összesített adatok származnak és rögzítésre kerülnek) megfelelően nagy méretűre választani. A nemzetiségi, etnikai hovatartozással kapcsolatos adatok még statisztikai formában történő kezelése is alapos megfontolást, komoly szakmai felkészültséget igényel. Az adatvédelmi kérdéseken kívül számos módszertani problémát kell megoldani – például, hogy egyáltalán ki tekinthető cigánynak. (541/K/1997. számú ügy)

Az adat megszemélyesítését a fentebb leírt azonosított vagy azonosítható alannal való kapcsolatba hozhatóság jelenti. Az adat akkor személyes adat, ha valakivel kapcsolatba hozható, ha ez a kapcsolat nem létezik (soha nem is létezett, vagy már megszűnt), az adat megszűnik személyes adatként lenni.

A kapcsolatba hozhatóság kérdése a személyes adat definíciójának legérzékenyebb pontja. Nem könnyű ugyanis annak eldöntése, hogy egy ismeret mitől, mikortól és meddig hozható kapcsolatba egy meghatározott személlyel. A kapcsolatot leggyakrabban a korábban már említett személyazonosító adatok segítségével hozzuk létre, ezek az adatok kifejezetten arra szolgálnak, hogy valamely ismeretet és a hozzá tartozó személyt összekössenek. Ezek mindig kapcsolatba hozhatóak valakivel. Személyes adatokat azonban általában valamilyen meghatározott céllal szoktak kezelni, az egyes célok eléréséhez pedig a legtöbb esetben nem elegendő a személyazonosító adatok kezelése. Az adatkezelés célját (a személyazonosító adatokkal szembeállítva) az úgynevezett lényegi adatok szolgálják, amelyek jellemzője, hogy önmagukban állva nem személyes adatok, csak akkor, ha áll mellettük egy azonosító adat is. Az ilyen adatokat ezért könnyű anonimizálni, a személyazonosító adatokat pedig lehetetlen.

Fontos tehát, hogy kapcsolatba lehet-e hozni az adatot valakivel, vagy sem. Ennek eldöntése igen nehéz akkor, ha nem egyértelmű azonosító adatok segítenek

bennünket. Sokszor az azonosító adatok és a lényegi adatok közötti kapcsolatot kell megvizsgálnunk ahhoz, hogy eldönthessük, személyes adatokról van-e szó.

Kérdés, hogy mikor hozható kapcsolatba egy ismeret az alanyával: ha valamennyi rendelkezésre álló, nem is mindenki, de valaki számára hozzáférhető ismeretet és lehetőséget számításba veszünk a kapcsolat létrehozatalára, vagy csak akkor, ha az értelmező személynek, a befogadónak, vagyis az adatkezelőnek áll rendelkezésére olyan eszköz, amellyel a kapcsolatot létre tudja hozni.

Az első (ún. abszolút személyes adat fogalom) szemléletmódja objektívebb, azt állítja, hogy a személyes adat ilyen adat mindig, függetlenül attól, hogy kinek a kezében van.

A második (ún. relatív személyes adat fogalom) ezzel szemben az adatkezelő körülményeit veszi alapul, és azt állítja, hogy egy adat lehet személyes az egyik adatkezelőnél, és nem személyes egy másiknál.

A törvény szövege: „a személyes adat mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható.” inkább az abszolút értelmezést engedi meg, tekintettel arra, hogy a megismerő alanyt nem említi.

Az adat hol szorosabb, hol távolabbi kapcsolatban van az alanyával, és meg is lehet szüntetni ezt a kapcsolatot, akár végérvényesen is. Ha az adatot megfosztják e személyes jellegétől, elveszíti személyes adat minőségét. Ez az anonimizálás, amely csak akkor jelenti az adat „személytelenítését”, ha visszafordíthatatlan, tehát a kapcsolat újbóli helyreállításának sem technikai, sem jogi feltételei nem állnak fenn.

1.1.1.4. Az információs önrendelkezési jog tartalma: a hozzájárulás

Az Alkotmánybíróság a személyes adatok védelméhez való jogot nem hagyományos védelmi jellegű jogként értelmezte, hanem annak aktív oldalát is figyelembe véve információs önrendelkezési jogként határozta meg. Ennek megfelelően a személyes

adatok védelméhez fűződő jog nemcsak azt jelenti, hogy az adatokat védeni kell a jogosulatlan megismerés, felhasználás, nyilvánosságra hozatal, megváltoztatás, megsemmisülés stb. ellen, hanem elsősorban azt, hogy mindenki maga dönt arról, hogy mi lesz a vele kapcsolatba hozható adatok, illetve az adatokból levonható, rá vonatkozó következtetések, vagyis személyes adatai sorsa; megengedi-e azt, hogy ezeket az adatokat mások felvegyék, tárolják, továbbítsák. Ebből következik, hogy személyes adatot felvenni és felhasználni általában csak az érintett személy beleegyezésével szabad. E jog lényegi eleme a hozzájárulás, a jog alanya azzal gyakorolhatja alkotmányos alapjogát, hogy dönt arról, megadja-e hozzájárulását az adatkezeléshez vagy sem. Az információs önrendelkezési jog lényegéhez tartozik továbbá, hogy mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatkezelés egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni, hogy ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatait. [15/1991. (IV. 13.) AB határozat]

Az információs önrendelkezési jog a legegyszerűbb megfogalmazásban azt jelenti, hogy az adat alanya jogosult dönteni személyes adatai sorsáról, ő döntheti el, hogy adatait valaki más kezelheti-e vagy sem. A döntési jogosultság azonban megvalósítható teljesebb és korlátozottabb módon is.

A legteljesebb megvalósulása az információs önrendelkezési jognak az, amikor az érintett beleegyezése nélkül senki semmit nem tehet az adataival. Az érintett hozzájárulása tehát az, amely megalapozza az adatkezelést, hozzájárulás nélkül az adatkezelés jogellenes. Ezt nevezzük opt-in modellnek. E modell megvalósulását a legjobban az a négyzet szemlélteti, amelynek a beikszelésével az adatalany hozzájárulását adja ahhoz, hogy valaki adataival valamit tegyen.

Az adatalany jogait korlátozó megoldás az opt-out modell. Ilyenkor az adatkezelés általában megengedett az érintett tudta és beleegyezése nélkül is. Az adatalany csak azzal tudja adatai sorsát befolyásolni, ha tiltakozik az adatkezelés ellen. A tiltakozás joga tehát ebben a modellben megfordított rendelkezési jogot jelent. Az előző példát folytatva az opt-out modell szemléltetője az a négyzet, amelyet beikszelve lehet

tiltakozni (nem járulni hozzá) az adatkezeléshez, ikszelés hiányában azonban az adatok kezelhetők.

Az európai jogrendszerek többsége főszabályként az opt-in modellt követi, vagyis az adatkezelés általában tilalmazott, kivéve, ha az adatalany ezt külön megengedi. Az opt-out megoldás ehhez képest kivételes, szektorális, a legtöbbit emlegetett példája az adatoknak a közvetlen üzletszerzési célú továbbítása és felhasználása.

Az önrendelkezés elvéből következően tehát a személyes adatok kezeléséhez megfelelő jogalapként elsősorban az érintett – bizonyos esetekben írásbeli – hozzájárulása szolgálhat. Az Avtv. a következők szerint határozza meg a hozzájárulás fogalmát. A hozzájárulás az érintett kívánságának önkéntes és határozott kinyilvánítása, amely megfelelő tájékoztatáson alapul, és amellyel félreérthetetlen beleegyezését adja a rá vonatkozó személyes adatok – teljes körű vagy egyes műveletekre kiterjedő – kezeléséhez [2. § 6. pont]. A hozzájárulással szemben támasztott követelmény tehát, hogy az félreérthetetlen legyen, az adatalany tudja, mihez járul hozzá, végül szabadon, nem kényszer hatása alatt dönthessen. Az egyén önrendelkezési joga szerint minden autonóm személynek joga van szabadon, saját értékei és élettervei szerint dönteni és cselekedni, és ennek a jognak csak mások hasonló jogai szabnak határt. Ennek megfelelően a hozzájárulás csak akkor nyújt megfelelő jogalapot a személyes adatok kezeléséhez, ha az az érintett kívánságának önkéntes, határozott és tájékozott kinyilvánítása.

A hozzájárulás általában bármilyen formában (ráutaló magatartással, szóban és írásban is) megadható, ha abból határozottan és félreérthetetlenül kiderül az adatkezeléshez adott beleegyezés. Bizonyos adatok tekintetében azonban az Avtv. egy formai követelményt is előír: írásos hozzájárulás szükséges a különleges, így a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra vonatkozó adatok kezeléséhez [Avtv. 3. § (2) bekezdés a) pont].

Bizonyos esetekben törvény alapján vélelmezni kell az érintett hozzájárulását, vagyis anélkül, hogy tudnánk, hogyan döntött az érintett, a magatartásából a törvény

szerint arra kell következtetni, hogy kívánja adatai kezelését, úgy kell eljárni, mintha előzetesen megadta volna a hozzájárulását. Érdekes kérdés, hogy ebben az esetben törvényi felhatalmazás (lásd az 1.1.1.9. pontot) vagy hozzájárulás alapján történik-e az adatkezelés. Megítélésünk szerint az utóbbiról van szó, vagyis a törvény nem az érintett akarata ellenére teszi lehetővé a személyes adatok kezelését, hanem csak meghatározza azokat az eseteket, amelyekben nem kell külön hozzájárulást adni, az érintett tesz valamit, és ez a magatartása (például valamilyen jognyilatkozat tétele) a törvényi vélelem következtében adatkezeléshez adott hozzájárulás is egyben.

Az Avtv. alapján a következő esetekben kell vélelmezni az érintett hozzájárulásának meglétét:

- a) az érintett hozzájárulását megadottnak kell tekinteni az érintett közszereplése során általa közölt vagy a nyilvánosságra hozatal céljából általa átadott adatok tekintetében [Avtv. 3. § (5) bekezdés],
- b) az érintett kérelmére indult eljárásban a szükséges adatainak kezeléséhez való hozzájárulását vélelmezni kell. Erre a tényre az érintett figyelmét fel kell hívni. [Avtv. 3. § (6) bekezdés].

Ad a) Az előbbi vélelmezett hozzájárulás alapján nem kell külön hozzájárulást kérni az adatok alanyától, ha valamilyen közszereplés során ő maga hozza nyilvánosságra az adatait, vagy ha nyilvánosságra hozatal céljából átadja valakinek. Ezzel a törvény nemhogy korlátozza jogait, éppen ellenkezőleg: önkifejezési szabadságának gyakorlásában segíti őt, például ha valaki egy nyilvános politikai rendezvényen egy emelvényen elmondja politikai véleményét, azt azért teszi, hogy mások is megismerjék, a törvényi vélelem alapján tehát nem kell külön írásbeli hozzájárulását beszerezni ahhoz, hogy az újságban megjelenjen a politikai vélemény, amely különleges adat. Fontos azonban megjegyezni, hogy a vélelem alapján kezelni (felhasználni, továbbítani, nyilvánosságra hozni, stb.) csak azt az adatot szabad, amit az érintett

- i. közszereplése során
- ii. magáról
- iii. maga közölt, vagy nyilvánosságra hozatal céljára átadott.

Ha a három feltétel valamelyike hiányzik, a vélelem nem alkalmazható. Nem lehet tehát ez alapján a közszerepléssel nem összefüggő, illetve a nem akkor közölt adatokat kezelni (például azt, hogy az illető a szónoklata után fél órával bevett egy nyugtatót), más személyek adatait kezelni (például ha a közszereplő mások adatait közli a közszereplése során), és aminek forrása nem ő maga (például ha az újságíró kinyomoz róla még valami érdekeset, amely korábban nem volt nyilvános, és nem is függ össze az illető közszerepléseivel).

Ad b) A második vélelem szerint vélelmezni kell az érintett hozzájárulásának meglétét az ő kérelmére indult eljárásban a szükséges adatainak kezeléséhez. E rendelkezés azt jelenti, hogy ha a kérelem a kérelmező személyes adatainak kezelése nélkül nem intézhető el, ez nem képezheti az eljárás akadályát, a hozzájárulást megadottnak kell tekinteni. Nem hagyható figyelmen kívül azonban, hogy csak a szükséges mértékű adattovábbítás esetében vélelmezhető a hozzájárulás, vagyis az olyan adattovábbításra, amely nélkül elintézhető a kérelem, e vélelmezett hozzájárulás nem szolgáltat jogalapot.

A hozzájárulás vélelmezhetőségének feltétele, hogy az érintettek figyelmét előzetesen fel kell hívni erre a tényre, vagyis arra, hogy kérelmüket valamely adatkezelés vagy adatkezelési művelet nélkül nem lehet elintézni, és ezért a törvény alapján megadottnak fogják tekinteni a hozzájárulásukat. Ennek ideális módja az eljárást leíró tájékoztató szöveg, amelyet az érintetteknek az eljárás kezdeményezésekor mindenképpen el kell olvasniuk.

2.2. Az alkotmányos alapjogok korlátozása: a kisebbségi identitás azonosítása és nyilvántartása

A kisebbséghez tartozóknak nyújtott támogatások egyéni követéséhez szükséges identitás-azonosítás és nyilvántartás az előző pontban tartalmukat tekintve bemutatott alkotmányos alapjogok (az önrendelkezési jog, a szabad identitásvállalás, valamint a személyes adatok védelméhez fűződő jog) korlátozását jelenti.

Ennek az azonosításnak – és az ahhoz kapcsolódó nyilvántartásnak – elméletileg több szintje lehetséges. A kisebbségi jogok gyakorlása érdekében, a pozitív diszkriminációs intézmények igénybevételéhez a jog megkívánhatja, hogy az érintett a kedvezmény igénybevételekor nyilatkozzon az identitása kérdésében, e nyilatkozatával azonosítsa a nemzeti, etnikai hovatartozását. Előírhatnak a jogszabályok előzetes nyilvántartásba vételt a kedvezmény igénybevételének feltételeként. Ha az érintett önkéntes nyilatkozatán túl a regisztrációnak további feltétele nincs, ezzel csupán egyfajta eljárási többletkötelezettséget támasztanak a kedvezményt igénybe venni akarókkal szemben. Ennél szigorúbb, a szabad identitásválasztáshoz való jogot mélyebben korlátozó regisztrációs modellt valósít meg az a szabályozás, amely szerint a nyilvántartásba vétel előfeltételeként eleget kell tenni bizonyos objektív (például nyelvi, leszármazási) kritériumoknak. Ezen kívül a regisztráció valamely szerv (kisebbségi közösség, állami szerv) pozitív döntésétől is függővé tehető. Ez utóbbi esetekben az érintett szabad identitásválasztáshoz való joga már csupán a regisztrációt megelőző, annak alapjául szolgáló önkéntes akaratnyilvánításban érvényesül.

Mivel a kisebbségi hovatartozás azonosítása, illetve nyilvántartása az identitáshoz való jog korlátozását jelenti, ezekhez az eszközökhöz csak akkor lehet nyúlni, ha elkerülhetetlenül szükséges, és mindig az identitáshoz való jogot legkevésbé érintő azonosítási modellt kell választani. A nyilvántartások pedig – ahogyan sokszor hiányuk is – visszaélések forrása lehet. A kisebbségi hovatartozás regisztrációja esetén ezért is fokozott figyelmet kell fordítani a megfelelő – így különösen az adatvédelmi – garanciarendszer kialakítására, biztosítani kell, hogy az információkkal se az állam, se más ne élhessen vissza.

1.1.3. A korlátozás alkotmányos határai

1.1.1.5. Az identitás azonosítása

A már idézett 45/2005. (XII. 14.) AB határozatban az Alkotmánybíróság értelmezte a szabad identitásvállalás elvének és a kisebbséghez tartozás azonosításának konfliktusát. A határozat alapjául a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának normakontrollt és alkotmányértelmezést kérő indítványa szolgált. A kisebbségi ombudsman eredeti beadványában alkotmányellenesnek tartotta azt az azóta módosult szabályozást, miszerint a kisebbségi önkormányzati választásokon minden választópolgár választhat és megválasztható, nemcsak azok, akik a kisebbségi közösségnek ténylegesen tagjai. Később a törvényi szabályok módosultak, létrejött a kisebbségi választói névjegyzék intézménye, amelyben való szereplés a kisebbségi önkormányzati választásokon történő részvétel előfeltétele lett. A kisebbségi biztos ezt követő újabb indítványában annak az álláspontjának adott hangot, hogy ezek a jogszabályi változások sem orvosolták alkotmányossági aggályait. Ezért továbbra is alkotmányértelmezéssel kérte annak tisztázását, hogy a kisebbségek önkormányzáshoz fűződő jogának érvényesülése érdekében tekinthető-e a személyes adatok védelméhez fűződő jog alkotmányos korlátozásának a választópolgárok nyilatkozatát a választási eljárás során a kisebbségi közösséghez tartozásukról, valamint, hogy ezen nyilatkozat valóságtartalmát az állam (választási bizottság, bíróság) törvényben meghatározott keretek között ellenőrizheti-e. Kérte továbbá az új törvényi szabályok megsemmisítését és az Országgyűlés felhívását megfelelő rendelkezések megalkotására.

Az alkotmánybírósági határozat szerint a kisebbséghez tartozásról szóló döntés és ennek nyilvánosságra hozatala az emberi méltóságból levezetett önazonossághoz, önrendelkezéshez való jog körébe tartozik. A kisebbséghez tartozásra vonatkozó személyes adatok kezelése, nyilvánosságra hozatala az információs önrendelkezési jog alapján az érintett hozzájárulásától függ. Az Alkotmány által megszabott keretek

között – törvényben, az úgynevezett szükségességi-arányossági teszt követelményeinek megfelelően – azonban ez a jog is korlátozható.

Az Alkotmánybíróság tehát elemzett határozatában alkotmányosan megengedhetőnek tartotta, hogy törvény kötelezővé tegye a kisebbséghez tartozás kinyilvánítását, ha ezt az alapjog-korlátozást más alkotmányos jogok, értékek kényszerítően indokolják, és ha a legkisebb mértékű korlátozással, a legalkalmasabb eszköz használatával történik. Az adott határozatban megállapította, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatok létrehozásának joga alapja lehet a kisebbséghez tartozás kinyilvánításával kapcsolatos önrendelkezési jog valamilyen korlátozásának. A kisebbséghez tartozásról szóló valótlan nyilatkozat tömegméretekben történő megtétele ugyanis zavarhatja a kisebbségi önkormányzatok létrehozását, az ilyen gyakorlat kialakulásával szemben szükség lehet megfelelő jogszabályok kidolgozására. Azt is kimondta ugyanakkor, hogy az Alkotmányból nem következik egyetlen meghatározott megoldás, alkotmányértelmezéssel nem határozható meg, hogy az információs önrendelkezési jog milyen korlátozása fogadható el alkotmányosnak a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásról szóló nyilatkozat valódiságának ellenőrzése érdekében, nem dönthető el, hogy az azonosításra milyen alapon, kik által, milyen eljárásban kerülhet sor.

1.1.1.6. Kötelező adatkezelés előírása

A már felhívott 15/1991. (IV. 13.) AB határozat megállapításai szerint a személyes adatok védelméhez való alkotmányos alapjog – mint az alapjogok általában – szintén nem korlátozhatatlan. Kivételesen törvény elrendelheti személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja a felhasználás módját is. Ezekben az esetekben tehát az adatkezeléshez nem szükséges az adatalany beleegyezése. Az ilyen rendelkezést tartalmazó törvény korlátozza az információs önrendelkezés alapvető jogát, ami pedig akkor alkotmányos, ha megfelel az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében megkövetelt feltételeknek.

Az Alkotmánybíróság e határozatában részletesen foglalkozott az információs önrendelkezési jog garanciáival is. A testület kimondta, hogy bármilyen jogszabály, amely személyes adat kezeléséről rendelkezik, csak akkor felel meg az Alkotmány 59. §-ának, ha garanciákat tartalmaz arra nézve, hogy az érintett személy az adat útját a feldolgozás során követni, és jogait érvényesíteni tudja. Az erre szolgáló jogintézményeknek tehát biztosítaniuk kell az érintett beleegyezését az adatkezelésbe, illetve pontos garanciákat kell tartalmazniuk azokra a kivételes esetekre nézve, amikor az adatkezelés az érintett beleegyezése, esetleg tudta nélkül történhet. E garanciális jogintézményeknek – az ellenőrizhetőség érdekében is – objektív korlátok közé kell szorítaniuk az adat útját.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája a célhoz kötöttség. Ez azt jelenti, hogy személyes adatot kezelni csak pontosan meghatározott és jogszerű célra szabad. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie a bejelentett és közhitelűen rögzített célnak. Az adatkezelés célját úgy kell az érintettel közölni, hogy az megítélhesse az adatkezelés hatását jogaira, és megalapozottan dönthessen az adat kiadásáról; továbbá, hogy a céltól eltérő adatkezelés esetén élhessen jogaival. Ugyanezért az adatkezelés céljának megváltozásáról is értesíteni kell az érintettet. Az érintett beleegyezése nélkül az új célú adatkezelés csak akkor jogszerű, ha azt meghatározott adatra és feldolgozóra nézve törvény kifejezetten megengedi. A célhoz kötöttségből következik, hogy a meghatározott cél nélküli, „készletre”, előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés és -tárolás alkotmányellenes.

Az információs önrendelkezési jog másik alapvető garanciája az adattovábbítás és az adatok nyilvánosságra hozásának korlátozása. Személyes adatot az érintetten és az eredeti adatkezelőn kívüli harmadik személy számára hozzáférhetővé tenni – adatkezelési rendszereket összekapcsolni – csak akkor szabad, ha minden egyes adat vonatkozásában az adattovábbítást megengedő összes feltétel teljesült. Ez tehát azt is jelenti, hogy az adattovábbítás címzettjének (az adatkérőnek) vagy konkrét törvényi felhatalmazással kell rendelkeznie ahhoz, hogy a továbbított adatokat

kezelhesse, vagy az érintett beleegyezését kell bírnia. A célhozkötöttség természetesen a továbbítás egyik legfőbb akadálya.

1.1.1.7. Az alapjog-korlátozással szemben támasztott alkotmányos követelmények

Az Alkotmánybíróság által az Alkotmány alapján megállapított – és mind a 45/2005. (XII. 14.) AB határozatban, mind pedig a 15/1991. (IV. 13.) AB határozatban felhívott –követelmények jelölik ki azokat a kereteket, amelyek között a jogalkotó, Országgyűlés, Kormány és miniszterek megalkothatják az identitásvállalásra, illetve az információs önrendelkezési jogra vonatkozó, az alapjogokat érintő, korlátozó törvényeket, rendeleteket. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése, illetve az alaptörvény alkotmánybírósági értelmezése alapján megkülönböztethetjük a korlátozás formai és tartalmi kritériumait.

a) Megfelelő jogforrási szint. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja. Az idézett előírás alapján az alapjogok, így az információs önrendelkezési jog korlátozására csak törvényben kerülhet sor, alacsonyabb szintű jogforrás erre nem alkalmas. A törvényi szintű szabályozás követelménye nem jelenti azt, hogy az alapjogok, köztük a személyes adatok védelméhez fűződő jog rendeletek által teljesen érinthetetlenek lennének. Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. Közvetett és távoli összefüggés esetében azonban elegendő a rendeleti szint is. Ha nem így lenne, mindent törvényben kellene szabályozni. Ebből az következik, hogy mindig csak a konkrét szabályozásról állapítható meg, hogy – az alapjoggal való kapcsolata intenzitásától függően – törvénybe kell-e foglalni vagy sem.

b) A szükségességi-arányossági teszt. Az alapvető jogok korlátozásának másik feltétele, az alkotmányos alapjogok lényeges tartalmának sérthetlensége

szintén az Alkotmány 8. § (2) bekezdéséből következik. Azt, hogy valamely törvényi rendelkezés e tilalomba ütközik-e, az Alkotmánybíróság az úgynevezett szükségességi-arányossági teszt alapján bírálja el. Az alapjog-korlátozás alkotmányosságának megítélésére használt szükségességi-arányossági teszt szerint valamely alapjog korlátozása akkor alkotmányos, ha elengedhetetlen, tehát ha másik alapvető jog vagy szabadság védelme, vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme semmilyen más módon nem érhető el, továbbá az elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlyának arányban kell állnia egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt kiválasztani.

Mindig tudnunk kell és mindig meg is kell mondanunk, milyen alapjog érvényesítésének céljából korlátozunk. Ilyen lehet a választási regisztráció tekintetében akár az alkotmányból is levezethető önkormányzáshoz való jog, összefüggésben például azzal, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezők [Alkotmány 68. § (1) bekezdés].

Itt nyilván más alkotmányos jogalapot kell keresnünk, amelyet a pozitív megkülönböztetés alkotmányos elvében és az ezzel kapcsolatos alkotmányos esetjogban találunk meg:

„70/A.§ (3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósítását az esélyegyenlőség kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.”

„Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott megkülönböztetési tilalom értelmezésével az is megállapítható: a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.

Az Alkotmánybíróság a fenti ügy kapcsán szükségesnek tartja megállapítani: az azonos személyi méltóság jogából esetenként következhet olyan jog is, hogy a javakat és esélyeket mindenki számára (mennyiségileg is) egyenlően osszák el. De ha valamely - az Alkotmányba nem ütköző - társadalmi cél, vagy valamely alkotmányos jog csakis úgy érvényesíthető, hogy e szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni.

A pozitív diszkrimináció korlátjának a tágabb értelemben leírt, tehát az egyenlő méltóságra vonatkozó megkülönböztetés tilalma, illetve az Alkotmányban pozitívan megfogalmazott alapjogok tekintendők. Bár a társadalmi egyenlőség mint cél, mint társadalmi érdek, megelőzhet egyéni érdekeket, de nem kerülhet az egyén alkotmányos jogai elé. [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 48-49.]”

„Az összehasonlíthatósági/indokolhatósági próba a szükségességi/arányossági tesztnél puhább mérce. Hozzá tartozik azonban, hogy ha a megkülönböztetés alapjogok tekintetében áll fenn, akkor jellemzően alapjog-korlátozásról van szó (a mindenkit megillető jogok esnek korlátozás alá egy adott jogalanyi körben). ... Az összehasonlíthatósági/indokolhatósági próba főszabályként csak a nem alapjogokat érintő megkülönböztetésre vonatkozik. A végső határ (a lényeges tartalom) azonban itt is irányadó: a megkülönböztetés nem sértheti az emberi méltóságot.” [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280.]

1.1.4. Az azonosítás és nyilvántartás törvényi alapja és feltételei

1.1.1.8. Az identitás-azonosítás alapja

A kisebbségi törvény felhatalmazása. Annak megítélésében, hogy ki tartozik egy adott kisebbséghez, a magyar jog – mint láttuk – a szabad identitásvállalás elvéből indul ki. Azonban – amint ezt az Alkotmánybíróság is rögzítette – ez a szabadság sem abszolút jellegű. A kisebbségi törvény 2005. november 25-től hatályos szövege megteremtette az azonosítás kifejezett törvényi alapját is: a törvény 7. § (2)

bekezdése ugyanis kimondja, hogy törvény vagy a végrehajtására kiadott jogszabály valamely kisebbségi jog gyakorlását az egyén nyilatkozatához kötheti. A kisebbségi többletjogok gyakorlásához, támogatások igénybevételéhez tehát megkövetelhető a kisebbségi hovatartozás megvallása, a jogosultak valamilyen módon történő azonosítása.

Megjegyezzük, hogy ilyen célokból az identitás azonosítását az adatvédelmi biztos már ez előtt a törvényi szabályozás előtt is megengedhetőnek tartotta. Egy 1997-es ügyben a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány kuratóriumának elnöke azzal a kérdéssel fordult az adatvédelmi biztoshoz, hogy van-e joga a kuratóriumnak olyan pályázati adatlap elfogadására, amely nyílt kérdést tartalmaz a kisebbségi hovatartozásra, és kizárható-e a pályázó, ha erre a kérdésre nem válaszol. A kisebbségi törvény már hivatkozott szabálya szerint az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga hogy valamely nemzeti, etnikai csoporthoz, kisebbséghez tartozónak vallja magát; a kisebbségi csoporthoz való tartozás kérdésében – az akkori szabályozás szerint kivételt nem tűrő módon – nyilatkozatra senki sem kötelezhető. Ugyanez következik az Avtv. szabályaiból is: a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozásra vonatkozó adat különleges adat, ennek kezeléséhez az érintett írásbeli hozzájárulása, vagy törvényi felhatalmazás szükséges. Az adatvédelmi biztosi állásfoglalás szerint a pályázóktól elvárható, hogy az ilyen programokban történő részvétel során – nem a nyilvánosság, de az elbíráló szerv előtt – vállalják hovatartozásukat. Az adatkezelő ugyanakkor köteles betartani az adatkezelés, adatbiztonság általános szabályait, a pályázókat tájékoztatni kell arról, hogy a nemzetiségi hovatartozásukra vonatkozó adatra a pályázat elbírálásához van szükség. A pályázat kiírójának nyilatkoznia kell arról, hogy az adatokat nem továbbítja, mások számára nem teszi hozzáférhetővé. (611/A/1996. számú ügy)

Azonosítás a hatályos jogban. A kisebbségi jog gyakorlásához megkövetelt nyilatkozat lehet a kedvezmény igénybevételekor megkívánt azonosítás, amelyet például a Nektv. a kisebbségi óvodai nevelés, iskolai nevelés és oktatás megszervezésének feltételeként ír elő: ehhez ugyanis ugyanahhoz kisebbséghez tartozó nyolc tanuló szülőjének kérése szükséges.

A kisebbségi önkormányzati választás tekintetében pedig az új szabályozás egy előzetes regisztrációs modellt vezetett be: a választójogosultságot ahhoz kötötte, hogy az érintett személy a kisebbséghez tartozásáról szóló nyilatkozatával a választásokat megelőzően regisztráltassa magát a kisebbségi választói jegyzékben. Aktív, illetve passzív választójoggal – vagyis a szavazás, illetve a választhatóság jogával – tehát csak a kisebbséghez tartozó választópolgárok rendelkeznek, akik kisebbségi hovatartozásukat az előzetes regisztrációs kötelezettség teljesítésével azonosították. Kisebbségi választópolgárnak a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választójoggal rendelkezők közül azok a magyar állampolgárok tekintendők, akik valamely kisebbséghez tartoznak, ezt vállalják és kinyilvánítják, még hozzá oly módon, hogy előzetesen regisztráltatják magukat a kisebbségi választói jegyzékben.

A kisebbségi választói jegyzék tehát a kisebbségi választópolgárok nyilvántartása, kisebbségi választópolgárnak csak az tekinthető, és így a kisebbségi önkormányzati választásokon csak az vehet részt, aki e jegyzékben való előzetes regisztrációval kisebbséghez tartozóként azonosította magát. A kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel a regisztrációs modellek legpuhább fajtáját valósítja meg, aki a törvényben előírt bejelentést megteszi, azt a jegyzékbe fel kell venni, az illető kisebbséghez tartozásának elismerését sem objektív feltételekhez, sem más általi ellenőrzéshez, mérlegeléshez nem kötik. Így a jegyzékbe a helyi választási iroda vezetője minden olyan kérelmezőt felvesz, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választójoggal rendelkező magyar állampolgár, és kérelmében – személyazonosító adatai megadása mellett – nyilatkozott arról, hogy az adott nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozik.

A már hivatkozott 45/2005. (XII. 14.) AB határozatnak tárgya volt e konkrét regisztrációs szabályozás alkotmányossági megítélése is. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa utólagos normakontroll és a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása iránt előterjesztett indítványában úgy ítélte meg, hogy ez a szabályozás lehetővé teszi, hogy a kisebbségi választói

névjegyzékbe bármely magyar állampolgár felvételre kerüljön, ha – egyéb feltételek teljesítése mellett – a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozását állítja. A szabályok nem engedik annak ellenőrzését, hogy ténylegesen fennáll-e a kisebbséghez tartozás, és nem határoznak meg szankciókat a valósággal ellentétes nyilatkozat megtétele esetére, ez pedig visszaélésekhez vezethet. Az ombudsman e rendelkezések alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, indítványozta továbbá, hogy az Alkotmánybíróság állapítson meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet és hívja fel az Országgyűlést a kisebbségek önkormányzáshoz való jogának érvényesülését biztosító törvényi szabályok megalkotására. Az Alkotmánybíróság mindkét indítványt elutasította, a következő indokokkal: A kisebbségi ombudsman – a testület értelmezésében – végső soron azt kifogásolta, hogy hiányoznak olyan jogszabályi rendelkezések, amelyek alapján sor kerülhetne a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozásról tett nyilatkozat valódiságának ellenőrzésére, és a valótlan nyilatkozatot tevő féllel szemben szankció alkalmazására. Bár az Alkotmánybíróság elismerte, hogy az indítványban körvonalazott szabályok hiánya a jogalkalmazásban valóban visszaélések forrása lehet, azt is hangsúlyozta, hogy a szabályozási hiány megszüntetése viszont az emberi méltósághoz (önazonossághoz, önrendelkezéshez) való, valamint az információs önrendelkezési jog korlátozását vonná maga után. Azonban az Alkotmánybíróság – amint ezt a szerintünk vitatható tételt leszögezte – alapjogok korlátozásával járó meghatározott jogszabályok megalkotására nem kötelezheti a jogalkotót.

Bár a magyar kisebbségi jogi szabályozás általában elismeri a többes kötődés lehetőségét, vagyis azt, hogy egy személy több kisebbséghez tartozónak tekinthesse magát, a kisebbségi választásokon a választópolgár csak egy kisebbség választói jegyzékébe kérheti felvételét.

A kisebbséghez tartozás regisztrálásával kapcsolatos ellenérzések egyik oka, hogy az emberi személyiséget különösen érzékenyen érintő – az adatvédelmi törvény szerint különleges személyes adatnak minősülő – adatok állami nyilvántartása visszaélések forrása lehet. Ezért az eljárási szabályok garantálják, hogy a kisebbségi választói

jegyzéket az egyes választások alkalmával mindig újra kell elkészíteni, és a szavazás eredményének jogerőssé válását – a jegyzékkel kapcsolatos jogorvoslat esetén annak elbírálását – követően haladéktalanul meg kell semmisíteni. A jegyzék pedig – az abban szereplő választópolgárok száma kivételével – nem nyilvános, abba az érintetten kívül csak a választási szervek és a bíróság tekinthetnek be, és ezek is csak a választással kapcsolatos feladataik ellátása céljából.

1.1.1.9. Az adatvédelmi törvény feltételrendszere

Az információs önrendelkezési jog alapján – amint erről a 1.1.1.4. pontban már szó volt – személyes adatot főszabály szerint akkor lehet kezelni, ha az érintett ehhez hozzájárul.

Az információs önrendelkezési jog korlátozásának egyik esete az, amikor az adatkezeléshez nem szükséges az adatalany hozzájárulása. Az adatvédelmi törvény szerint erre akkor van lehetőség, ha az adatkezelést törvény, illetve (szűkebb körben, törvényi felhatalmazás alapján, az abban meghatározott körben) önkormányzati rendelet elrendeli [Avtv. 3. § (1) bekezdés b) pont]. Különleges adatok esetén az adatkezelést csak törvény rendelheti el, bizonyos különleges adatok tekintetében erre is csak az adatvédelmi törvényben meghatározott esetekben (ha az nemzetközi egyezményen alapul, vagy Alkotmányban biztosított alapvető jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében) van lehetőség [Avtv 3. § (2) bekezdés b) és c) pont]. A nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra vonatkozó különleges adatok ez utóbbi csoportba tartoznak.

E körben a törvény a jogalkotó számára is megállapít szabályokat. Kötelező adatkezelés esetén az adatkezelést elrendelő törvénynek vagy önkormányzati rendeletnek az adatkezelésre való felhatalmazáson túl meg kell határoznia az alábbiakat is:

- az adatkezelés célja és feltételei;
- a kezelendő adatok köre és megismerhetősége;
- az adatkezelés időtartama;

- az adatkezelő személye [3. § (3) bekezdés].

E szabály a kötelező adatkezelés részletes törvényi szabályozásának szükségességét mondja ki. Az e rendelkezés figyelembe vételével alkotott jogszabályok mellett, hogy alapvető jog kellő körültekintéssel történő korlátozásáról tanúskodnak, átláthatóbbá teszik az adott adatkezelés körülményeit, és már a jogalkotás során tisztázódhat az adatkezelés kapcsán felmerülő kérdések egy része.

A személyes adatok jogszerű kezelésének csupán egyik feltétele, hogy az adatkezelő számára valami kifejezetten megengedje, hogy meghatározott személyes adatokat kezeljen, vagyis az adatkezelésnek legyen megfelelő jogalapja: hozzájárulás vagy törvényi felhatalmazás. Emellett, ezzel egyidejűleg érvényesülniük kell a célhoz kötöttségi szabályoknak is. A célhoz kötöttség elvét az adatvédelem legfontosabb alapelveinek szokták tekinteni, amely egy sor további követelményt foglal magában:

- célmeghatározás: adatot kezelni csak meghatározott célból lehet;
- törvényes cél: a cél legyen törvényes (sőt tisztességes);
- megfelelés a célnak: az adatkezelésnek a meghatározott célnak mindenkor meg kell felelnie;
- adatelkerülés: csak olyan adatot szabad kezelni, amely a meghatározott cél eléréséhez elengedhetetlen;
- arányosság: az adatkezelés csak olyan mértékben és addig megengedett, amilyen mérték a cél megvalósulásához szükséges, illetve ameddig a cél megvalósul.

A célhoz kötöttség alapelvét az Avtv. az alábbiak szerint fogalmazza meg: 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 [Avtv. 5. § (1) és (2) bekezdés]. A célhoz kötöttség elvével kapcsolatos az a szabály is, amely szerint a személyes adatot törölni kell, ha a kezelésének célja megszűnt [Avtv. 14. § (2) bekezdés d) pont].

A törvény rendelkezései szerint tehát az adatkezelő megfelelő jogalap (az adatalany hozzájárulása, illetve törvény felhatalmazása) esetén is csak olyan személyes adatokat gyűjthet és tárolhat, amelyek az adatkezelés meghatározott céljának eléréséhez nélkülözhetetlenek. Ilyen cél nélkül, készletező jelleggel személyes adatot felvenni és kezelni nem szabad.

Az érintettet a személyes adat felvétele, a hozzájárulás megadása előtt tájékoztatni kell – többek között – az adatkezelés céljáról. Amikor az adatalany beleegyezését adja, akkor tehát csak ahhoz járul hozzá, hogy személyes adatait e meghatározott és előre tudomására hozott célból kezeljék. Az adatoknak ettől a céltól eltérő célra való felhasználásához – ha törvény kivételt nem tesz – az érintett újabb hozzájárulása szükséges.

2.3. Az identitás azonosítása és nyilvántartása az adatvédelmi biztosi gyakorlat tükrében

Amint arról már a korábbiak is többször szóltunk, az identitás azonosításával és nyilvántarthatóságával kapcsolatos ügyekkel számos alkalommal az adatvédelmi biztos is foglalkozott. Bár 2005-ben a kisebbségi törvény idézett módosítása jelentősen átformálta a kisebbségi identitás azonosíthatóságának jogszabályi környezetét, az ezt megelőzően született ombudsmani állásfoglalások is hasznos adalékokkal szolgálnak.

Egy 1997-es ügyben a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány kuratóriumának elnöke kérdéssel fordult az adatvédelmi biztoshoz: a kérdés arra irányult, van-e joga a kuratóriumnak olyan pályázati adatlap elfogadására, amely nyílt kérdést tartalmaz a kisebbségi hovatartozásra, és kizárható-e a pályázó, ha erre a kérdésre nem válaszol. A kisebbségi törvény már hivatkozott szabálya szerint az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga hogy valamely nemzeti, etnikai csoporthoz, kisebbséghez tartozónak vallja magát, és a kisebbségi csoporthoz való tartozás kérdésében nyilatkozatra senki sem kötelezhető

(2005 előtt ez alól a tilalom alól a törvény nem engedett kivételt). Ugyanez következik az Avtv. szabályaiból is: a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozásra vonatkozó adat különleges adat, ennek kezeléséhez az érintett írásbeli hozzájárulása, vagy törvényi felhatalmazás szükséges.

Az adatvédelmi biztosi állásfoglalás szerint a pályázóktól elvárható, hogy az ilyen programokban történő részvétel során – nem a nyilvánosság, de az elbíráló szerv előtt – vállalják hovatartozásukat. Az adatkezelő ugyanakkor köteles betartani az adatkezelés, adatbiztonság általános szabályait, a pályázókat tájékoztatni kell arról, hogy a nemzetiségi hovatartozásukra vonatkozó adataira a pályázat elbírálásához van szükség. A pályázat kiírójának nyilatkoznia kell arról, hogy az adatokat nem továbbítja, mások számára nem teszi hozzáférhetővé. (611/A/1996. számú ügy)

Számos esetben vizsgálta az ombudsman a rendőrségi tájékoztatások jogszerűségét. Egy roma jogvédő szervezet panaszt tett egy napilapban megjelent cikk miatt, amely kisebbségellenes kifejezéseket tartalmazott. Az adatvédelmi biztosi vizsgálat megállapította, hogy a rendőrség munkatársai közölték a sajtóval a kifogásolt cikkben szereplő gyanúsított feltételezett cigány származását. A rendőrség elismerte, hogy ezt ők közölték a sajtóval annak alapján, amit a szemtanúk elmondtak. Az adatvédelmi biztosi vizsgálat nyomán a rendőri magatartás megváltozott. (319/A/1996 számú ügy)

A rendőrség – a NEKI kezdeményezésére – három megye néhány településén kísérleti jelleggel bevezette a cigány kisebbséghez tartozó gyanúsítottak, tanúk vallomásainak hangfelvételét. Az adatvédelmi biztos ezzel kapcsolatban kifejtette, hogy a tanúkat és a gyanúsítottakat a nemzetiségi hovatartozásukról nyilatkoztatni nem lehet. Az etnikai hovatartozásra vonatkozó (különleges) adatok kezeléséhez az érintett írásban tett hozzájárulása szükséges. A cigány kisebbséghez nem külső (testi) jegyek, hanem önkéntes, belső vállalás alapján tartozik valaki. A jegyzőkönyvet vezető rendőrnek nincs mérlegelési joga arra nézve, hogy a vallomást tevő személy a cigány kisebbséghez tartozik-e vagy sem. Erre tekintettel minden vallomást tevő személyt tájékoztatni kell arról, hogy lehetőség van a cigány

kisebbséghez tartozók vallomásának hangfelvétellel történő rögzítésére, ezután a polgár nyilatkozhat arról, hogy kíván-e élni ezzel. A kétméter magas szőke, golfozó, többdiplomás intellektuális bűnöző figyelmét erre a lehetőségre ugyanúgy fel kell hívni, mint a besurranó tolvajét. Az országos rendőrfőkapitány néhány hónap után a kísérletet – annak eredménytelensége miatt – leállította, a tapasztalatok szerint a kihallgatottak többsége bizalmatlan, sértett és feszélyezett volt, rosszindulatot feltételezett a kezdeményezés mögött. (362/A/1996. számú ügy)

Az egyik roma kisebbségi önkormányzat azzal a panasszal fordult az adatvédelmi biztoshoz, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete olyan szociális helyzetképet készített, amely diszkriminatív kitételeket tartalmaz. A beszámolóban több helyen szerepelnek a cigányok nyilvántartására utaló adatok a várandós kismamáktól kezdve az általános iskolásokig, a csecsemőktől a segélyezetttekig. A város jegyzője elismerte a jogsértést. Szerinte a jelentés a cigányok érdekében készült, azért, hogy a képviselő-testület tájékoztatást kapjon arról: mely területekre kell csoportosítani a költségvetési előirányzatokat. Az ügy vizsgálata során az ombudsman megállapította, hogy aggodalomra adhat okot a cigány kisebbséghez tartozók szám szerinti szerepeltetése a beszámoló különféle táblázataiban. Felszólította a jegyzőt a beszámolóban szereplő kifogásolt adatok törlésére, aminek ő eleget is tett. (308/A/1997. számú ügy)

Egy panaszos azt sérelmezte, hogy az 1997. évi XXIX. törvény alapján a kárpótlási igénye benyújtásához szükséges igazolások beszerzése érdekében felkereste a lakóhelye szerint illetékes Polgármesteri Hivatal Anyakönyvi Irodáját. Kérte saját születési anyakönyvi kivonatát, valamint édesapja halotti anyakönyvi kivonatát. Az ügyintéző közölte vele, hogy nem anyakönyvi kivonatot, hanem hatósági bizonyítványt állít ki részére, amelyet három nap múlva vehet át a hivatalban. A panaszos a kiállított hatósági bizonyítványok átvétele során észlelte, hogy azokon feltüntették a család, valamint elhunyt édesapja vallását, melyet nem kért, adatkérése kifejezetten anyakönyvi kivonatok kiállítására vonatkozott. Az adatvédelmi biztos az anyakönyvi irodában helyszíni vizsgálatot tartott. Az esetek döntő többségében (százhetvenkét esetben) az érintett kifejezetten a vallás igazolását

kérte, a nyomtatványon ezt húzta alá, és feltüntette mellette, hogy izraelita, illetve zsidó. Tizenöt esetben egyértelműen anyakönyvi kivonat kiállítását kérte – ennek ellenére a felekezeti hovatartozást feltüntető hatósági bizonyítványt kapott. Öt esetben kifejezetten hatósági bizonyítvány kiállítását kérték. Az 1952 előtti anyakönyvek tartalmazzák a felekezethez való tartozást. Ezt az anyakönyvekről és a házasságkötési eljárásról szóló 1982. évi 17. tvr. végrehajtására kiadott 2/1982. (VIII. 14.) MT TH rendelkezés alapján az anyakönyvi bejegyzés alapján kiállított anyakönyvi kivonat nem tartalmazhatja. Így a jogosult kérelmére az államigazgatási eljárásról szóló törvény 50-51. §-aiban foglaltaknak megfelelően kiállított hatósági bizonyítvánnyal lehet igazolni a kért adatot. A hivatalvezetőtől kapott szóbeli tájékoztatás alapján valószínűsíthető volt, hogy az anyakönyvi hivatalban megjelenő ügyfelek nagy számára tekintettel beindult egy automatizmus, és aki kárpótlási ügyben jelentkezett, az mérlegelés nélkül hatósági bizonyítvány igénylő lapot kapott, majd annak kitöltését követő pár napon belül megkapta az iratot. A panaszos önrendelkezési jogát – valószínűleg másokét is – megsértették. Az adatvédelmi biztos megállapította, hogy az Anyakönyvi Iroda dolgozói téves jogértelmezés folytán adtak ki a kárpótláshoz a felmenők vallásának igazolására szolgáló hatósági bizonyítványt. (308/A/1997 számú ügy)

Egy másik, de némileg hasonló ügyben 1996. október 21-én kelt biztosi ajánlásban a felekezeti hovatartozással kapcsolatos adatok kezelésével, a Holocaustot túlélő polgárok információs önrendelkezési jogának biztosításával kapcsolatos vizsgálatot lezáró dokumentum készült. Az indítványozó ebben az ügyben azt kérte, hogy az adatvédelmi biztos fellépésével tegye lehetetlenné, hogy bármilyen kárpótló csoportról lista legyen előállítható kárpótlási igényük alapján, különös tekintettel arra, hogy ez a korábbi – alkotmányosértő – jogfosztási alapok szerinti megkülönböztetési lehetőséget hordozza magában. Az indítvány megalapozott volt: „Közhatalmi szerv – az érintett írásos beleegyezése hiányában – nem rendelkezhet faji eredetre, vallásos meggyőződésre vonatkozó adattal. Közhatalmi szerv nem kelthet olyan látszatot, hogy ilyen adatok birtokában van.” (441/A/1997. számú ügy)

A következő ügy különösen érdekes a figyelmünkre: 1998 áprilisában a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal (NEKH) arról tájékoztatta a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosát és az adatvédelmi biztost, hogy a Józsefvárosi Roma Önkormányzat cigány származásról szóló „Igazolás”-okat ad ki. A kérdés azt firtatta, hogy az „Igazolás” kiadása jogszerű volt-e. A biztosok közös állásfoglalást adtak ki az ügyről.

Az ombudsmanok közös álláspontja szerint bármiféle hatósági „Származásigazolás” kiadása ellentétes az Avtv. és a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény rendelkezéseivel. Hatósági igazolás nemzetiségi és etnikai származásról nem szólhat, ugyanis ilyen tényről semmiféle közhatalmi szervnek nem lehet hivatalos tudomása, nyilvántartása. Az ilyen tartalmú igazolás azt a látszatot kelti, hogy kibocsátója rendelkezik az igazolásban foglalt tényállítás alapjául szolgáló közokiratokból álló nyilvántartásokkal, ami viszont jogellenes. Származás tényéről tehát nem, csak az etnikai hovatartozás kinyilvánításáról lehet igazolást kiállítani, az ajánlás végén szerepelnek iránymutatások ennek jogszerűségéről. Annak ugyanis nincs akadálya, hogy valaki szabad elhatározásából identitásáról nyilatkozzon. (317/K/1998. számú ügy)

A kalocsai Családsegítő Szolgálat a roma etnikumú lakosság szociális helyzetéről felmérést kívánt készíteni, de még a munka megkezdése előtt a kérdőívet véleményezésre elküldték az adatvédelmi biztoshoz. A felmérést a Családsegítő Szolgálat kizárólag a roma etnikumú lakosság körében kívánta elvégezni, a lapon a magánszemélyek egészségi állapotára vonatkozó kérdések is szerepelnek, amelyek a származáshoz hasonlóan különleges személyes adataira utalnak. E kérdések megválaszolása az érintettek részéről kizárólag önkéntes alapon, az adatkezelésre vonatkozó írásbeli hozzájárulás megadása után történhet. A felmérés során és azután is a Családsegítő Szolgálatnak mint adatkezelőnek a tudomására jutott adatokat az Avtv. alapján mindenkor az adatkezelés célja (családsegítés) szerint, az érintettek tájékoztatása, iratbetekintési jogának biztosítása, valamint megfelelő adatbiztonsági intézkedések megtétele mellett szabad csak kezelnie. Az adatvédelmi biztos azt javasolta, hogy a kérdőív bevezető része tartalmazzon olyan általános tájékoztatást,

amelyből a kérdőívet kitöltő személyek pontos ismereteket kapnak az adatkezelő szervről, az adatkezelés céljáról, helyéről, adatszolgáltatásuk önkéntességéről, az iratbetekintési jogról, az adatfelvétellel kapcsolatos esetleges panasztételi jogosultságokról, valamint azon jogokról, hogy az adatkezelőnél bármikor adataik törlését kérhetik. Szorgalmazta azt is, hogy a felmérést a Családsegítő Szolgálat megfelelően felkészített munkatársai végezzék, és az adatfelvétel során szóban is magyarázzák el a tájékoztatóban foglaltakat. Az ombudsman azt is kérte, hogy a Családsegítő Szolgálat a felmérés során birtokába jutott adatokat ne az érintettek roma etnikuma alapján elkülönítetten tartsa nyilván, hanem ezen adatokat az egyéb segítségre szoruló személyekről felvett adatokkal együtt, egységes nyilvántartásban kezelje. Statisztikai adatfelmérés esetén a felvett adatok csak oly módon kerülhetnek felhasználásra, hogy az érintettek személyére ne lehessen következtetést levonni. (655/K/1988. sz. ügy)

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Területfejlesztési Tanács a megyében élő roma lakosság körében, valamint az egyes alap- és középfokú oktatási intézményekben kívánt adatgyűjtést végezni. A cél a roma népesség iskolázottságára, szakképzettségére vonatkozó adatok megszerzése volt azért, hogy különféle szakképzési programokkal segítsék társadalmi beilleszkedésüket. Az adatvédelmi biztos megállapította, hogy a kérdőívek nem kérdeztek olyan adatokat, amelyek alapján meghatározott természetes személyek azonosíthatók lennének, az iskolaigazgatóktól pedig csupán becsült és – a kérdések túlnyomó részében – százalékos értékben meghatározott adatok szolgáltatását kérte a tanács, e követelmények betartásával az indokolt célú adatgyűjtés elfogadható. (743/K/1999. számú ügy)

Egy másik ügyben a felmérések adatkezelést érintő pontjaival kapcsolatban az ombudsman hangsúlyozta, hogy a felvett adatok nyilvántartásának, tárolásuk módjának alkalmasnak kell lennie arra, hogy az érintetteket csupán az adatkezelés céljának megfelelő ideig lehessen azonosítani. Az adatkezelőnek emellett – tekintettel az etnikai hovatartozásra vonatkozó személyes adatok különleges voltára – gondoskodnia kell az adatok biztonságos kezeléséről, valamint az illetéktelen

hozzáférés kizárásáról. El kell kerülni, hogy a felmérések nyomán olyan önálló nyilvántartások jöjjenek létre, amelyek a térség roma lakosságának személyes adatait tartalmazzák. (420/K/1999. számú ügy)

Egy orvos állásfoglalást kért „egyes etnikai csoportok” körében végzendő allergiás légúti megbetegedések kutathatóságának adatvédelmi kérdéseiről. Az adatvédelmi biztos felhívta a figyelmét arra, hogy jogilag különbséget kell tenni a kisebbséghez tartozás és a kisebbségi származás között. A kisebbségi törvény szerint valamely kisebbséghez tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga, a kisebbségi csoporthoz való tartozás kérdésében nyilatkozatra senki nem kötelezhető. A kisebbséghez való tartozás alapja tehát nem a „származás” nyilvántartása, ez feltétel nélkül jogellenes volna.

A résztvevők különleges adatainak kezeléséhez az érintettek írásbeli hozzájárulása szükséges, a vizsgálatokon való részvétel csak önkéntes lehet. Az érintetteket tájékoztatni kell az adatkezelőről, az adatkezelés céljáról, időtartamáról, az adatok felhasználásának módjáról. Az adatkezelés minden szakaszában meg kell felelni az adatbiztonság követelményeinek, az adatokat továbbítani csak az érintettek írásbeli hozzájárulásával lehet. (643/K/1999. számú ügy)

Az MTA Szociológiai Kutatóintézet cigány-magyar gyermekek egészségére ható tényezők vizsgálatát célzó kutatásának tervével kapcsolatban az adatvédelmi biztos az adatkezelés minden szakaszára alkalmazható javaslatot tett az érintettek jogainak lehető legteljesebb védelme érdekében (az adatfelvételtől egészen az adatok tárolásának módjáig: az egészségi állapotra és az etnikai hovatartozásra irányuló nyilatkozatok különválasztásáig). Ez utóbbi ügyben a biztos aggályát fejezte ki amiatt, hogy a kutatásban olyan „védőnői kérdőív” is szerepelt, amelynek kitöltésével ítélezésre kényszerült volna a védőnő az „Ön szerint a gyermek cigány vagy magyar?” kérdésre adott válasszal, tehát a védőnő nyilatkozatát tekintette volna irányadónak a kutatás az etnikai hovatartozás kérdésében. (107/K/1999. számú ügy)

A Közmunkatanács elnökének, kérésére az ombudsman kifejtette, hogy a romák részvételét a közmunkákban olyan módszerekkel lehet regisztrálni, amely nem egyéni azonosításon, megítélésen alapul. Nem tehet például megkülönböztető jelet a munkaügyi központ a cigány munkavállaló adataihoz. Az egyes közmunkákban való részvétel statisztikai mérésére alkalmas lehet a munka megfelelő szintű áttekintésével rendelkező vezető jelentése a romák részvételének számáról, arányáról, ez azonban nem alapulhat egyéni azonosításon. Figyelemmel a csoporton belüli azonosíthatóságra, célszerű a statisztikai egység méretét (amelyből az összesített adatok származnak és rögzítésre kerülnek) megfelelően nagy méretűre választani. A nemzetiségi, etnikai hovatartozással kapcsolatos adatok még statisztikai formában történő kezelése is alapos megfontolást, komoly szakmai felkészültséget igényel. Az adatvédelmi kérdéseken kívül számos módszertani problémát kell megoldani – például, hogy egyáltalán ki tekinthető cigánynak. (541/K/1997. számú ügy)

Az adatvédelmi biztos egy ügyben úgy foglalt állást (majd ezt többször ismételt hangúlyozta), hogy – egyéb feltételek mellett – az alkotmányjogi cselekvőképesség értelmezése alapján a korlátozottan cselekvőképes roma gyerekeknek maguknak is joguk van beleszólni, hogy részt akarna-e venni egy felmérésben. A gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezményre hivatkozott (kihirdette az 1991. évi LXIV. törvény), amelynek 12. cikke szerint „az Egyezményben részes államok az ítélőképessége birtokában lévő gyermek számára biztosítják azt a jogot, hogy minden őt érdeklő kérdésben szabadon kinyilváníthassa véleményét, a gyermek véleményét, figyelemmel korára és érettségi fokára, kellően tekintetbe kell venni”. A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 8. § (1) bekezdése szerint „a gyermeknek joga van a szabad véleménynyilvánításhoz, és ahhoz, hogy tájékoztatást kapjon jogairól, jogai érvényesítésének lehetőségeiről, továbbá ahhoz, hogy a személyét és vagyonát érintő minden kérdésben közvetlenül vagy más módon meghallgassák, és véleményét korára, egészségi állapotára és fejlettségi szintjére tekintettel figyelembe vegyék”. (867/K/1997. számú ügy)

2005 januárjában véleményezte a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa a munkahelyteremtő beruházások 2005. évi támogatásáról szóló foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi minisztériumi programtervezetet. A kisebbségi biztos véleményében elismerte a pozitív diszkrimináció szükségességét a romák esetében, de kifejtette, hogy senkit nem lehet önkényesen, akarata ellenére valamely nemzeti vagy etnikai közösség tagjai közé sorolni, és javasolta a roma szervezetek véleményének kikérését is. Szükségesnek találta továbbá az adatvédelmi biztos állásfoglalásának beszerzését is az ügyben.

Az adatvédelmi biztos 2005 márciusában fejtette ki írásban álláspontját, amely szerint a munkanélküli romák elhelyezkedését segítő programok tervezett megvalósítása során a származásra, etnikai hovatartozásra vonatkozó különleges adatokat oly módon kellene kezelni, hogy az súlyos alkotmányossági aggályokat vet fel. Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint a kérdést a foglalkoztatási törvény módosításával, az adatkezelésre vonatkozó törvényi garanciák megteremtésével lehet rendezni.

3. LEHETSÉGES MEGOLDÁSI IRÁNYOK

A következőkben számba vesszük a roma kisebbséghez tartozás pozitív diszkriminációs célú, igazgatási nyilvántartásának – illetve tágabb értelemben a romák számára biztosított támogatások célzott eljuttatásának és hasznosulásuk ellenőrzésének – elvi megoldási lehetőségeit, figyelemmel a fenti jogi elemzés megállapításaira.

Minden hasonló vizsgálatnak előkérdése: ki a pozitív megkülönböztetés címzettje, ki roma a munkaerőpiaci megerősítő politika, támogatás tekintetében? Amint arra korábban többször hivatkoztunk, a magyar jog biztosítja a kisebbségek tagjai számára a szabad identitásválasztást, pontosabban az identitásvállalást. A roma identitás megítélése esetében azonban az identitásvállaláson kívül más tényezők is közrejátszanak: ilyenek elsősorban a látható rasszjegyek, amelyek alapján a többségi társadalom – alappal vagy anélkül, az érintett saját identitásvállalásával megegyezően vagy attól eltérően – valakit romának ítél; közrejátszik továbbá a romák tömegeinek hátrányos helyzete és alacsony életszínvonala; környezetükétől eltérő életmódja, kultúrája; illetve mindezek alapján a többségi társadalom egyes csoportjai körében kialakult negatív megítélése, stigmatizált helyzete, hátrányos megkülönböztetése, kirekesztettsége. Ebből következően a roma származás megítélésére alapvetően három módszer alkalmazható: az tekinthető romának,

- (a) aki magát romának vallja (esetleg romaként regisztráltatja is magát),
- (b) akit a környezete romának tart (például az öltözete vagy a bőrszíne miatt),
- (c) akit a felsőbbség: az állam, a hivatalnok, a munkáltató vagy a kutató romának ítél (például a neve, arca, lakóhelye, életmódja alapján).

A három eltérő módszer alapján – amelyek jogszerűségét/jogellenességét itt nem értékeljük (de lásd a jogi elemzésben leírtakat) – azonosított népesség természetesen részben átfedi egymást, az egyének szempontjából azonban jelentős különbségekhez vezethet.

Elvileg létezik egy negyedik módszer is: az tekintendő romának, aki a korábbi állami nyilvántartásban – például népszámlálási íveken – romaként regisztráltak. Az azonosítható módszerrel létrehozott nemzetiségi, etnikai besorolás Magyarországon szerencsére megszűnt, utolsó tragikus felhasználása a magyarországi németek tömeges kitelepítése volt a második világháború után. (A népszámláláskor gyűjtött etnikai adatok nem perszonalizálhatóak; a kisebbségi választói névjegyzékek adatait a választások után megsemmisítik, és addig is csak a választások lebonyolításához, illetve az azzal kapcsolatos jogorvoslatok céljára használhatók fel.)

Marad tehát a három fenti megközelítés, amelyek társadalomtudományi és igazgatási célú alkalmazhatósága szakmai viták tárgya; azonban – amint az alábbi elemzésből is látható – nem az egyéni identitásvállalás és az ezen alapuló regisztráció az egyetlen alkalmazható megközelítés a pozitív diszkriminációs céllal (vagy „csupán” rászorultsági alapon) nyújtott támogatások eljuttatásához és hasznosulásuk nyomon követéséhez.

3.1. Aggregált adatok használata

A roma származásra vonatkozó csoportszintű, vagyis aggregált adatok használata is elősegítheti a támogatások célzott eljuttatását, ugyanakkor mentesíti az adatok kezelőit az adatvédelmi törvény személyes adatokra vonatkozó rendelkezéseinek betartása alól. Ezek az adatok ugyanis, mivel általuk az adat és a személy közötti kapcsolat nem állítható helyre, statisztikai adatoknak minősülnek, amelyekre nem vonatkoznak az adatvédelmi előírások. Használatuk akkor problémamentes, ha a támogatásokhoz elegendő a csoportszintű adatok alkalmazása. Ebben az esetben a támogatásokat például egy roma *közösség* kapja, amelynek ismerhető a (hozzávetőleges) létszáma, összetétele, ismerhetők az életkörülményei, és – bizonyos korlátok között – ellenőrizhető a támogatás hasznosulása. A csoportszintű (statisztikai jellegű) adatok használatának – mint minden statisztikának – alapvető feltétele, hogy az aggregált adatokból ne lehessen visszanyerni a kiinduló egyedi adatokat. Mivel ilyenkor az érintett személyek és az adatok közötti kapcsolat nem helyreállítható, az adatok személyes volta helyreállíthatatlanul megszűnik.

Ezzel a módszerrel elsősorban csoporttámogatások adhatók, például az állam támogathatja a többnyire romák által lakott utca csatornázását, vagy külön támogatja a közeli nagyváros és a nagyrészt romák lakta település között a közlekedést, amely a munkavállalást segíti elő. Vállalkozóknak, ugyanezen az elven, területi támogatást nyújthat. Egyéni támogatás a csoportszintű nyilvántartásból úgy lehet, ha az átadott állami/önkormányzati támogatást a kisebbségi közösség maga nevesíti, osztja el. Továbbá ebbe a keretbe tartozik – komoly ellenőrzési nehézségekkel – az amikor a (pl. legalább 40% arányban) romákat foglalkoztató vállalkozások kapnak (adó)kedvezményt.

Nem kizárt ugyanakkor az aggregátumokat egyéni támogatásra felhasználni, de ebből kettős hátrány fakad: egyrészt a támogatás nem személyre címzett, ezért nem kizárt, hogy nem roma kapja, másrészt pedig a támogatás felhasználásának ellenőrzése nehezebb, mint a személyesen nyújtott esetében.

Összefoglalva az aggregátumok használhatóságát, megállapíthatjuk, hogy az aggregátum vs. személyes adat dilemmát esetről esetre lehet az előnyök és hátrányok elemzése alapján feloldani.

Megjegyezzük, hogy a kapcsolatba hozhatóság lehetősége más módon továbbra is fennáll: az az ismeret, hogy valaki a támogatott roma közösség tagja, személyes és egyben különleges adat, hasonlóképpen ahhoz az adathoz, hogy ily módon „roma támogatás” részese. Az alapvető különbség az egyedi nyilvántartáshoz képest egyfelől az, hogy az állam nem vezet etnikai alapú nyilvántartást a támogatott személyekről, másfelől pedig az, hogy a roma származásra vonatkozó ismeretek *nem lépnek ki abból a körből, amelyben eleve ismertek*. Egy roma közösségben természetesen szükségtelen lenne oly módon tiszteletben tartani az egyének identitásvállalását, hogy tagjai egymás előtt is „titkolnák” származásukat.

3.2. Nem etnikai, hanem rászorultsági alapon nyújtott támogatások

A címbeli különbségtétel azért fontos, mert az etnikai adat, mint fentebb kifejtettük, különleges adat, a rászorultságot megalapozó szegénység a hazai és nemzetközi standard szerint viszont nem az. Ebben az esetben a támogatást nyújtó szervezet egyedi azonosítással, tehát személyes – de nem különleges – adatok kezelésével juttatja el támogatását az érintetteknek. (Azaz itt személyeknek nyújtott támogatásokról beszélünk.) Ahol az életkörülmények indokolják, és a lakosok többsége roma (mindegy, milyen megítélési módszer alapján), a támogatást nem etnikai alapon, hanem rászorultsági alapon kaphatják az érintettek. Ez azzal jár, hogy esetenként olyan emberek is kapnak a *romáknak szánt* támogatásból, akik valamilyen nem minősülnek romának, azonban a támogatás feltehetően így is abban a körben marad, ahová azt a támogató szervezet szánja.

Abban a kérdésben nem foglalunk állást, hogy a romapolitika mennyiben és mikor azonosítható a szegénypolitikával, de meggyőződésünk szerint az individuális foglalkoztatási támogatások szegénységen/rászorultságon alapuló odaítélése kifejezetten támogatható, és adatvédelmi szempontból is jobban, egyszerűbben alkalmazható, mint az etnikai alapú támogatás. Nem elhanyagolható körülmény, hogy a többségi társadalom előítéletes reakcióit is kevésbé váltja ki. E megoldás mellett, itt nem részletezett, igazságossági szempontok is felhozhatóak.

3.3. Helyi közvetítők igénybevétele

Mediátorok, helyi közvetítők igénybevételére akkor kerülhet sor, ha a támogatást nyújtó szervezet megbízza a helyi roma közösségek vezetőiben, képviselőiben, vagy például romákat (is) alkalmazó cégekben. Az utóbbi példánál maradva, a cégvezetés tudja (akár saját megítélése, akár a környezet megítélése alapján), hogy ki a roma; ez az ismeret az ő számára nem jelent többletinformációt. A probléma, hogy a támogatás megszerzésében ő maga érdekelt is. Ezért megfontolandó külső ellenőrt igénybe venni. E szerepre a helyi roma közélet prominensei számításba jönnek, ám

itt a kisebbségi csoporton belüli visszaélések lehetőségét is figyelembe kell venni. Roma ügyekben jártas szakértők veszélyekre figyelmeztetnek: a támogatások közvetítói hatalmat szereznek a támogatások címzettjei felett, létrejöhet az etnobiznisz sajátos válfaja. E megoldás akkor alkalmazható, ha a közvetítő maga nem érdekelt, továbbá ő maga ellenőrizhető.

Természetesen itt is fennáll az azonosíthatóság lehetősége, a helyi közvetítők szintjén mindenképp, de közvetve magasabb szinteken is, sőt ennek szükségessége is, hiszen a támogatások felhasználását ellenőrizni kell.

Az intézményen (munkáltatón) keresztül juttatott csoport-jellegű támogatások hatékonyságára kidolgozható olyan audit-jellegű intézmény, amelynek keretében például képzett szociális munkások ellenőrizhetik a támogatások felhasználásának jogszerűségét.

3.4. Egyedi, anonimizált adatok használata

A személyes adatok kezelésére vonatkozó jogi és egyben etikai szabályok betartása alóli mentesülés másik lehetősége (az aggregátumok használata mellett) az egyedi, de anonimizált adatok használata. Ebben az esetben tudjuk, hogy az érintett roma, ismerhetjük nemét, korát, életkörülményeit, de nem tudjuk, hogy ki ő: mi a neve, hol lakik stb. Ilyenkor az adatkezelések két jellemző adatcsoportjából a személyazonosító adatokat és az „érdemi” – a támogatás alapját képező – adatokat elválasztjuk egymástól. Az anonimizálást természetesen meg kell előznie egy kiválasztási fázisnak, amely két módon is elképzelhető: időleges személyazonosítás alapján, vagy anélkül. Időleges személyazonosítást a hivatalnok, közvetítő végezhet, aki így természetesen személyes (különleges) adatok kezelését végzi, azonban a személyazonosításra alkalmas adatokat nem rögzíti és/vagy nem továbbítja a támogatást nyújtó szervezetnek. Ugyanez a hivatalnok úgy is felelősséggel kiválaszthatja a támogatásra jogosult személyeket, hogy eleve nem azonosítja őket név szerint, bár ilyenkor az esetleges visszaélések lehetősége, a támogatás ellenőrizhetetlenségének veszélye nagyobb.

E megoldás erősebb ellenőrzési igényt kielégítő változata lehet az, ha az azonosítás lehetősége a támogatás nyújtása közben fennmarad, de kifejezett biztosítékokkal. Akár az azonosítást lehetővé tevő kulcs harmadik személynél, hiteles helyen is lehet, ahol az azonosítás naplózható úgy, hogy az ellenőrző sem jut személyes adathoz.

Fontos megjegyezni, hogy a személyazonosító adatok leválasztása csak akkor szünteti meg az adat személyes jellegét, ha a kapcsolat helyreállíthatatlan. Az „ideiglenes anonimizálás”, vagyis a személyazonosító adatok elkülönített tárolása adatvédelmi szempontból előnyös lehet, de az adatok személyes jellegét nem szünteti meg. Az elkülönített tárolásról rendelkezik többek között az Avtv. 32. §-a, amely szerint a tudományos kutatás céljára felvett személyes adatot, mihelyt a kutatási cél megengedi, anonimizálni kell, de addig is külön kell tárolni azokat az adatokat, amelyek meghatározott vagy meghatározható természetes személy azonosítására alkalmasak; valamint ezek az adatok egyéb adatokkal csak akkor kapcsolhatók össze, ha az kutatás céljára szükséges. A statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény (Stt.) 19. §-a úgy rendelkezik, hogy a természetes személy személyére vonatkozó adatgyűjtésnél az érintett nevét és a lakcímét a statisztikai feldolgozás befejezésekor, az adatok teljességének és összefüggésének ellenőrzését követően, de legkésőbb a tárgyidőszakot követő egy éven belül törölni kell; továbbá hogy az egy évnél hosszabb időszakra vonatkozó idősoros vizsgálatok esetében az adatállományt olyan belső azonosítóval kell ellátni, amelyből az érintett személyazonossága nem állapítható meg, az érintett személyazonosító adatait pedig az adatállománytól elkülönítetten kell kezelni. Új adatoknak az adatállományhoz csatolása, valamint az azonos célú statisztikai adatgyűjtés céljából történt mintavételes eljárás végrehajtásának idejére, a személyazonosító adatok az adatállománnyal ideiglenesen összekapcsolhatók. A kutatás és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló 1995. évi CXIX. törvény (Kütv.) hasonló szabályt tartalmaz a közvélemény-kutató szerv és az érintett közötti kapcsolat vonatkozásában: eszerint a kapcsolatfelvétel után haladéktalanul a név- és lakcímadatokat a közvélemény-kutatás egyéb adataitól le kell választani, azt elkülönítetten kell tárolni, és biztosítani kell, hogy a közvélemény-kutatással érintett

személye ne legyen azonosítható; az elkülönítetten tárolt név- és lakcímadatok feldolgozására pedig olyan technikai módszert kell kialakítani, amely lehetetlenné teszi a megkérdezett válaszainak a név- és lakcímadataival történő összekapcsolását.

A személyazonosító adatok elkülönített tárolásának egyszerű és kézenfekvő módja kapcsolati kódok – például sorszám vagy más, nem beszélő kód – alkalmazása. Amennyiben a *személyazonosító adatok + sorszám* adatsorokat és az *„érdemi” adatok + sorszám* adatsorokat külön szervezetek kezelik, akkor összekapcsolásuk csak a két vagy több adatkezelő együttműködésével lehetséges. Ha a személyes adat abszolút értelmezését vesszük alapul, akkor az *„érdemi” adatok + sorszám* adatsorok birtokosa is elvben személyes adatokat kezel, noha azok személyes jellegét önmaga nem képes helyreállítani. Így is azonban az adatkezelés másik alappillére, a célhozkötöttség tekintetében erős garanciákat nyújt a célt meghaladó vagy azzal ellentétes adatkezelés technikai megakadályozásával.

3.5. Egyirányú adat-átalakítási eljárások alkalmazása

A korszerű informatika (és az alapjául szolgáló matematika és kriptográfia) ma már olyan adatkezelési technológiákat kínál, amelyek alkalmasak lehetnek az adat és az adatalany közötti kapcsolat „egyirányúsítására”, s ezzel a romák számára nyújtott támogatások eljuttatását és hasznosulásuk egyedi ellenőrizhetőségét célzó adatkezelői viszonyok átalakítására, az eddigi megoldásokétól eltérő filozófia alapján. E technológiák biztonságos, tömeges alkalmazhatósága nemcsak elméletileg bizonyított, hanem gyakorlatilag is; többek között a magyar jogban is ismert elektronikus aláírás ma alkalmazott eljárásainak részét képezik.

Az egyirányú eljárások alkalmazása különbözik a kriptográfiai kulcsok (rejtjelezés, „titkosítás”) alkalmazásától. Az utóbbi esetén a kiinduló adatot egy kulccsal kódolják, és attól függően, hogy szimmetrikus vagy aszimmetrikus rejtjelezési eljárásról van szó, vagy ugyanazzal a kulccsal, vagy pedig a kódoló kulcs párjával dekódolják, és így visszanyerik a kiinduló adatokat. A kódolt adat önmagában nem értelmezhető, ebből következően a kódolt személyes adatok – amennyiben nem tudjuk eleve, hogy

melyik személlyel vagy személyekkel hozható kapcsolatba – annak aki a kulcsnak nincs birtokában – nem megszemélyesíthető. Elméletben azonban még így is fennáll a kapcsolat helyreállíthatóságának lehetősége, különösen akkor, ha az eredeti vagy más adatkezelő a dekódoló kulcs birtokába juthat, akár jogszerűen, akár jogellenesen.

Az egyirányú adat-átalakítási eljárásoknak azonban nem az a céljuk, hogy az így átalakított adatokat megfelelő kulcs és jogosultság birtokában eredeti, értelmezhető formájukra visszaalakítsák, azaz dekódolják, hanem az, hogy az ilyen eljárás azonos kiinduló adatokból bizonyíthatóan mindig azonos eredményt, vagyis átalakított, önmagában értelmezhetetlen adatokat eredményezzen. Akárhányszor ismételjük meg az eljárást a kiinduló (esetünkben személyes vagy különleges) adatokon, mindig ugyanazt az önmagában értelmezhetetlen átalakított adatot kapjuk eredményül; ha viszont bármilyen kis változás történik a kiinduló adatokban, az eredmény, vagyis az átalakított adat lényegesen eltérő lesz. Az ilyen eljárásokat azért nevezik egyirányúnak, mert az átalakítást egyik irányban könnyű elvégezni, a visszaalakítás pedig gyakorlatilag lehetetlen, vagy legalább is ésszerű erőfeszítéssel nem lehetséges.

A személyes, illetve különleges személyes adatokon végzett egyirányú adat-átalakítási eljárások eredményeképpen kapott adatok egyedi, anonimizált adatok (bár nincs akadálya annak sem, hogy csoportszintű – tehát aggregált, nem személyes – adatokon végezzünk ilyen eljárásokat). Ha a romák támogatásával összefüggő egyedi személyes adatokon helyben végzik el az egyirányú átalakítást, és az ellenőrző szerv (az állam) csak az átalakított adatokat tárolja, akkor az állam nem vezet nyilvántartást a roma támogatottakról mint azonosítható egyénekről. Ugyanakkor az állami ellenőrző szerv képes arra, hogy idősoros vizsgálatokat végezzen, időben egymás után következő eseményekről egyénre bontott adatsorokat állítson össze, anélkül, hogy az egyén kilétét megismerné. Noha ezek az adatok, az abszolút értelmezés esetén, továbbra is személyes adatoknak tekintendők, használatuk, az érintettek individuális jogait tekintve rendkívül biztonságos.

3.6. Adatmegosztás

A fenti 3.4. pont alatt említett kapcsolati kód alkalmazása a személyes adatok két vagy több adatkezelőnél történő tárolására az adatmegosztás (titokmegosztás) egyik esetét képviseli. Az adatmegosztás általános esetben azt jelenti, hogy a felhasználáshoz szükséges adatoknak (esetünkben a romák kilétének és egyedi támogatásának) egyik fél sincs a birtokában, de ketten vagy többen együtt birtokában vannak. Ennélfogva, megfelelő jogi, szervezési és technikai garanciák mellett a két vagy több adatkezelő indokolt esetben (például ellenőrzés, vagy megalapozott gyanú esetén nyomozás céljából) össze tudja kapcsolni az elkülönítetten tárolt rész-adatokat és hozzájuthat a felhasználási cél által indokolt személyes adatokhoz.

Az ilyen adatösszekapcsolást természetesen a célhozkötöttség követelményeinek betartásával kell végezni, tehát nem a teljes adatállományok összekapcsolásával, hanem csakis az ellenőrzés alanyaira vonatkozó adatok tekintetében. Adatmegosztás esetén a mindkét (vagy több) félnél kezelt részadatok személyes adatoknak minősülnek, kezelőjük pedig adatkezelőnek, mivel a kapcsolat az adat és az adatalany között nemcsak helyreállítható, hanem az adatmegosztás részadatai eleve összeköthetőnek vannak tervezve. Mindazonáltal, az adatrészek elkülönített kezelése garanciákat nyújt a célhozkötött felhasználás érvényesülésére, a jogellenes adatkezelés megakadályozására (még ha „jó szándékkal” történne is az).

3.7. Megbízható harmadik fél bevonása

A fenti 3.3. pont alatt tárgyalt helyi közvetítők igénybevétele voltaképpen megbízható harmadik fél bevonását jelenti az adatkezelő és az adatalanyok közötti kapcsolatba. Megbízható harmadik fél bevonása azonban nemcsak az adatalanyok „térfelén” (vagyis a roma közösség tagjait amúgy is ismerő helyi vezetők, iskolaigazgatók köréből) válhat szükségessé, hanem az adatkezelés más szintjein is. Akár az adatmegosztás technikáját alkalmazzuk, akár egyirányú adat-átalakítási eljárásokat, szükség van egy megbízható harmadik fél közreműködésére, aki az adatrészek

összekapcsolhatóságát biztosítja, engedélyezi, vagy az egyirányú algoritmus változatlanságát garantálja, alkalmazásának technikai garanciáit ellenőrzi. Ilyen fél közreműködésére tehát mind a személyes adatok megosztott kezelésénél, mind pedig személyes adatoknak nem minősülő adatok kezelésénél szükség lehet. Az utóbbi esetben e harmadik fél feladata nemcsak az aggregátumok vagy az anonimizáló eljárások megbízhatóságának garantálása, hanem az adatkezelés teljes folyamatának ellenőrzése is. Ilyen, minden résztvevő által elfogadott, megbízható harmadik fél lehet például esetünkben a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa (de akár az adatvédelmi biztos is).

3.8. PET technológiák, bioszkript alkalmazása

A teljesség kedvéért megemlítjük, hogy az ún. privátszférát erősítő technológiák (Privacy Enhancing Technologies, PET) között vannak olyan olyanok, amelyek azt célozzák, hogy az adat és az adatalany közötti kapcsolat helyreállítható módon megbontható legyen. Ilyen technológia az eszköz- és alkalmazás-szinten is kifejlesztett bioszkript (Bioscrypt), amely biometrikus rejtjelezésen alapul, és amely egy biometrikus adat (ujjlenyomat) és egy nem-biometrikus adat (például kulcs vagy azonosító) együttesét használja fel. Egyik alkalmazási területe az ún. „anonim adatbázis”, amely a benne szereplő adatalanyoknak csoportszintű anonimitást biztosít, vagyis az adatbázisban szereplő alanyok azonosító adatai ismertek, és ismertek a rájuk vonatkozó egyéb (esetünkben a roma származásra vagy a támogatottságra utaló) adatok is, de a kapcsolat az azonosító adatok és az egyéb adatok között alapesetben nem ismert. A kapcsolatot (vagyis azt, hogy egy bizonyos adatalanyhoz milyen egyéb adatok tartoznak) az alany biometrikus adatának – ujjlenyomatának – helyszíni produkálása teremti meg: az ujjlenyomat a bioszkript „kulcsa”, amelyből így kinyerhető az adatok közötti kapcsolatot tartalmazó mutató (pointer).

Fontos megjegyezni, hogy az ismertetett alkalmazásban mindvégig személyes adatok kezelése történik, ám a rendszer lehetővé teszi az érzékeny és kevésbé érzékeny adatok elválasztását. Amennyiben például egy adatbázisban romák és nem romák,

támogatottak és nem támogatottak egyaránt szerepelnek, a nyilvántartásnak pedig megvan a jogalapja, egy ilyen eljárás alkalmazása a különleges adatok kezelését az érintett hozzájárulásának erős garanciái (személyes megjelenése, ujjlenyomatának produkálása) mellett teszi csak lehetővé. Ugyancsak fontos megjegyezni, hogy ez a rendszer az ujjlenyomatokat nem tárolja, tehát nem épít fel biometrikus azonosító adatokon alapuló nyilvántartást.

3.9. Különleges adatok kezelése hozzájárulás alapján

A különleges adatok kezelésének jogalapját megteremtő lehetséges megoldási irányok egyike természetesen az érintett személyek hozzájárulása. Ennek alkalmazásával – látszólag – egycsapásra megoldódna az adatkezelés jogszerűségének egyik alapvető problémája, azonban a hozzájárulás érvényessége több olyan tartalmi és alaki feltétel teljesülésétől függ, amelyek biztosíthatósága kérdéses a romák számára nyújtott támogatások területén. Mind az adatvédelem nemzetközileg elfogadott alapelvei, mind az Európai Unió adatvédelmi irányelve, amelynek követése a tagállamok számára kötelező, mind pedig a magyar adatvédelmi törvény vonatkozó rendelkezései szerint az adatalany saját adatai kezeléséhez adott hozzájárulásának írásban kell történnie, és kétséget kizáróan önkéntesnek kell lennie, feltételezve továbbá, hogy az érintett pontosan tudja, mihez járult hozzá (önkéntes, határozott és tájékozott hozzájárulás).

Az önkéntesség tekintetében elsősorban a közvetett kényszer megítélése okozhat jogszerűségi aggályokat. Ha el is fogadjuk azt a megközelítést, hogy közvetett kényszerről akkor beszélhetünk, ha a hozzájárulás meg nem adása esetén valakit *megfosztanak* olyasvalamitől, amivel rendelkezik vagy jár neki (például munkavállalói jogok, szolgáltatási szerződés megkötésének lehetősége); ha pedig a hozzájárulása fejében olyan *többletet* ajánlanak fel számára, amivel egyébként nem rendelkezik vagy nem járna neki (a mai marketing gyakorlatban például szolgáltatási díjkedvezmény, színes póló, részvétel sorsoláson), akkor szabadon mérlegelheti hozzájárulásának megadását, és így ez nem minősül közvetett kényszer hatására megadottnak – álláspontunk szerint egy rászoruló cigányembernek ajánlott

támogatás, amely az állami szociálpolitikából következően minden hasonló körülmények között élő romának jár, nem tekinthető olyan „többletnek”, amely elfogadásakor az érintett szabadon mérlegelhet adatkezelési hozzájárulásának megadásáról.

Az ilyen esetekben a közvetett kényszer helyett az *informált (tudatos)* beleegyezés feltételét kell alaposabban ellenőrizni, kellően segítettek-e a támogatottnak az előnyöket és az esetleges kockázatokat mérlegelni. E problémára még visszatérünk.

Itt is természetesen különbséget kell tenni a támogatás folyósításához *elengedhetetlenül* szükséges adatok kezelése és a támogatás hatékonyságának ellenőrzését szolgáló, igazgatási szempontból *előnyös* adatok kezelése között. Az előbbiek (például az érintett elérhetősége) megadása nélkül a személyre bontott támogatás egyedi folyósítása nem lehetséges, csupán a fenti (3) pontban leírt helyi közvetítők közreműködésével. A támogatások hasznosulásának egyedi ellenőrizhetőségét biztosító központi nyilvántartás felállítása viszont nyilvánvalóan nem elengedhetetlen a támogatási cél eléréséhez, bár kétségkívül javíthatja annak hatékonyságát. Éppen ezért az Avtv. 3. § (6) bekezdésében foglalt vélelmezett hozzájárulás sem alkalmazható jogalapként a támogatásra jelentkezők esetében, mivel az ellenőrzési célú nyilvántartás nem tartozik az adatalany kérelmére indult eljárás mint adatkezelési cél teljesítéséhez elengedhetetlenül szükséges adatkezelési körbe.

A következő kritérium, a határozottság teljesítése kevesebb gondot okoz, mivel különleges adatok kezeléséhez való hozzájárulás eleve csak írásban történhet, az írásbeliség pedig, noha a törvény hallgat az okirati formáról, alkalmas a határozottság feltételének teljesítésére. Bár a mai társadalmi viszonyok között a probléma felvetését nem tartjuk életszerűnek, mégis felhívjuk a figyelmet arra, hogy a számítógépes távkapcsolat révén megadott „sima” hozzájárulás különleges adatok esetében nem alkalmazható, mert a „kattintás” nem teljesíti az írásbeliséggel kapcsolatos követelményeket. Az írásbeliség követelményeit teljesítő ún. minősített

elektronikus aláírás birtokában pedig nagy valószínűséggel hosszú ideig nem lesznek éppen azok, akiket a roma támogatások potenciális jogosultjainak tekintünk.

A hozzájárulás érvényességének további kritériuma, a tájékozottság biztosítása (vagyis hogy az érintett még a hozzájárulás megadása előtt belássa és megértse hozzájárulásának következményeit) szóbeli és írásbeli tájékoztatással egyaránt történhet. Kérdéses azonban a többségi társadalom igényeire és ismereteire alapozott tájékoztatási technikák hatékonysága (és így a jogi értelemben érvényes tájékozottság megszerzése) azoknak az érintetteknek a körében, akik a szóban forgó támogatások alanyai: ők azok, akiknek vélhetően nemcsak a számítógépes adatfeldolgozásról és az állam adatkezelési rendszeréről alkotott elképzelése hiányosabb a magyarországi átlagénál, hanem egyúttal olvasási, „hivatalos” szövegértési, beszédértési képessége, az adatkezeléssel összefüggő fogalomkészlete is. Tekintettel az igazgatási ügyek adminisztrátorainak az ügy elintézéséhez rendelkezésre álló időkeretére, hatékonyságelvű hivatali vezetésére, változó színvonalú kommunikációs kultúrájára, empátiájára és türelmére, nehezen képzelhető el egy olyan előzetes tájékoztatás megadása, amely valódi, megalapozott döntési alternatívákat kínálna az érintett romáknak. Sokkal inkább az feltételezhető, hogy támogatásért „cserébe” az érintettek mindenbe beleegyeznek a helyszínen, aminek közvetlen hátránya nem érzékelhető, ha viszont később úgy érzik, hogy nyilvántartásuk megbélyegzéssel járhat a többségi társadalom részéről, tiltakozni fognak ellene, esetleg éppen tájékoztatatlanságukra, megtévesztésükre hivatkozva. Éppen ezért előnyös a helyi közvetítők igénybevétele, nemcsak a csoportszintű, hanem az egyéni szintű nyilvántartáson alapuló támogatások esetében is, mivel ezek a helyi közvetítők tudják megmagyarázni a helyben szokásos módon és nyelven a választási alternatívákat és azok következményeit.

Hozzájáruláson alapuló adatkezelés esetén továbbá fel kell készülni a hozzájárulás esetleges – az önrendelkezési jogból következő – visszavonhatóságára, illetve a további adatkezelés elleni tiltakozásra is, ennek jogi, adminisztratív és informatikai következményeivel együtt. Tekintettel arra, hogy személyes adatok kezelését érintő jogvita esetén a bizonyítási teher szokásos szabályai megfordulnak (vagyis nem az

adatalanynak kell bizonyítania az őt ért jogsérelem megtörténtét, hanem minden esetben az adatkezelőnek kell bizonyítani ennek ellenkezőjét), az adatkezelő csak olyan hozzájárulás alapján végezhet adatkezelést, amely hozzájárulás minden kritériumának teljesülését szükség esetén minden adatalany vonatkozásában kétséget kizáróan bizonyítani tudja.

Összefoglalva tehát hangsúlyozzuk, hogy a hozzájárulás általánosságban és pusztán nem lehet megoldás. Szükséges, de csak garanciák mellett, az előző pontokban ismertetett megoldásokkal kombinálva, hiszen kedvezmények – különösen pénz – reményében minden szegény ember mindenhez (minden adatának minden kezeléséhez) hozzájárul.

3.10. Különleges adatok kezelése törvényi felhatalmazás alapján

Végül, az elvi megoldási irányok számbevételekor nem tekinthetünk el attól, hogy megvizsgáljuk a romák számára nyújtott támogatások egyéni szintű nyilvántartását és ellenőrzését lehetővé tevő törvénymódosítások vagy új törvényi rendelkezések meghozatalának esélyeit. A személyes (és különleges személyes) adatok kezelésének jogalapja ugyanis csak kétféle lehet: vagy az érintett hozzájárulása, vagy ennek kivételes esete, a törvényi felhatalmazás. Az adatkezelők viszont saját érdekviszonyaik alapján fordított logika szerint vizsgálódnak: először megnézik, hogy van-e törvényi felhatalmazás az adatok kívánt kezelésére, és csak ha nincs ilyen, akkor szerzik be az érintettek hozzájárulását. A törvényi felhatalmazás előnye számukra az, hogy szükségtelenné teszi az előző pontban vázolt hozzájárulási kritériumok teljesülésének bizonyítását, és nem igényel egyedi foglalkozást az érintettekkel.

Éppen ezért azok az adatkezelők, amelyek szervezeti, üzleti, igazgatási érdekeiktől vezérelve, vagy akár a „közjó” érdekében olyan adatkezeléseket akarnak folytatni, amelyre nincs törvényi felhatalmazásuk, az érintettek hozzájárulásának beszerzése helyett gyakran próbálkoznak lobbizással elérni azt, hogy a tervezett adatkezelést lehetővé tevő törvényi rendelkezés szülessék. A nemzetiségi, etnikai

származással összefüggő különleges személyes adatok kezelését elrendelő vagy lehetővé tevő rendelkezést kizárólag nemzetközi egyezmény alapján, vagy Alkotmányban biztosított alapvető jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében írhat elő törvény [Avtv. 3. § (2) bekezdés b) pont]. A felsorolt lehetőségekből egyedül az Alkotmányban biztosított alapvető jog érvényesítése jöhet szóba esetünkben jogalapként, és amint arra máshol hivatkozunk, az Alkotmánybíróság ilyenek ítélté a kisebbségi önkormányzatok létrehozásának jogát és a kisebbségi választásokkal összefüggésben megengedhetőnek tartotta a kisebbséghez tartozás nyilvántartását. Az ilyen döntések (illetve az ilyen tárgyú törvénymódosítási javaslatok) esélye azonban álláspontunk szerint a pozitív diszkriminációs célú támogatások egyéni követhetősége céljából tervezett nyilvántartások esetében igen csekély, mert egy központi roma-nyilvántartás felállítása valószínűleg nem állná ki a szükségességi-arányossági teszt próbáját. Mindazonáltal nem tartjuk elképzelhetetlennek a jogszabályi felhatalmazás megszületését a jelenlegi adatvédelmi jogi keretek között sem, amennyiben a tervezett rendszer nem a különleges adatok közvetlen nyilvántartásán alapulna, és megfelelő jogi, szervezési és technikai garanciákat tartalmazna.

4. A MEGOLDÁSI JAVASLAT

Az előző fejezetben bemutattuk a romák pozitív megkülönböztetésen alapuló oktatási és foglalkoztatási támogatásának nyilvántartásának lehetséges megoldási irányait, a jogi, etikai, igazgatási és informatikai aspektusok, valamint a gyakorlati tapasztalatok figyelembevételével. A következőkben azokat a megoldási irányokat emeljük ki, amelyeket a jelenlegi keretek között megvalósíthatónak ítélnünk, illetve részletesebben is felvázoljuk egy gyakorlatban is megvalósíthatónak ítélt megoldás koncepcióját.

Adatvédelmi és kisebbségi jogi szempontból egyaránt támogatjuk azokat a megoldási irányokat, amelyek csoportszintű adatok központi nyilvántartásán alapulnak. Előnyük, hogy az aggregátumok – amennyiben a kiinduló egyedi adatok nem fejthetők vissza belőlük – nem minősülnek személyes illetve különleges adatnak, így a központi nyilvántartás adatvédelmi és kisebbségi jogi problémáit nem érintik. Igazgatási szempontból hátrányuk, hogy nem követhető a támogatások egyéni szintű hasznosulása, csak csoportszintű hasznosulása.

Támogatjuk továbbá a nem etnikai, hanem rászorultsági alapon nyújtott támogatások folyósítását, abban az esetben is, ha a támogatás adminisztrációja és hasznosulásának ellenőrzése egyéni szintű központi nyilvántartáson alapul. E megoldás előnye, hogy ebben az esetben ugyan személyes adatok, de nem különleges adatok kezelésére kerül sor (feltéve, hogy a támogatandók körének meghatározása nem kizárólag vagy túlnyomó részt a roma lakosságra irányul), így a központi nyilvántartó szerv mentesül a különleges adatok központi nyilvántartásának problémáitól. Hátránya lehet, hogy egy kizárólag a roma lakosság felzárkóztatására szolgáló, például uniós pénzkeret elköltésénél és ennek igazolásánál a pénzkeretből nem romák is részesülhetnek, bár ezt rászorultságuk indokolja; ilyen esetben a támogatottak körében a roma lakosság statisztikai számarányával kell beszorozni az elköltött összeget, hogy a külső támogató számára korrekt adatokkal szolgálhasson a magyar államigazgatás.

Ugyancsak támogatandó megoldási iránynak ítéljük a helyi – roma ügyekben jártas, a roma lakosságot és életvitelüket ismerő – közvetítők igénybevételén alapuló támogatási rendszerek kialakítását. A közvetítő ilyenkor mind a támogatást nyújtó állam, mind a támogatottak részéről bizalmat élvező mediátor; a birtokában lévő különleges adatok kezelője, ám számára azok nem jelentenek új ismereteket. A közvetítő igénybevételén alapuló megoldások előnye, hogy a különleges adatok kezelésének köre nem nő, mivel a közvetítő a különleges adatokat nem továbbítja a központi állami nyilvántartásba, csupán a támogatás felhasználására vonatkozó, nem személyes adatokat. E megoldások hátránya lehet, hogy az állam részéről külön feladatot jelent a mindenkori közvetítőkkal való kapcsolattartás, valamint megbízhatóságuk ellenőrzése. Elképzelhető azonban, hogy a közvetítő esetleges megbízhatatlanságának kockázata jelentősen kisebb a támogatottak egyedi ellenőrizhetőségének kockázatánál, bár ezzel kapcsolatban megfogalmazhatók kétségek.

Támogatjuk az olyan, egyedi, anonimizált adatok használatán alapuló különféle megoldásokat is, amelyek a központi nyilvántartó szerv számára lehetővé teszik a támogatások egyéni szintű idősoros vizsgálatát anélkül, hogy a támogatottak személyazonosító adatait megismernék. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy e megoldások alkalmazásának bizonyos jogértelmezési kockázatai lehetnek, az adat és az adatalany közötti kapcsolat helyreállíthatóságának megítélése tekintetében. E megoldások között vannak olyanok, amelyek alkalmazásánál a helyreállíthatóság két vagy több adatkezelő jogszerű együttműködése esetén alapfeltétel – és így mindvégig személyes adatoknak minősülő adatok kezelése történik mindegyik adatkezelő vonatkozásában –, és vannak olyanok, amelyek alkalmazásánál az anonimizálás egyirányú, önmagában visszafordíthatatlan folyamat.

Elvileg támogatandónak tartjuk a korszerű PET technológiák alkalmazásán alapuló egyéb megoldásokat is, azonban a jelenlegi magyar informatikai infrastruktúra, szakértelem és emberi erőforrások ismeretében ezeket jelenleg nem tartjuk racionális keretek között megvalósíthatónak országos szinten. Mindazonáltal szükségesnek

tartjuk e technológiák és megoldások fejlődésének és megvalósíthatóságának követését és vizsgálatát távlati alkalmazhatóságuk vonatkozásában.

A gyakorlati megvalósíthatóság szempontjából – minden korábban elemzett szempont figyelembevételével – úgy látjuk, hogy a társadalmi szükségletek, az igazgatási szempontok és e szakértői tanulmány megrendelését is ösztönző konkrét igények kielégítése nem valamelyik felsorolt megoldási irány tiszta formájában, önmagában való követésével valósítható meg a legcélszerűbben, hanem az egyes megoldási lehetőségek elemeinek megfelelő kombinációjával. Az alábbiakban egy ilyen lehetséges kombináción alapuló megoldás koncepcióját ismertetjük.

Az adatkezelés jogalapjának törvényi rendelkezésnek kell lennie, amely az alábbiakban ismertetett mértékben és garanciák mellett teszi lehetővé a különleges adatok kezelését. Nem kell azonban minden részletkérdést törvényben rendezni, az Alkotmány, az adatvédelmi törvény és a kisebbségi törvény is lehetővé teszi a részletkérdéseknek a törvény végrehajtására kiadott rendeletben történő szabályozását.

A romák számára nyújtandó foglalkoztatási, vagy egyéb, pozitív diszkriminációs célú támogatások jogosultjainak természetes személyazonosító (és romákról lévén szó, különleges) adatait *független helyi szervezetek* kezelnék. E helyi szervezetek kiválasztása, tesztelése a támogatást nyújtó központi szerv feladata. A helyi szervezetek azonos feladatot látnak el, szabványosított ügykezelési és informatikai eljárással. Ugyanakkor nem szükséges, hogy mindenhol ugyanolyan típusú vagy alaptevékenységű szervezetek lássák el e szabványosított feladatokat.

Minden helyi szerv csak a saját illetékességi körébe tartozó támogatásra jogosultak (vagy támogatásra jelentkezők) természetes személyazonosító adatait kezeli. Az egyes helyi szervek illetékességi körét úgy kell kijelölni, hogy az a helyi szervvel egyébként is kapcsolatban álló vagy vele kapcsolatba kerülhető támogatotti körre terjedjen ki. Így a helyi szervnél nyilvántartott támogatott vagy támogatandó személyek kilétére vonatkozó információ nem lép ki abból a körből, amelyben

egyébként is ismert: a jelentkezők elvben ismerhetik egymást, és az ügyintéző is elvben ismerheti a nála jelentkezőket.

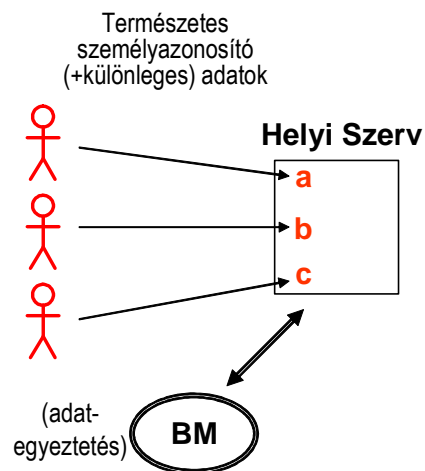
A támogatottak, és így a nyilvántartottak körét is úgy kell meghatározni, hogy az ne korlátozódjon kizárólag romákra, hanem olyan életvitelű, olyan rászorultságú emberekre terjedjen ki, akik körében a romák részaránya meghatározó. Az tehát, hogy valaki a helyi szerv nyilvántartásába kerül, nem jelenti automatikusan azt, hogy ő roma. Hasonlóképpen, a támogatottaknak vagy a támogatásra jelentkezőknek nem kell roma származásukat sem igazolniuk, sem nyilvántartásba vétetniük.

Tekintettel arra, hogy az ügykezelés lényegi elemét képezi az egyirányú adat-átalakítási eljárások alkalmazása, az adatminőség követelményeinek betartása alapvető fontosságú. A nyilvántartott természetes személyes adatoknak nemcsak az Avtv. 7. §-ában meghatározott követelményeknek kell megfelelniük, vagyis pontosaknak, teljeseeknek és aktuálisaknak kell lenniük, hanem ezenfelül az adat számítógéppel nyilvántartott alakjának szintaktikailag is pontosnak és reprodukálhatónak kell lennie. Nem megengedhető, hogy egymást követő adatfelvételnél vagy adategyeztetésnél ezek az adatok például eltérő ékezethasználattal, rövidítéssel és rövidítés nélkül, ponttal és pont nélkül stb. szerepeljenek.

E feltételek biztosítása érdekében minden (új vagy ismételt) támogatási kérelem esetén a helyi szerv adategyeztetést végez a Belügyminisztérium Központi Adatfeldolgozó, Választási és Nyilvántartó Hivatalával (KÖANYVH). Annak érdekében, hogy a KÖANYVH birtokába ne kerüljön egy közvetett roma regiszter annak alapján, hogy kiknek az adatait egyeztették a helyi szervek (még akkor is, ha a támogatás nyújtásának nem feltétele az etnikai regisztráció), célszerű az adategyeztetést más személyekre vonatkozó adategyeztetésekkel közösen, csoportos eljárásban végezni. Erre különösen akkor nyílik lehetőség, ha a helyi szerv ügyvitelében egyébként is előfordul a KÖANYV Hivatallal végzett adategyeztetés. A más személyekre is kiterjedő csoportos adategyeztetés akkor is lehetséges, ha a helyi szerv – a későbbiekben

részletezett módon – az adatkezelés informatikai részfeladatait olyan adatfeldolgozóval végezteti, amely egyébként is végez ilyen adategyeztetéseket.

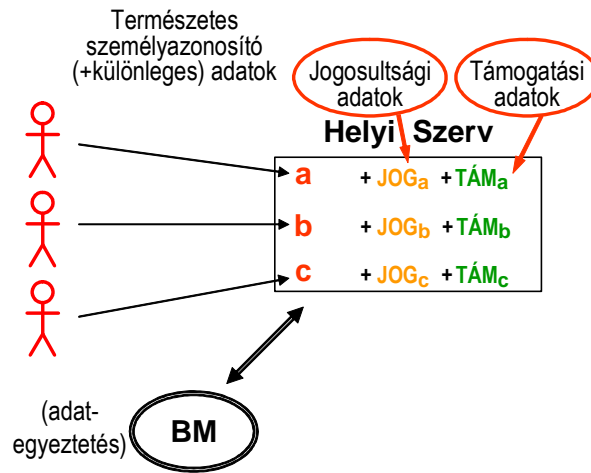
Az 1. ábrán az érintett személyeket sematikus emberalakkal ábrázoltuk, az egy-egy személyhez tartozó természetes személyazonosító adatokat összesítve **a**, **b**, **c** betűkkel jelöltük.



1. ábra¹

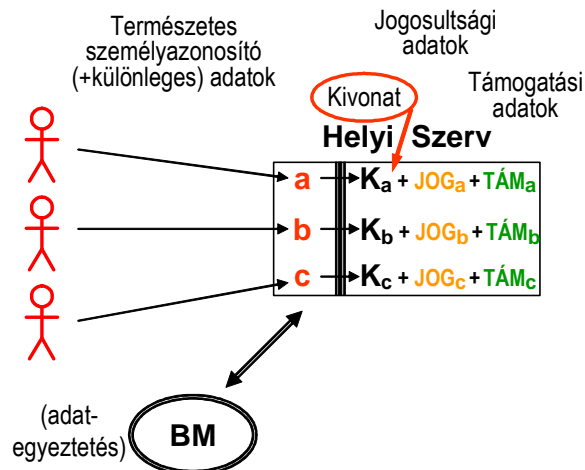
A helyi szerv az ellenőrzött adatminőségű természetes személyazonosító adatokon kívül nyilvántartja az egyes személyekre vonatkozó *jogosultsági adatokat* is. A támogatás folyósításának konkrét feltételeitől függően például ilyen adat lehet például az érintett, illetve családja jövedelme, a kiskorú gyermekek és eltartottak száma stb. Az „a”, „b”, „c” személy támogatási jogosultságának elbírálásához szükséges adatokat a továbbiakban **JOGa**, **JOGb**, **JOGc** stb. elnevezéssel jelöljük. A helyi szerv nyilvántartja továbbá az érintett személyével összefüggő *támogatási adatokat* is, vagyis azt, hogy mikor milyen támogatásban részesült az érintett, illetve hogy mikor, milyen alapon nem találták támogatásra jogosultnak a kérelmezőt. Az „a”, „b”, „c” stb. személyhez tartozó egyedi támogatási adatokat **TÁMa**, **TÁMb**, **TÁMc** stb. elnevezéssel jelöljük (2. ábra).

¹ Megjegyzendő, hogy a (+különleges) érthető (+rászorultsági)-ként is, itt valamint a következő ábrákon egyaránt!



2. ábra

A helyi szerv a természetes személyazonosító adatok meghatározott egységéből (például név, születési név, születési hely és dátum, anyja neve), szükség esetén kiegészítve a támogatás fajtáját azonosító konstans adattal, egy szabványos egyirányú eljárással (például SHA1 hash algoritmussal) kivonatot készít. Az „a”, „b”, „c” személy természetes személyazonosító adatainak egységéből készített kivonatot rendre K_a, K_b, K_c stb. elnevezéssel jelöljük (3. ábra).



3. ábra

Ebben a fázisban tehát a helyi szerv kezelésében természetes személyazonosító adatok, az ezekből képzett kivonatok, valamint a hozzájuk tartozó egyedi jogosultsági és támogatási adatok vannak. Az itt ismertetett koncepció további elemeitől független, de az adatkezelés jogszerűségét – különösen célhozkötöttségét – érintő, eldöntendő kérdés, hogy a kiinduló természetes személyazonosító adatok tartósan a helyi szerv kezelésében maradjanak-e. Adatvédelmi szempontból a legjobb megoldás az lenne, ha a támogatásra jelentkezéskor megadandó természetes személyazonosító adatok csak addig maradnának a helyi szerv kezelésében, amíg megtörténik az adategyeztetés a KÖANYV Hivatallal, majd ezután megtörténik a természetes személyazonosító adatokból a kivonat előállítás, ezt követően pedig a természetes személyazonosító adatokat törölnék a rendszerből. Amennyiben az adatminőségi követelmények teljesülnek, az érintett személy újbóli jelentkezésénél a természetes személyazonosító adataiból ugyanazzal az egyirányú eljárással ugyanaz az egyedi kivonat jön létre, így lehetségessé válik újabb adatainak a korábbiakhoz való kapcsolása, vagyis idősoros nyilvántartása, a személyazonosító adatok nyilvántartása nélkül is.

Hasonlóképpen, a támogatásra jogosultság igazolására bemutatott vagy más szervtől átvett okmányok hitelességét és adattartalmának valódiságát az ügyintézőnek kellene ellenőriznie és felelősen regisztrálnia, az igazoló okmányok személyesadat-tartalmának rögzítése (például szkennelése, fénymásolása) nélkül.

A szabványosított kivonat adatvédelmi megítélése érdemel pár megjegyzést. Ezen eljárás lényege, hogy természetes személyazonosító adatokból egy olyan azonosító karaktersor jön létre, amely a természetes személyazonosító adatok ismeretének hiányában nem hozható kapcsolatba az érintett személlyel. Ezt valósítják meg az úgynevezett hash-függvények, amelyek egy hosszú, tetszőleges karaktersorozat adott hosszúságú lenyomatát készítik el, amely lenyomat fix hosszúságú karaktersor, és jellemző az eredeti karaktersorozatra abban az értelemben, hogy más szöveghez szinte biztosan más érték tartozik, illetve adott lenyomathoz gyakorlatilag lehetetlen olyan szöveget találni, amelynek ugyanez lenne a képe. Az így definiált kód egy azonosító kód, amely visszaalakíthatatlansága miatt nem mindenkor és minden

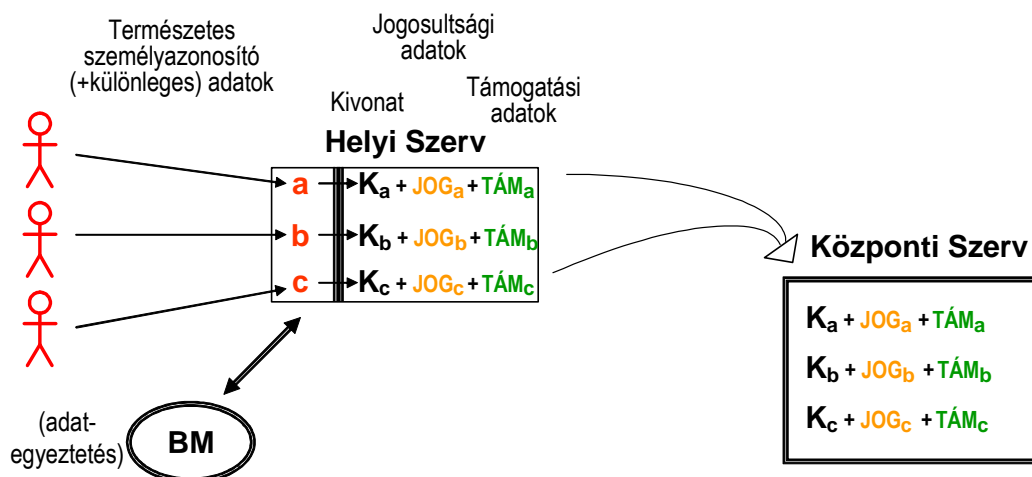
körülmények között azonosítja azt a személyt, akinek az adataiból képezték, vagyis a körülményeknek megfelelően ez az adat elveszítheti személyes jellegét. Ezt a jellemzőjét érdemes kihasználni, mert a személyes adat korábban ismertetett definíciója szerint ez a karaktersor elveszíti az adatalannyal való kapcsolatba hozhatóságot, amikor nincsenek mellette a kódképzés alapjául szolgáló azonosító adatok, miközben az eredeti karaktersort bármikor azonosítják.

Itt jegyezzük meg, hogy a szabványosított kivonat készítéséhez azokat a természetes személyazonosító adatokat célszerű felhasználni, amelyek az érintett személy életében nem változnak meg, például születéskori neve, anyja leánykori neve, születési dátuma. Az érintett személy nevét azonban nem célszerű kihagyni a kivonat alapjául szolgáló adatokból, a név viszont olyan személyazonosító adat, amely változhat. Amennyiben az érintett személy neve a nyilvántartás ideje alatt megváltozik, például férjhez megy és felveszi férje családnevét, a KÖANYV Hivatallal történő adategyeztetés után az új névvel készített kivonatot és a korábbi névvel készített kivonatot össze kell kapcsolni a rendszerben, vagyis gondoskodni kell arról, hogy a korábbi néven kapott támogatások és az új néven kapott támogatások idősoros rendbe szervezhetőek maradjanak.

Természetesen ha a támogatás célja az, hogy a rászorulóknak (többségükben vagy mindannyian romák) számára munkalehetőséget biztosítsanak már meglévő munkahelyeken, és a pénztámogatást (adókedvezményt stb.) ennek fejében a munkáltató kapja, akkor a munkáltató számára elegendő, ha a helyi nyilvántartó szerv a támogatásra jogosultknak valamilyen, az érintett személyeknél tartandó igazolványt vagy eseti igazolást ad, amelynek bemutatásával az érintett jogosulttá válik a támogatást kapó munkáltatónál dolgozni. Az ilyen igazolás vagy igazolvány nem válik „cigányigazolvánnyá”, ha a támogatandók körét nem kizárólag etnikai, hanem rászorultsági alapon határozzák meg. Kis csoportok esetében a helyi ügyintéző személyesen teremthet kapcsolatot az általa vezetett, személytelenített nyilvántartás, a támogatásra jogosult egyének, valamint a munkáltatók között, például jelen lehet a munkaszerződés megkötésekor, vagy azt a saját irodájában szervezheti meg. A kizárólag kivonat alapján (tehát egyedi, de személyhez nem

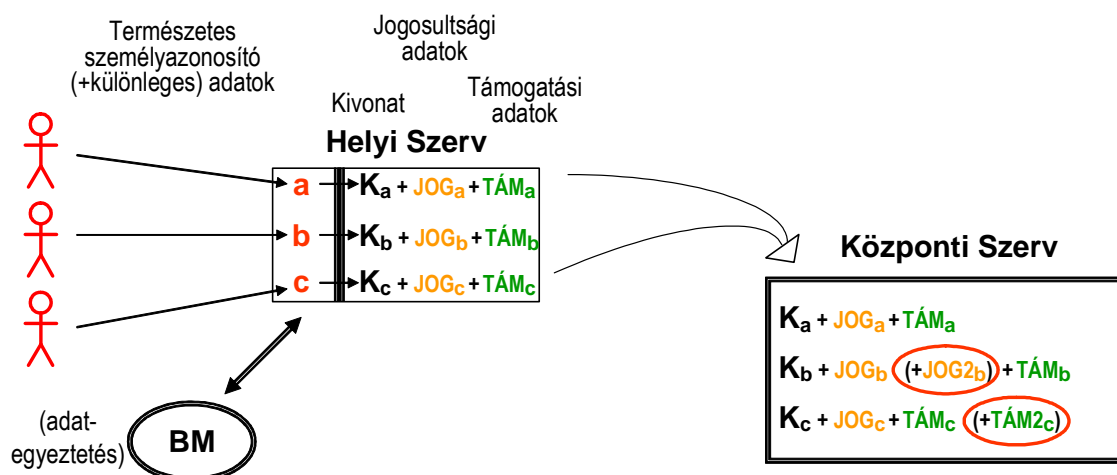
köthető formában) vezetett helyi adatbázis esetében a támogatások felhasználásának egyedi ellenőrizhetőségére még kitérünk.

A helyi szerv a természetes személyazonosító adatokból képzett kivonatot, a jogosultsági és a támogatási adatokkal együtt, egyedi rekordként továbbítja a központi nyilvántartó szervnek (4. ábra).



4. ábra

A központi szerv tehát egyedi támogatottakat lát, de kilétüket nem ismeri. Ha a támogatott újból jelentkezik a helyi szervnél és újból támogatottá válik, személyazonosító adataiból ugyanaz a kivonat áll elő, mint első alkalommal, amit ismét továbbítanak a központi szervnek, amely így folyamatosan követni tudja mind az egyedi jogosultsági adatok, mind pedig az egyedi támogatások alakulását. Az „a” személy második kérelmével összefüggő jogosultsági adatokat **JOG2a** elnevezéssel, az „a” személy második támogatásával összefüggő adatokat pedig **TÁM2a** stb. elnevezéssel jelöljük (5. ábra).



5. ábra

Az ábra csak az egyedi adatoknak a helyi szervtől a központi szervhez történő áramlását ábrázolja, és nem tér ki a támogatások összesített mértékére vonatkozó statisztikai jellegű adatcserére a helyi és a központi szerv között. Akár munkahelyteremtésről és ezzel kapcsolatos anyagi juttatásokról van szó, akár segély jellegű pénztámogatásokról, a központi szervnek az előzetes tervezéshez szüksége lehet a várható helyi igények ismeretére. Ezeket a statisztikai jellegű adatokat a helyi viszonyokat ismerő helyi szerv a támogatások folyósítása alatt is szolgáltatni tudja, a központi szerv pedig ennek alapján tudja allokálni a szükséges erőforrásokat. Ezeket a helyi szinten szétosztandó erőforrásokat (pénztámogatásokat) a központi szerv egyéni segélyek esetén a helyi szervhez küldi, ahol azok megfelelő igazolással átvehetők, munkáltatói támogatások esetén pedig – a helyi szervtől megkapott egyedi, de nem nevesített adatok alapján számfejtve – akár közvetlenül a munkáltatóhoz is küldheti.

Az ilyen alapon felépülő központi nyilvántartás tehát alkalmas a támogatások egyedi, idősoros jellegű követésére, anélkül, hogy központi etnikai nyilvántartássá válna. Amennyiben a központi szerv (avagy a támogatás finanszírozója) ellenőrizni kívánja a támogatások hasznosulását, az ellenőrzés két szinten: a helyi szerv szintjén és az egyedi támogatottak szintjén, különböző ellenőrzési célok teljesítéséhez rendelve

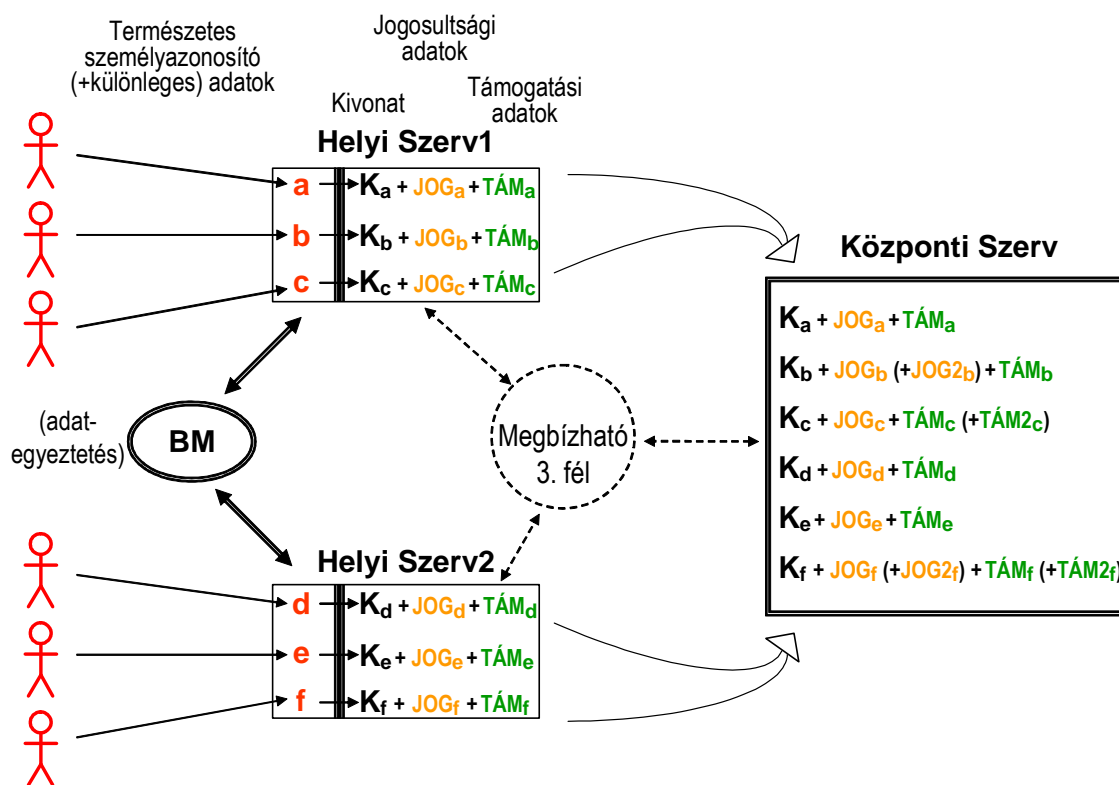
válhat szükségessé. A helyi szerv szintjén a központi szerv ellenőre megvizsgálhatja a nyilvántartás általános megfelelőségét, a pénztámogatások kezelésének rendjét, továbbá az egyedi, de nem nevesített nyilvántartottak személyéhez rendelt támogatások történeti adatait, amelyeket akár össze is vethet a helyi szerv által beküldött és központilag nyilvántartott nem nevesített adatokkal. Amennyiben azonban az ellenőrzés az egyedi támogatottak szintjén válik szükségessé, akkor a szűrőpróbaszerűen vagy a nem nevesített egyedi adatok elemzése alapján kiválasztott támogatottak természetes személyazonosító adataiból képzett kivonatokat visszaküldik (vagy az ellenőr visszahozza) a helyi szervhez, ahol ennek alapján ellenőrizhetik a nyilvántartást, még mindig kivonat alapján, azaz nem nevesített módon. Ha ennek során csalás gyanúja merül fel, és szükségessé válik a támogatási csalással gyanúsított kilétének megismerése, akkor a kivonat ugyan önmagában nem visszafejthető, de az eredeti természetes személyazonosító adatokból újból előállítható kivonat-állományból kiszűrhető a kérdéses kivonat alapjául szolgáló név és a további adatok, így a gyanúsított kiléte megismerhető.

Abban az esetben, ha a helyi nyilvántartó szerv kezelésében tartósan megmaradnak a támogatásra jelentkezők természetes személyazonosító adatai (noha elkülönítetten kell kezelniük ezeket az adatokat a belőlük előállított kivonatoktól és a kivonatokhoz kapcsolt jogosultsági és támogatási adatoktól), akkor az ilyen elkülönített nyilvántartásban szereplő természetes személyazonosító adatokból könnyen lefuttatható egy átmeneti tárolóban a már ismert egyirányú adat-átalakítás, és visszafejthetővé válik az ellenőrizni kívánt kivonathoz – de csakis ahhoz – tartozó kiinduló név és más személyazonosító adat. Abban az esetben viszont, ha a helyi nyilvántartó szerv kezelésében csak a természetes személyazonosító adatokból képzett kivonatok maradnak meg, akkor a kivonatok újbóli előállításán és az ellenőrizni kívánt kivonattal való összevetésén alapuló eljárás csak akkor alkalmazható, ha a támogatott rászoruló újból jelentkeznek a helyi szervnél, vagy pedig akkor, ha a támogatás a romákat alkalmazó munkáltatóhoz kerül, és az általa alkalmazott munkavállalók személyazonosító adatait szükség esetén ellenőrizni lehet. Fontos különbség azonban az etnikai alapú nyilvántartáshoz képest mindkét esetben,

hogyan a csalással gyanúsított ismeretlen támogatott kilétének felfedése más jogalappal történik, mint egyszerű nyilvántartásba vétele esetén történne.

Megjegyezzük, hogy a támogatással esetlegesen visszaélő munkáltató úgy is ellenőrizhető, hogy nem az egyéni támogatottakat ellenőrizzük: ha például egy nagy munkáltató azért kap állami támogatást, mert 40 százalék roma dolgozót alkalmaz, akkor erre felkészített kérdezőbiztosok véletlenszerűen (és nem adva módot a válaszok különböző vélt vagy valós előnyök fejében való manipulálására) mérhetik fel a magukat romának – vagy támogatásért folyamodó rászorultnak – vallók arányát.

A fentiekben ismertetett koncepcióban számos helyi szervnek és a központi szervnek kell együttműködni, mégpedig oly módon, hogy egységes adatkezelési rendet és informatikai eljárásokat kell alkalmazniuk. Az adatkezelés általános felügyeletére és az informatikai eljárások egységességének és biztonságának garantálására szükség van egy megbízható harmadik fél közreműködésére, amely például a kisebbségi vagy az adatvédelmi országgyűlési biztos hivatala lehetne. Az itt említett szereplőkkel kibővített modell a 6. ábrán látható.



6. ábra

Végül megemlítjük, hogy nincs szükség minden helyi szervnél olyan informatikai infrastruktúra kiépítésére és a kezeléséhez szükséges szakértelem kialakítására, amely folyamatosan és biztonságosan képes a rendszer helyi szintű működtetésére. Elképzelhető olyan megoldás is, amelyben a helyi szerv az adatkezelő, aki az adatkezeléssel kapcsolatos döntéseket meghozza, de az informatikai feladatokat kiszervezi egy arra felkészült, az adatok más célú hasznosításában nem érdekelt, megbízható adatfeldolgozónak (például a TÁKISZ-nak) és ez az adatfeldolgozó gondoskodik az adatbiztonsági követelmények betartásáról, a helyi szerv és a központi szerv közötti technikai kapcsolattartásról, az adatok archiválásáról.