

# Adatvédelem és közbeszerzés határán

TÁTRAI TÜNDE,<sup>1</sup> DUDÁS GÁBOR<sup>2</sup>

*The new Public Procurement Directives call attention to the exclusion causes of chief officers, managers of economic operators. The former rules also mentioned the examination of individuals; however, the approach of the new Directives increases worries for data protection. Our article aims to explore these worries and problems stemming from the lack of harmonization of the Public Procurement and Data Protection Directives with respect to the actuality of the European Single Procurement Document on data protection of individuals on grounds of exclusion.*

## Bevezetés

A közbeszerzések egyik alapvető működési elve, hogy minél átláthatóbb módon biztosítsák az eljárás folyamatának nyilvánosságát annak érdekében, hogy tisztességes versenyben tisztességes piaci szereplők vegyenek részt szerződéskötés reményében. Különösen érdekes e körben az átláthatóság elve, hiszen ez egyszerre a megfelelő verseny kialakulását biztosító közbeszerzési alapelv és a közbeszerzések társadalmi ellenőrzésének eszköze. Az átláthatósággal azonban szorosan összefügg és némiképp konkurál is az adatvédelem kérdésköre,<sup>3</sup> hiszen míg az első az információhoz jutás szabadságának, a második éppen az információ megvédéséhez való jognak az egyik intézménye. Az üzleti titokhoz hasonlóan<sup>4</sup> így álláspontunk szerint a személyes adatok védelmének a biztosítására is megfelelő szinten kell, hogy sor kerüljön a közbeszerzési eljárásokban,<sup>5</sup> oly módon azonban, hogy ez a közbeszerzések átláthatóságát csak a legszükségesebb mértékben szűkítse.<sup>6</sup> Az átláthatóság és az információs önrendel-

1 Tátrai Tünde: egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem, Gazdálkodástudományi Kar, Vállalatgazdaságtan Intézet.

2 Dudás Gábor: ügyvéd, PhD-hallgató, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

3 Majtényi László: *Közérdekű – személyes – nyilvános – titok*, Beszélő, 2005/8. Forrás: <http://beszelo.c3.hu/cikkek/kozerdeku---szemelyes---nyilvanos---titok> (2015. 11. 28.)

4 A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról, 2012. Forrás: [http://www.naih.hu/files/Uzleti-titok\\_kontra\\_nyilvanossag\\_AJANLAS.pdf](http://www.naih.hu/files/Uzleti-titok_kontra_nyilvanossag_AJANLAS.pdf) (2015. 11. 28.)

5 Giovanni Buttarelli: *Transparency, trust and privacy. The need for a balanced and proactive approach*, Borderless eGovernment Services for Europeans, European Ministerial eGovernment Conference, Poznan, 18 November 2011. Forrás: [https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2011/11-11-18\\_Poznan\\_speechGB\\_EN.pdf](https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2011/11-11-18_Poznan_speechGB_EN.pdf) (2015. 07. 10.)

6 Lásd az adatvédelmi biztos 1281/K/2005-3. sz. állásfoglalását a közbeszerzésekkel kapcsolatos döntések meghozatalára jogosult tulajdonosi bizottság üléseinek tartásáról.

kezés közötti kollízió lehetősége pedig nyilvánvalóan akkor a legkisebb, ha személyes adatkezelésre a közbeszerzési eljárásokban csak a legszükségesebb körben kerül sor.

Az új közbeszerzési irányelvek elektronikus közbeszerzésre vonatkozó szabályai tágítják a kört, mikor olyan magánszemélyeket is igazolási kötelezettség alá vonnak, akiket eddig nem. A korábban hatályos irányelvek is foglalkoztak magánszemélyekkel, de az új megközelítés növeli az adatvédelmi kockázatot. Cikkünkben feltárjuk azokat az adatvédelemmel kapcsolatos problémákat, amelyek az európai közbeszerzési irányelvi és adatvédelmi irányelvi harmonizáció hiányából fakadnak, figyelemmel az új európai közbeszerzési dokumentum lehetséges megoldásaira.

## A közbeszerzési irányelvek új megközelítése

A közbeszerzés és az adatvédelem kapcsolatát ez idáig kevésbé elemezték a rendelkezésre álló szakirodalomban. A közbeszerzés elektronizációja során a 2000-es évek óta tanulmányozzák kutatók a témához kapcsolódó adatvédelmi kérdéseket, amelyek elsősorban nem a személyes adatok problémájával foglalkoztak, hanem az elektronikus adatáramlás kapcsolódó kérdéseivel<sup>7</sup> vagy az e-közigazgatásban használt szoftverek adatbiztonsági szempontjaival.<sup>8</sup> A szakirodalmi megközelítés elsősorban a profitorientált vállalatok beszerzési gyakorlatával kapcsolatos kérdéseket feszegeti,<sup>9</sup> de ebben az esetben is kevésbé a beszerzési fókusszal, mint sokkal inkább a beszerzési folyamatban áramló adatok kapcsán felmerülő adatvédelem kérdéskörével foglalkozik.

Jogi szempontból a személyes adatok védelméről gazdag szakirodalom áll rendelkezésre, mely felhívja a figyelmet a téma fontosságára.

A személyes adatok védelmét közbeszerzési jogi szempontból ez idáig kevésbé volt szükséges kezelni. A téma újdonságát adja, hogy 2014-ben új közbeszerzési irányelvek<sup>10</sup> kerültek elfogadásra, amelyek közvetlen módon érintik a közbeszerzésben vizsgálendő, ellenőrzendő jogi és magánszemélyek körét. A korábban hatályos<sup>11</sup> irányelvek megközelítése szerint, amennyiben a gazdasági szereplő<sup>12</sup> az irányelvekben

7 Luis M. S. Oliveira, Pedro Patricio Amorim: *Public e-procurement*, International Financial Law Review, 2001, 43. <http://www.iflr.com/Article/2027623/Public-e-procurement.html>, 2000. (2015. 11. 29.)

8 László Gábor: *A közigazgatásban használt szoftverek komplex hatásai*, Információs Társadalom, 2007/2, 93–106.

9 Martin Wasik: *Computer misuse and misconduct in public office*, International Review of Law, Computers & Technology, 2008/1–2, 135–143.

10 Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről; Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről; Az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről.

11 17/2004/EC, 18/2004/EC.

12 2014/24/EU irányelv, 19. cikk, (1) bekezdés: „Azok a gazdasági szereplők, akik, illetve amelyek a letelepedésük helye szerinti tagállam joga értelmében jogosultak az adott szolgáltatás nyújtására, nem utasíthatók el kizárólag azon az alapon, hogy a szerződés odaítélésének helye szerinti tagállam joga értelmében természetes vagy jogi személynek kellene lenniük.”

felsorolt kizáró okok hatálya alá tartozott, legyen szó magánszemélyről vagy jogi személyről, kötelezően ki kellett zárnia az érintett gazdasági szereplőket az eljárásból. Ez a logika nem változott az új közbeszerzési irányelvben<sup>13</sup> sem. A kizáró okok tartalma kismértékben bővült, de a legkomolyabb változás a kizártak körével kapcsolatos. Jelenül, hogy nem csak a jogi személyekre, hanem egyéb további magánszemélyekre is vonatkozik a kizáró okok vizsgálata.

Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban: Klasszikus irányelv) az alábbiak szerint szabályozza a kérdést:

„Az ajánlatkérő szervnek ki kell zárnia a közbeszerzési eljárásban való részvételből azt a gazdasági szereplőt, amelyre vonatkozóan az 59., 60. és 61. cikkel összhangban megállapította, vagy más módon tudomása van arról, hogy a következő okok valamelyike miatt jogerősen elítélték:

a) a 2008/841/IB tanácsi kerethatározat 2. cikkében meghatározott, bünszervezetben való részvétel;

b) az Európai Közösségek tisztviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló egyezmény 3. cikkében és a 2003/568/IB tanácsi kerethatározat 2. cikkének (1) bekezdésében meghatározott korrupció, valamint az ajánlatkérő szerv vagy a gazdasági szereplő nemzeti jogában meghatározott korrupció;

c) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény 1. cikke értelmében vett csalás;

d) a 2002/475/IB tanácsi kerethatározat 1., illetve 3. cikkében meghatározott terrorista bűncselekmény vagy terrorista csoporthoz kapcsolódó bűncselekmény, vagy az említett kerethatározat 4. cikke szerinti, bűncselekményre való felbujtás, bűnségély vagy kísérlet;

e) a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 1. cikkében meghatározott pénzmosás vagy terrorizmus finanszírozása;

f) a 2001/36/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. cikkében meghatározott gyermekmunka és az emberkereskedelem más formái.

A gazdasági szereplő kizárására vonatkozó kötelezettséget akkor is alkalmazni kell, ha a jogerős ítéletet olyan személlyel szemben hozták, aki az említett gazdasági szereplő igazgató, vezető vagy felügyelő testületének tagja, illetve ha e testületek képviselőjére, az azokban való döntéshozatalra, vagy annak kontrolljára vonatkozó jogkörrel rendelkezik.<sup>14</sup>

Ennek megfelelően az új szabályozás szerint már vizsgálni kell az ajánlattevő részvételre jelentkező igazgatóját, vezetőjét vagy felügyelő testületének tagját. Amennyiben a vizsgálat eredményeként akár az ajánlattevő – mint jogi személy –, akár vezetői, felügyelőbizottságának tagjai – mint magánszemélyek – a fenti kizáró okok hatálya alá tartoznak, úgy az ajánlattevőt az ajánlatkérőnek ki kell zárnia a közbeszerzési eljárásból.

13 23/2014/EC, 24/2014/EC, 25/2014/EC.

14 Klasszikus irányelv (2014/24/EU) I. szakasz, 57. cikk, (1) bekezdés.

Ezzel párhuzamosan megjelent az a gazdasági szereplők igazolási kötelezettségével kapcsolatos újítás is, melyet az ún. *egységes európai közbeszerzési dokumentum*<sup>15</sup> (a továbbiakban: EEKD) bevezetésével kíván megoldani az európai jogalkotó. Az EEKD az ajánlattételt hivatott leegyszerűsíteni egyfajta egységes ajánlati nyilatkozási formát létrehozva. A közbeszerzési eljárás során – amennyiben az ajánlatkérő így dönt – azonban szükség van legalább a nyertes ajánlattevővel kapcsolatos kizáró oki vizsgálatra, de akár minden ajánlattevőt vizsgálhat az ajánlatkérő, ebben viszonylag nagy szabadságot nyújt az új irányelvi környezet.

A Klasszikus irányelv szerint „...meg kell követelni a megfelelő bizonyítékok benyújtását attól az ajánlattevőtől, amelynek a szerződést odaítélték, az ajánlatkérő szervek pedig nem köthetnek szerződést olyan ajánlattevővel, amely erre nem képes. Az ajánlatkérő szervezet fel kell jogosítani arra is, hogy bármikor bekérjék a kiegészítő iratokat vagy azok egy részét, amikor ezt az eljárás helyes lebonyolításához szükségesnek ítélik meg.”<sup>16</sup>

Ezt a kötelezettséget egészíti ki az irányelv, mikor kijelenti: „Kifejezett rendelkezésben kell előírni, hogy az egységes európai közbeszerzési iratnak tartalmaznia kell a megfelelő információkat azon szervezetek vonatkozásában is, amelyek kapacitásaira a gazdasági szereplő támaszkodik, hogy ezáltal az e szervekre vonatkozó információk ellenőrzésére a fő gazdasági szereplő vonatkozásában végzett ellenőrzéssel együttesen, azzal azonos feltételek mellett kerülhessen sor.”<sup>17</sup>

Ezeket a feltételeket azonban olyan közvetlen adathozzáféréshez köti a szabályozás, mely kevésbé foglalkozik a személyes adatok védelmével. A Preambulum (85) bekezdés értelmében: „Célszerűbb ezért, ha az ajánlatkérő szervek – amikor csak lehetséges – ezeket az információkat ellenőrzik a megfelelő adatbázisokban, amelyeknek nemzeti szinten, azaz közjogi hatóságok gondozásában rendelkezésre kell állniuk. A jelenlegi fejlettségi szintből adódóan előfordulhatnak még olyan esetek, amikor ez technikai okokból esetleg nem lehetséges. A Bizottságnak tehát elő kell irányoznia megfelelő intézkedések előmozdítását annak elősegítésére, hogy a legfrissebb információk elektronikus úton hozzáférhetőek legyenek, például a virtuális vállalati aktákhoz hozzáférést biztosító eszközök megerősítésével, az adatbázisok közötti interoperabilitás megkönnyítésével vagy egyéb hasonló jellegű háttérintézkedésekkel.”

A fentiek alapján az elsődleges cél a közvetlen adathozzáférés biztosítása, azaz szervezetek feljogosítása az adatkezelésre. Ennek oka többek között, hogy az ajánlatkérők ne legyenek kötelesek saját nyilvántartások létrehozására, hiszen olyan adminisztratív teher hárulna rájuk az adatbázisok folyamatos karbantartása, naprakészen tartása miatt, mely nem elvárható, s nem teszi hatékonyabbá, egyszerűbbé a folyamatokat.

„Biztosítani kell azonban, hogy az ajánlatkérő szervekre ennek kapcsán ne háruljanak aránytalan nyilvántartás-gondozási és adatrögzítési terhek. E feladat végrehajtása

15 European Single Procurement Document.

16 Klasszikus irányelv (2014/24/EU) Preambulum, (84) bekezdés.

17 Uo.

következésképpen csak akkor írható elő, ha az elektronikus úton való kommunikáció már kötelezővé vált, hiszen az elektronikus dokumentumkezelés e feladatot sokkal könnyebbé teszi az ajánlatkérő szervek számára.”<sup>18</sup>

A megközelítés lényege tehát, hogy a kizáró okok ellenőrzése során az EEKD-ben nyilatkozik a gazdasági szereplő, majd ezt követően – amennyiben elektronikus adatbázis áll rendelkezésre, abban – az ajánlatkérő ellenőrzi a kizáró ok fennállását. Ha ilyen adatbázis nincs, úgy az érintett gazdasági szereplőnek igazolnia kell, hogy a kizáró ok nem áll fenn. A személyes adatokkal kapcsolatban is hasonló igazolási kötelezettsége van az érintetteknek, azaz az ajánlatkérőnek vagy közvetlenül sikerül hozzájutnia a szenzitív adatokhoz, vagy olyan igazolást kell kérnie az ajánlattevőtől, mely a korábbiakban jelzett 57. cikk hatálya alá nem tartozást hivatott igazolni a magánszemélyek esetében is.

Ezt teszi egyértelművé a Klasszikus irányelv 59. cikke az alábbiak szerint.

„(1) Az ajánlatkérő szervnek a részvételi jelentkezések vagy ajánlatok benyújtásakor a hatóságok vagy harmadik felek által kibocsátott igazolások helyett előzetes bizonyítékként a gazdasági szereplő naprakész nyilatkozatából álló egységes európai közbeszerzési dokumentumot is el kell fogadnia előzetes bizonyítékként annak megerősítésére, hogy az érintett gazdasági szereplő megfelel a következő feltételek mind-egyikének:

a) nincsen az 57. cikkben felsorolt helyzetek egyikében sem, amelyek miatt a gazdasági szereplőket ki kell, illetve ki lehet zárni;

b) megfelel az 58. cikk alapján meghatározott vonatkozó kiválasztási szempontoknak;

c) adott esetben megfelel a 65. cikk alapján meghatározott objektív szabályoknak és kritériumoknak. [...]

Az egységes európai közbeszerzési dokumentumban a gazdasági szereplő egyrészt hivatalosan kinyilvánítja, hogy az adott kizárási ok nem áll fenn, és/vagy az adott kiválasztási kritérium teljesül, másrészt megadja az ajánlatkérő szerv által kért releváns információkat. A nyilatkozatnak emellett tartalmaznia kell, hogy a kiegészítő iratok kiállításáért melyik hatóság vagy harmadik fél a felelős, továbbá tartalmaznia kell a gazdasági szereplő arra vonatkozó hivatalos nyilatkozatát, hogy kérésre haladéktalanul be tudja mutatni az említett kiegészítő iratokat.

Amennyiben az ajánlatkérő szerv az (5) bekezdésnek megfelelően egy adatbázisba való belépéssel közvetlenül beszerezheti a kiegészítő iratokat, úgy az egységes európai közbeszerzési dokumentumnak tartalmaznia kell az ehhez szükséges információkat is, mint például az adatbázis internetcímét, az esetleges azonosító adatokat, valamint adott esetben a szükséges hozzájáruló nyilatkozatot. [...]

(4) Az ajánlatkérő szerv az eljárás során bármikor kérheti az ajánlattevőket és a részvételre jelentkezőket, hogy nyújtsák be az összes kiegészítő iratot vagy azok egy részét, amennyiben az az eljárás megfelelő lefolytatásához szükséges. [...]

---

18 Uo., (85) bekezdés.

(5) A (4) bekezdéstől eltérve, a gazdasági szereplők számára nem írható elő a kiegészítő iratok vagy más igazolások benyújtása, ha és olyan mértékben, amennyiben az ajánlatkérő szervnek lehetősége van arra, hogy egy bármelyik tagállamban lévő, ingyenesen hozzáférhető nemzeti adatbázisba – például nemzeti közbeszerzési nyilvántartásba, virtuális céginformációs rendszerbe, elektronikus dokumentumtároló rendszerbe vagy előminősítési rendszerbe – belépve közvetlenül hozzájuthasson az igazolásokhoz vagy egyéb releváns információkhoz.

A (4) bekezdéstől eltérve, a gazdasági szereplők számára nem kell előírni a kiegészítő iratok vagy más igazolások benyújtását, ha a szerződést vagy keretmegállapodást odaítélő ajánlatkérő már rendelkezik ezekkel a dokumentumokkal.

Az első albekezdés tekintetében a tagállamok gondoskodnak arról, hogy azokhoz az adatbázisokhoz, amelyek a gazdasági szereplőkre vonatkozó releváns információkat tartalmaznak, és amelyekhez az adott tagállam ajánlatkérő szervei hozzáférhetnek, a többi tagállam ajánlatkérő szervei is azonos feltételekkel hozzáférhessenek.”

Az EEKD kialakítása során tehát már felmerültek adatvédelmi szempontok, habár maga a normaszöveg erre a kérdéskörre nem tér ki. A továbbiakban a kizáró oki vizsgálat adatvédelmi aspektusait elemezzük az érintett irányelvi környezet értelmezésével.

### **Adatvédelem az új közbeszerzési irányelvek szemszögéből**

A személyes adatok védelme szempontjából az uniós irányelvi követelményekből következően a közbeszerzések területén is érvényesülnie kell az álláspontunk szerint két legfontosabb garanciális követelménynek: egyfelől, hogy az adatkezelésre vagy megfelelő szintű jogszabályi felhatalmazás, vagy az érintett hozzájárulása mellett kerüljön sor, másfelől pedig, hogy az adatkezelésnek mindenkor célhoz kötötten kell megtörténnie.

Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról (a továbbiakban: Adatvédelmi irányelv) 7. cikke ennek megfelelően az első körben kimondja:

„A tagállamok rendelkeznek arról, hogy a személyes adatok csak abban az esetben dolgozhatók fel, ha:

- a) az érintett ahhoz egyértelmű hozzájárulását adta; vagy
- b) az adatfeldolgozás olyan szerződés teljesítéséhez szükséges, amelyben az érintett az egyik fél, vagy az a szerződés megkötését megelőzően az érintett kérésére történő lépések megtételéhez szükséges; vagy
- c) az adatfeldolgozás az adatkezelőre vonatkozó jogi kötelezettségnek teljesítéséhez szükséges; vagy
- d) feldolgozásuk az érintett létfontosságú érdekei védelméhez szükséges; vagy
- e) az adatfeldolgozás közérdekből elvégzendő feladat végrehajtásához vagy az adatkezelőre, illetve az adatokról tudomást szerző harmadik félre ruházott hivatali hatáskör gyakorlásához szükséges; vagy

f) az adatfeldolgozás az adatkezelő, vagy az adatokat megkapó harmadik fél, vagy felek jogszerű érdekének érvényesítéséhez szükséges, kivéve, ha ezeknél az érdekek-nél magasabb rendűek az érintettnek az 1. cikk (1) bekezdése értelmében védelmet élvező érdekei az alapvető jogok és szabadságok tekintetében.”

Álláspontunk szerint közbeszerzési eljárásokban a személyes adatkezelés lehetőségét a 7. cikk a), c) és f) pontjai alapozhatják meg. A b) pont alkalmazhatósága közbeszerzési eljárásokban amiatt nem jöhet szóba, mert nem az egyének kezdeményezik a szerződés megkötését, hanem az ajánlatkérő. A d) és e) pontok pedig a közbeszerzési szerződések tartalma közérdekűségének, illetőleg érdekvédelmi funkciójának estenkénti hiánya miatt nem alkalmazhatók általános érvényre.

Az adatkezelés célhoz kötöttségét az adatminőségre vonatkozó követelmények között az Adatvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdése szabályozza:

„A tagállamok rendelkeznek arról, hogy a személyes adatok:

a) feldolgozását tisztességesen és törvényesen kell végezni;  
b) gyűjtése csak meghatározott, egyértelmű és törvényes célból történhet, és további feldolgozása nem végezhető e célokkal összeférhetetlen módon. A személyes adatok további feldolgozása történelmi, statisztikai vagy tudományos célokra nem tekintendő összeférhetetlennek, amennyiben a tagállamok biztosítják a megfelelő garanciákat;

c) gyűjtésük és/vagy további feldolgozásuk célja szempontjából megfelelőek, relevánsak és nem túlzott mértékűek;

d) pontosak, és ha szükséges, időszerűek kell legyenek; minden ésszerű intézkedést meg kell tenni annak érdekében, hogy a hibás vagy hiányos adatok, tekintettel gyűjtésük vagy további feldolgozásuk céljaira, törlésre vagy helyesbítésre kerüljenek;

e) tárolásának olyan formában kell történnie, amely az érintettek azonosítását csak az adatok gyűjtése vagy további feldolgozása céljainak eléréséhez szükséges ideig teszi lehetővé. A tagállamok állapítják meg a személyes adatok történelmi, statisztikai vagy tudományos célból, hosszabb ideig történő tárolásának megfelelő garanciáit.”

Mivel a közbeszerzési eljárásokban személyes adatokat jellemzően az ajánlattevők által benyújtott ajánlatok tartalmazznak, ezért a fenti garanciális követelményeknek elsősorban az ajánlatok ajánlatkérő általi kezelése során kell érvényesülniük. Megjegyezzük, hogy éppen emiatt tartjuk figyelemre méltónak és némiképp kifogásolhatónak is, hogy a Klasszikus irányelv kizárólag a műszaki leírás elkészítése tekintetében – a Preambulum (77) bekezdésében –, valamint a hatóságok egymás közötti információcseréje körében – a 86. cikk (2) bekezdés – hivatkozik az adatvédelmi követelményekre, pedig a fent is jelzett véleményünk szerint nem ezek azok a területek, ahol az adatvédelemnek hangsúlyosabban meg kellene jelennie.

A kialakult adatvédelmi gyakorlat az Adatvédelmi irányelv 6. és 7. cikkei szerinti két garanciális követelmény fennállását együttesen követeli meg, azaz még a 7. cikkben említett esetekben sem kerülhet sor olyan adatkörök kezelésére, amelyek az adatkezelés céljának megvalósulásához nem elengedhetetlenül szükségesek.

Ha tehát a két garanciális követelményt egymásra vetítjük, ez egyfelől azt jelenti, hogy a tagállami és uniós jogi szabályozás kialakítása során egyaránt csak olyan személyes adatok szolgáltatása tehető kötelezővé az ajánlattevők részéről, amely adatok az adatkezelés céljának eléréséhez szükségesek – így tehát jelen esetben ahhoz, hogy az ajánlatkérő az ajánlatokat képes legyen megfelelően értékelni.

Ez a követelmény még az érintettek hozzájárulása esetén sem mellőzhető, sőt álláspontunk szerint az érintettek hozzájárulása – mint az adatkezelést megalapozó jogi aktus – a közbeszerzési eljárásokban benyújtott ajánlatok esetében aggály nélkül nem is lehet elfogadható. Ennek oka, hogy a 29. cikk szerinti adatvédelmi munkacsoport által több állásfoglalásban is részletezettek szerint a hozzájárulás fogalmi ismerve az önkéntesség, ami elsősorban azt jelenti, hogy az érintetteket nem érheti hátrány a hozzájárulásuk megtagadása miatt, és ennek veszélyétől sem kell tartaniuk.

A 29. cikk szerinti adatvédelmi munkacsoportnak a hozzájárulás fogalom-meghatározásáról szóló 15/2011. számú véleményében is kifejtettek szerint ugyanis:

„A hozzájárulás csak akkor érvényes, ha valódi választási lehetőség áll az érintett rendelkezésére, és nem áll fenn a becsapás, a megfélemlítés, a kényszerítés vagy más jelentős negatív következmény veszélye a hozzájárulás megtagadása esetén. Amennyiben a hozzájárulás következményei aláássák az egyén választási szabadságát, a hozzájárulás nem minősül önkéntesnek. Maga az irányelv a 8. cikke (2) bekezdésének a) pontjában előírja, hogy a tagállamok által meghatározandó egyes esetekben a személyes adatok külön kategóriáinak feldolgozására érvényes tilalom nem oldható fel az érintett hozzájárulásával.

A fentieket bemutató példaként szolgál az az eset, amikor az érintett az adatkezelő befolyása alatt áll, pl. egy munkaviszonyban. Ebben a példában, bár nem feltétlenül mindig – a kapcsolat jellegéből, illetve a speciális körülményekből adódóan –, az érintett függő helyzetben lehet az adatkezelőtől, és attól félhet, hogy más elbánásban részesülhet, ha nem járul hozzá az adatfeldolgozáshoz.”<sup>19</sup>

Álláspontunk szerint közbeszerzési eljárásokban a hozzájárulás megtagadása miatti hátrány bekövetkezésének lehetősége így két szinten is fennállhat. Egyfelől az ajánlattevő szintjén, hiszen a hozzájárulás megtagadása esetén esetlegesen nem lesz képes érvényes ajánlat beadására, másfelől pedig az egyén szintjén, amennyiben az őt foglalkoztató ajánlattevő esetlegesen munkajogi szankciót alkalmaz vele szemben amiatt, mert a „makacssága” folytán nem tudott a közbeszerzési eljárásban eredményesen szerepelni. Ez utóbbi körben a fentiekben is említett adatvédelmi joggyakorlat szerint munkajogi kapcsolatokban *ab ovo* a hozzájárulás önkéntességének hiánya vélelmezhető, hiszen a munkavállaló a munkáltatójának alárendelt pozícióban áll, így a szankciótól való vélt vagy valós félelem a magatartását mindenképpen befolyásolhatja. Az pedig, hogy a hozzájárulást az ajánlattevő adja meg az ajánlatkérő részére, adatvédelmi szempontból álláspontunk szerint szintén nem elképzelhető, az informá-

19 15/2011. számú vélemény a hozzájárulás fogalom-meghatározásáról, 2011. július 13., 13. [http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2011/wp187\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2011/wp187_hu.pdf) (2015. 07. 10.)



ciós önrendelkezés lényege, hogy ezt a jogot az egyén helyett más nem gyakorolhatja. Mindebből következően tehát a közbeszerzési eljárásokban történő adatkezeléshez álláspontunk szerint uniós és tagállami szinten egyaránt egyéb jogszabályi, törvényi megalapozás szükséges, a hozzájárulás alapján végzett bármely adatkezelés jogilag aggályosnak minősül.

A másik említett garanciális követelmény az adatkezelés célhoz kötöttsége, azon belül pedig, megítélésünk szerint, közbeszerzési eljárások kapcsán elsősorban az adatminimalizálás követelménye vizsgálendő. Korábban is utaltunk rá, hogy ez azt jelenti, hogy a közbeszerzési eljárásokban az ajánlat adattartalma csak annyiban lehet személyes jellegű, amennyiben ez az ajánlat megfelelő értékeléséhez feltétlenül indokolt.

A közbeszerzési ajánlatok a jelenlegi szabályozás alapján két körben tartalmazhatnak elfogadhatóan személyes adatokat.

Egyfelől az ajánlatkérő adott esetben joggal várhatja el, hogy az ajánlattevők közöljék vele azon szakértőik, szakemberek adatait, akik a szerződés teljesítésében részt fognak venni, és ezen szakemberek esetében az ajánlattevők közölni kötelesek a vonatkozó alkalmassági követelmények teljesítéséhez szükséges adatokat is. Az adatminimalizálás elvéből következően azonban az ajánlatkérő ilyen igénye jogilag csak akkor támasztható alá, ha a szakemberek, szakértők ismerete az ajánlat értékeléséhez szükséges, így e körben a személyes adatkezelés jellemzően nem aggálytalan árubeszerzés esetén, vagy akkor, ha a teljesítésben részt vevők köre tekintetében az ajánlatkérő nem határoz meg alkalmassági követelményt az eljárást megindító felhívásában. Ezen túlmenően az adatkezelés még indokoltsága esetén sem terjeszkedhet túl a célon, így álláspontunk szerint az ajánlatkérő a szakemberekre vonatkozóan csak szakmai adatok megadását – személyes referencia, szakmai tapasztalat, képzettség, végzettség – kérheti, azonban teljes, családi vonatkozású adatokat is tartalmazó ön-életrajz benyújtását már nem írhat elő kötelező követelményként.

Másfelől pedig – különösen az újabb irányelvi szabályozás alapján – az adatvédelem kérdéskörének a kizáró okok vizsgálata során is kiemelkedő jelentősége van, hiszen az ajánlatkérő az ajánlattevő vezető tisztségviselői, döntéshozatali joggal felruházott egyéb tisztségviselői tekintetében is köteles vizsgálni az egyes bűncselekmények elkövetése miatt keletkező kizáró okok hiányát (57. cikk).

A kizáró okok vizsgálata így különösen érzékeny adatok kezelését teszi szükségesé, az Adatvédelmi irányelv alapján ilyen adatok esetében pedig kiemelt garanciális feltételeknek is érvényesülniük kell. Erre utal az Adatvédelmi irányelv 8. cikk (5) bekezdése az alábbiak szerint:

„A bűncselekményekre, büntetőítéletekre vagy biztonsági intézkedésekre vonatkozó adatok feldolgozása kizárólag a hatóság ellenőrzése mellett történhet, vagy ha a nemzeti jog megfelelő külön biztosítékot nyújt, az olyan eltérésekre is figyelemmel, amelyet a tagállamok a megfelelő külön biztosítékot nyújtó nemzeti rendelkezések alapján engedélyezhetnek. Mindazonáltal a büntetőítéletekről teljes körű nyilvántartást csak a hatóság ellenőrzésével lehet vezetni.

A tagállamok rendelkezhetnek arról, hogy a közigazgatási szankciókkal vagy polgári ügyekben hozott határozatokkal kapcsolatos adatokat szintén csak a hatóság ellenőrzésével lehessen feldolgozni.”<sup>20</sup>

Így tehát álláspontunk szerint azon túl, hogy ebben a körben sem az ajánlattevő, sem az érintett vezető hozzájárulása nem alapozhatja meg az ajánlatkérő adatkezelését, az ajánlatkérő még jogszabályi felhatalmazással is csak rendkívül korlátozott mértékben lehet jogosult arra, hogy a vezetők által elkövetett bűncselekményekre kiterjedő hatósági igazolás benyújtására vonatkozó követelményt határozzon meg. Ilyen követelmény előírása véleményünk szerint abban az esetben minősülhet esetlegesen adatvédelmi szempontból is elfogadhatónak, ha az adott tagállam rendelkezik kifejezetten a közbeszerzési kizáró okok szerinti bűncselekményekre kiterjedő – egyéb bűnügyi adatokat azonban nem tartalmazó – hatósági nyilvántartással. Semmiképpen nem fogadható el azonban, hogy az ajánlatkérők ezen hatósági nyilvántartásból közvetlenül igényelhessenek adatszolgáltatást, mivel ebben az esetben a célhoz kötöttség érvényesülése nehezen ellenőrizhető, és így egy ilyen megoldás az esetleges visszaélésszerű adatkérésekre is lehetőséget teremthet.

A közbeszerzési irányelvek emellett sem a nemzeti adatvédelmi felügyelő hatóságok ellenőrzési jogának gyakorlási módjára, sem egyéb tagállami garanciák alkalmazhatóságára nem tartalmaznak iránymutatást, így az Adatvédelmi irányelv 8. cikk (5) bekezdése a tagállami szabályozások kialakítása során jelentős nehézségeket vethet fel.

A fentiek szerinti hatósági nyilvántartás hiányában pedig álláspontunk szerint a közbeszerzési irányelvben egyébként is preferált *nyilatkozási elv* kizárólagos alkalmazása jelenthet az információs önrendelkezés érvényesülése szempontjából is maradéktalanul megnyugtató megoldást. Az EEKD formanyomtatványában így e körben álláspontunk szerint a gazdasági szereplők csak arról nyilatkozhatnak, hogy a gazdasági szereplő igazgató-, vezető- vagy felügyelőtestületének tagja, illetve az e testületek képviselőjére, az azokban való döntéshozatalra vagy annak kontrolljára vonatkozó jogkörrel rendelkező személyek esetében kizáró ok fennállása megállapítható-e vagy sem, ezen nyilatkozat alátámasztására azonban részletesebb adatok (pl. mely vezető esetében milyen bűncselekmény elkövetésére került sor), esetlegesen egyéb dokumentumok, igazolások megkövetelése már adatvédelmi aggályokat vet fel.

## Összefoglalás

Cikkünkben az ajánlattevők közbeszerzési eljárásban meghatározott kizáró okok hatálya alá tartozásának igazolását kifejezetten adatvédelmi szempontból tekintettük át, összevetve az új közbeszerzési irányelvi szabályozást és az adatvédelmi irányelvi szabályozást. Véleményünk szerint a közbeszerzésben alkalmazásra kerülő EEKD-ban kötelező nyilatkozat alkalmazása nem aggályos, azonban a későbbi további igazolási

<sup>20</sup> Megjegyezzük, hogy hatóság alatt az adatvédelmi követelmények ellenőrzésére az Adatvédelmi irányelv 28. cikke szerint létrehozott nemzeti felügyelő hatóságot kell érteni.

kötelezettség módja nem került megnyugtatóan rendezésre. Nem elegendő tehát az eljárás során az Adatvédelmi irányelvre történő általános hivatkozás, majd a közbeszerzési eljárásban a hivatalok számára a személyes adatokhoz közvetlen hozzáférés biztosítása, vagy az érintettek kötelezése hozzájárulásuk megadásához, hogy az ajánlatkérő releváns információhoz jusson az irányelvek kizáró okaival kapcsolatban. Az adatvédelmi kérdések tág értelmezése sem vezethet ahhoz, hogy a közbeszerzésben olyan érzékeny adatok kezelésére adjon felhatalmazást a jogi szabályozás, melyek nem felelnek meg sem az célhoz kötöttség, sem az adatminimalizálás, sem az önkéntesség feltételeinek.

Olyan ellentét feszül tehát a közbeszerzési ajánlattevők igazolási kötelezettségének előírása és az adatvédelmi szabályozás között, melynek feloldása kevésbé hagyható az egyes tagállami jogalkotókra. A megoldásra már az EEKD vonatkozásában szükség van akár oly módon, hogy a személyes adatokra vonatkozó további igazolási kötelezettség vagy az adatelérés biztosítására vonatkozó előírás korlátozása történik.