

Kerekes Zsuzsa

AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG KÁLVÁRIÁJA

Az Országgyűlés 2013. április 30-án módosította az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényt (Infotv.)¹, mely a két információs jog közül ezúttal elsősorban az információszabadságot érintette (a továbbiakban: Módosítás). Az Infotv. megszületése óta, azaz kevesebb mint két év leforgása alatt ez volt a tizenötödik módosítás.² A törvényt azonban a közársasági elnök nem írta alá, hanem megfontolásra visszaküldte a Parlamentnek, mely ezt követően az eredeti változatot két ponton korrigálva, végül is június 11-én fogadta el az immár végleges szöveget, a 2013. évi XCI. törvényt. A személyes adatok védelméhez való jog és az információszabadság (a korábbi törvényi terminológia szerint: a közérdekű adatok megismeréséhez való jog) Magyarországon 1989 óta alkotmányos alapjogok. Az e jogokra vonatkozó törvényi szabályozás több lényeges elemét változtatni kívánó Módosításnak – a Fundamentum e rovatában talán kissé rendhagyó módon – nem csupán a tartalmát, hanem az elfogadásának menetét is fontosnak tartom ismertetni, tekintettel arra, hogy a Módosítást az Országgyűlés nem rendes törvényalkotási eljárás keretében, hanem ún. kivételes sürgős eljárásban fogadta el.

A TÖRVÉNYSZABÁLYMÓDOSÍTÁS ELFOGADÁSA

Az Országgyűlés házszabályának³ a kormánypárti képviselők szavazataival elfogadott 128/A-128/D. paragrafusai 2012. január 1. óta bevezették a „stáriális” törvényalkotás lehetőségét. Ez azt jelenti, hogy a törvényjavaslat előterjesztője *anélkül, hogy bármi módon ezt indokolni volna köteles*, kezdeményezheti a törvényjavaslat ún. kivételes sürgős eljárásban történő tárgyalását. A jelenlévő képviselők kétharmadának ezt jóváhagyó szavazata nyomán pedig Magyarországon békeidőben lehetséges törvényjavaslatokat kevesebb mint 48 óra alatt a parlamenten áthajszolni, és az így elfogadott szövegeket mint „törvényeket” a hivatalos lapban kihirdetni. Az előterjesztő javaslata alapján a plénum akár úgy is dönthet, hogy a módosító javaslatok betérjesztésére mindössze *három órát* biztosít, a zárószavazást pedig már a követ-

kező napra elrendeli. Az Országgyűlés csak az erre kijelölt állandó bizottság által jóváhagyott módosító javaslatokról dönthet, és pedig nem külön-külön, hanem egyetlen szavazással. Mindezen felül a kijelölt állandó bizottság módosító javaslatot nyújthat be a zárószavazás napján, az ülés kezdete előtt akár egy órával is. A házszabály lehetővé teszi, hogy egy kétharmados többség ülészakonként hatszor alkalmazza ezt az eljárást.

Csak az Alaptörvény és a sarkalatos törvények jelenhetnek kivételt az ilyen eljárás alól. Az adatvédelmet és az információszabadságot szabályozó törvény (a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény – továbbiakban: Avtv.) azonban csak a korábbi Alkotmány idején minősült kétharmados törvénynek. A 2012. januárjában hatályba léptetett Alaptörvény – sajátos módon – ezt a garanciát már csupán az adatvédelmi biztosi intézményt leváltó Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság intézményére vonatkozóan tartotta fenn, de megszüntette a két alkotmányos jogra nézve. A Módosítás elfogadásának talán kissé minuciózus nyomon követése igazolja, hogy a „kivételes sürgős eljárás” kívül esik a jogállami parlamenti működés keretein; nem más, mint a rendeleti kormányzás egyik eszköze. Különösen igaz ez, ha a törvényjavaslatot parlamenti képviselők terjesztik be. Lássuk az Infotv. példáján, hogy miként fest a gyakorlatban az effajta „stáriális” törvényalkotás.

Két kormánypárti képviselő 2013. április 28-án *vasárnap* nyújtotta be az Infotv. módosításáról szóló T/10904. számú törvényjavaslatot. Közülük az egyik másnap, április 29-én hétfőn kezdeményezte⁴ a javaslat kivételes sürgős eljárásban történő tárgyalását azzal a kiegészítéssel, hogy a módosító javaslatok benyújtására a kivételes sürgős eljárást elrendelő határozat meghozatalát követő harmadik óráig legyen lehetőség, a módosító javaslatokról történő szavazásra és a zárószavazásra pedig a következő napon, április 30-án kerüljön sor. Az erre kijelölt Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság még aznap délelőtt döntött a javaslat tárgysorozatba vételéről és az általános vitára való alkalmasságáról, összesen 12 percet szánva az ügynek.⁵ Mintegy két óra múlva, 13 óra 50 perckor a plenáris ülésen a ki-

vételes sürgős eljárásra vonatkozó kezdeményezést a kormánypárti többség elfogadta, ezt követően pedig 16 óra 52 percre volt lehetőségük a képviselőknek módosító javaslatokat benyújtani. 18 órakor az aznap ismételt összeülő Alkotmányügyi bizottság 5 perc leforgása alatt elutasította az ellenzéki képviselők által benyújtott módosító javaslatokat. A törvényjavaslat még aznap este, 21 óra 4 perckor a plénum elé került az összevont általános és részletes vitára, amely 64 percnyi időtartamban foglalkozott a javaslattal, és rövid éjszakai pihenőt követően másnap, április 30-án reggel, 9 óra 45 perckor a kormánypárti többség meg is szavazta.

Fontos jelezni azt is, hogy a Módosítás – a jelenlegi parlamenti ciklusban immár sokadszor – úgynevezett képviselői indítványként került a Parlament napirendjére.⁶ Így volt kikerülhető ezúttal is a törvények előkészítésére vonatkozó, a jogalkotási törvény által előírt szakmai egyeztetési eljárás, a törvénytervezet kötelező előzetes közléte, a társadalmi vita, mi több, a közigazgatási koordináció. Ez utóbbi különösképpen indokolt lett volna, hiszen a Módosítás alkotmányos alapjogokat szabályozó törvényt érint. Az ismeretlen helyen készült előterjesztéssel kapcsolatban az illetékes igazságügyi tárca államtitkára mind a bizottsági, mind a plenáris ülésen cinikusan közölte, hogy „a kormány ebben a formában még nem tudta megtárgyalni a törvényjavaslatot, tekintettel arra, hogy a törvényjavaslat benyújtása óta nem ülésezett, ezért bármennyire is szeretném azt mondani, hogy a kormány támogatja, nem térhetek el attól, hogy a kormány nem ülésezett, de ha gondolják, annak ellenére, hogy a kormány nem ülésezett, a kormány támogatását megelégedezem.”⁷

Sem az ellenzéki képviselők, sem a sajtó, sem az ügyben megszólaló civil szervezetek nem kaptak választ arra a kérdésre, mivel igazolható egy ilyen, jogállamban elképzelhetetlen procedúra: a Módosítás rajtaütésszerű elfogadása, az előzetes szakmai és politikai viták teljes kizárása. A kérdés annál is indokoltabb, mivel az Infotv. kevesebb mint két hónappal korábbi, március 26-án elfogadott módosítására⁸ ugyancsak kivételes sürgős eljárásban és ugyancsak képviselői indítvány nyomán került sor. A továbbiakban azonban nem erre keresem a választ, hanem igyekszem a Módosítás tartalmát görcső alá venni.

A hatályba léptető szabályt leszámítva a Módo-

sítás öt érdemi rendelkezést tartalmazott. Lássuk ezeket sorrendben.

Infotv. a kispadon

A Módosítás 1. §-a az Infotv. 2. §-át egy új, (6) bekezdéssel kívánta kiegészíteni, amely kimondja, hogy a törvény hatálya ezentúl nem terjed ki a külön törvényben szabályozott tájékoztató, iratmegismerési, betekintési és másolatkérési jogokra. Az ehhez fűzött Indokolás szerint a jogalkotó egyértelművé kívánta tenni, hogy „az Infotv-ben biztosított közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog, valamint az érintettet a 15. § alapján megillető tájékoztatói jog nem azonos [sic!] az egyes speciális eljárási törvényekben meghatározott iratmegismerési, betekintési joggal (pl. Pp., Be., szabálysértési törvény, Ket.) sem az érintettet egyéb törvény alapján megillető tájékoztatói joggal (pl. országgyűlési képviselőket, erdőbirtokossági társulati és lakásszövetkezeti tagokat megillető tájékoztatói jog).”

Ahhoz, hogy felmérhessük egy ilyen változtatás súlyát, érdemes utalni arra, hogy az egykori Avtv. a hatályba lépésétől fogva tartalmazta azt a rendelkezést, hogy az Avtv-ben foglaltaktól eltérni csak akkor lehet, ha azt e törvény kifejezetten megengedi, és e törvény szerinti kivételt csak meghatározott adatfajtákra és adatkezelőre együttesen lehet megállapítani [1. § (2)-(3) bekezdés]. Ennek indokaként az Avtv. elfogadásának parlamenti vitája során az előterjesztő Igazságügyi Minisztérium illetékese az Alkotmányügyi bizottság-

ban kifejtette, hogy „a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvényjavaslat az elképzeléseink szerint egy alaptörvény lenne. Egy olyan alaptörvény, amely részletesen kibontja azokat az elveket, tartalmi rendelkezéseket, amelyek alkalmasak arra, hogy az Alkotmányban megfogalmazott ezen jogok a gyakorlatban is érvényesülni tudjanak. Azért hangsúlyozom, hogy alaptörvény, mert nyilvánvalóan majd készülnek úgynevezett területspecifikus törvények is. [...] Az alaptörvény és a területspecifikus törvények viszonyában az a meghatározó, hogy ezek a speciális törvények minden esetben kötelesek figyelembe venni az alaptörvényben meghatározott elveket, az ott meghatározott rendelkezéseket, és azoktól csak akkor térhetnek el, ha ezt az alaptörvény megengedi.”⁹

Az egykori jogalkotó tehát meg akarta akadályozni, hogy az Avtv. szigorú alapjogvédő rendszerét más törvények fellazítsák. Az Avtv. melletti szektorális

szabályok sem az adatvédelem, sem az információ-szabadság garanciarendszerét nem írhatták felül. Az eljárási törvények mint *lex specialis* működtek, amelyek mögött mindig ott álltak az Avtv-ben lefektetett alapelvek, generális szabályok, garanciák. Az Avtv. általános indokolása szerint szükséges egy „*olyan magas szintű és átfogó jogi szabályozás, amely kiterjed minden olyan lényeges kérdésre, mint amilyen az adatgyűjtés módja, a kötelező adatszolgáltatás elrendelése, az adatvédelem technikai biztonsága, az adatkezelési tevékenység központi ellenőrzése, stb. A javasolt szabályozás nem pótolja az egyes adatkezelésekre vonatkozó jogszabályokat, hanem éppen ezek megalkotásához és egymással való összhangjuk megteremtéséhez nyújt garanciális jelentőségű rendelkezéseket.*”

Az Avtv. – elfogadható szakmai indok nélküli – hatályon kívül helyezése és az Infotv-nyel való felváltása számos, alappal kifogásolható változást hozott.¹⁰ Ezek egyike az Avtv. előbb idézett szabályainak elhagyása, amely megnyitotta a kaput az Avtv. helyébe lépő Infotv. relativizálása előtt. A Módosítás pedig – az 1. §-ában szereplő rendelkezéssel – a személyes adatok kezelésével és a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos „külön törvényekben” szereplő szabályok elsődlegességét biztosítva – az Infotv-t immár valóban szubszidiárius szerepre kívánta korlátozni. A Módosítás szövegének – ismeretlen – fogalmazója valószínűleg nem ismeri a szóban forgó „külön törvényeket”, különben észrevette volna, hogy ezek többsége éppen a korábbi szabályozási logikára tekintettel nem tartalmazza az adatvédelem és az információszabadság szabályozásának alapelveit, eljárási szabályait, garanciáit: határidőket, jogorvoslati, költségszámítási szabályokat stb., hanem mint keretjogszabályra visszautal az Avtv-re, illetőleg az Infotv-re.¹¹

A Módosítás e pontjához fűzött jogalkotói Indokolás pedig szakmailag egyenesen értelmezhetetlen, hiszen magától értetődik, hogy az Infotv-beli szabályok nem lehetnek „azonosak” a szektorális törvényekben szereplő adatmegismerési szabályokkal. A – nem tudni, milyen ügyben érintett – parlamenti képviselők, az erdőbirtokossági és lakásszövetkezeti tagok „tájékoztatói joga” pedig semmilyen ismérv alapján nem kapcsolható egymással össze, hiszen a képviselőket mint a parlament tagjait illetik meg speciális információs jogok, az utóbbi két esetben pedig egyfajta gazdasági érdekközösség alapozza meg a szervezeten belüli tájékoztatói jogot.

Az Indokolás a jogalkalmazó segítése helyett csak zűrzavart okoz, mert míg a Módosítás szerint az Infotv. nem alkalmazható „*a külön törvényben szabályozott tájékoztatói, iratmegismerési, betekintési és másolatkézési jogokra*”, az Indokolás a kizárást csak a külön törvény szerint megismerhető adatok egy kisebb halmazára: a közérdekű adatokra és az érintett személyes adataira érti, a közérdekből nyilvános (személyes és nem személyes) adatokra már nem. Pedig ez utóbbi körbe is megannyi törvény tartozik, így például a közsféra foglalkoztatottjainak jogállásáról szóló törvények.

A Módosítás szövegének – ismeretlen – fogalmazója feltehetőleg megközelítőleg sem mérte fel, hogy a hatályos joganyagban hány és milyen tartalmú „külön törvény” tartalmaz „tájékoztatói, iratmegismerési, betekintési és másolatkézési jogot”, azaz milyen széles körben zárna ki az Infotv. hatályát. Egyáltalán nem csupán az Indokolásban említett eljárási törvények (Pp. Be. Szabs. tv., Ket.) tartoznak ide. A már említett jogállási törvényeken túl, az önkormányzati törvény, az államháztartási törvény, a közbeszerzésekről szóló törvény, a környezetvédelemről szóló törvény, a fogyasztóvédelemről szóló törvény, a koncesszióról szóló törvény – és a sor hosszasan folytatható.

Korántsem mellékes továbbá, hogy az Infotv. hatályának ilyen széles körű – öncsonkítással felérő – kizárása az elektronikus információszabadságot is alapjaiban rendítené meg, mivel az Infotv-ben szereplő, a kötelező elektronikus közzétételt szabályozó előírások alkalmazása a közsféra rendkívül széles körére nézve szűnnének meg.

Az előbbiekhöz képest kisebb jelentőségű kérdés, inkább csak a kodifikáció esztétikájához tartozik, hogy miközben az Infotv. 2. § (1) bekezdése egyértelműen deklarálja, hogy „*e törvény hatálya a Magyarország területén folytatott minden olyan adatkezelésre és adatfeldolgozásra kiterjed, amely természetes személy adataira, valamint közérdekű adatra vagy közérdekből nyilvános adatra vonatkozik*”, az új (6) bekezdés azonnal ki is zárja a hatályt minden olyan, pontosan meg nem határozott számú esetben, amikor egy másik törvény bármilyen tájékoztatói, iratmegismerési, betekintési és másolatkézési jogot említ. Hogy milyen zavart hozhatott volna az információs jogok értelmezésében a Módosítás e szabálya, tetten érhető a nem sokkal a megszavazását követően (2013. május 3-án) a Nemzeti Adatvédelmi

és Információsabadság Hatóság (NAIH) által kiadott állásfoglalásban,¹² mely a dohánytermék-kiskereskedelmi jogosultság megszerzésére kiírt pályázatok megismerhetőségéről és közzétételéről, a koncessziós törvény értelmezéséről szól.

Az állásfoglalás miután beidézi a koncessziós törvény 9/A. §-át, mely kimondja, hogy a koncessziós pályázatok elbírálásáról készített emlékeztetőben szereplő adatok közérdekű adatok, melyeket bárki megtekinthet, és azokról másolatot kérhet, egy meglepő fordulattal kijelenti, hogy „az Infotv. napokban elfogadott módosítása [...] nem érinti jelen ügy megítélését, nem befolyásolja a koncessziós pályázat adatainak megismerhetőségét, hiszen a Ktv. egyértelműen kijelöli a nyilvánosságra hozandó adatokat. A pályázatot kiíró közfeladatot ellátó szervnek az Infotv. 33. § – 37. §-a alapján eleget kell tennie a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok elektronikus közzétételének, így az Infotv. 1. számú mellékletének III. pontjának 5. alpontjában meghatározott adatokat honlapján nyilvánosságra kell hoznia.” A Módosítás éppen arról szól, hogy az Infotv. hatálya nem terjed ki a külön törvényben szabályozott „tájékoztató” jogokra, így a koncessziós eljárás nyilvánosságára sem.

Célhoz kötött nyilvánosság?

A Módosítás 2. §-a az Infotv. 26. § (2) bekezdés eddigi szövegét („Közérdekből nyilvános adat a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata, valamint azok a személyes adatai, amelyek megismerhetőségét törvény előírja”) a következővel egészíti ki: „A közérdekből nyilvános személyes adatok a célhoz kötött adatkezelés elvének tiszteletben tartásával terjeszthetők.” De mit kell ez alatt érteni?

A célhoz kötött adatkezelés követelményét a személyes adatok védelme egyik alapelveként az Alkotmánybíróság nevezetes személyszám-határozata¹³ mondta ki először, ezt követően került bele az Avtv-be, majd az azt felváltó Infotv-be. E szerint az információs önrendelkezési jog érvényesülése érdekében személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak.

A célhoz kötött adatkezelés, miként a személyes adatok védelmét szolgáló többi alapelv, a természetes személyek magánszférájának védelmét szolgálja. Álláspontom szerint a személyes adatok meghatározott köre azonban nem része a magánszférának, ennélfogva erre az adatkörre nem vonatkozhat a célhoz kötött adatkezelés követelménye. Ennek belátásához tegyünk egy kis kitérőt: tisztázzuk, mit is fed az in-

formációs jogok hazai szabályozásában a közérdekből nyilvános adatok – viszonylag új – fogalma.

Az Avtv., majd az ezt követő Infotv. szabályozási elve volt és maradt a két információs jog (a személyes adatok védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága) egyértelmű szétválasztása. E szabályozási megoldás a törvény parlamenti vitája közben meghozott 32/1992. (V. 29.) AB határozat intenciói nyomán született. Az Alkotmánybíróság e határozatában kimondta, hogy „az információ csak akkor nem tekinthető közérdekűnek, ha az személyes adat”.¹⁴ Ezt követően – képviselői módosító javaslat révén – került a törvény szövegébe a közérdekű adat definíciója, mégpedig a következőképpen: „2. § 3. közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot ellátó szerv kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső és a törvényben meghatározott kivételek körébe nem tartozó adat”.

E törvényi meghatározás tehát nem a „nyilvános adat” és „nem-nyilvános adat” között húzott határvonalat, hanem a két adatfajta – a személyes adatok és a közérdekű adatok – között; egyértelművé téve, hogy egy adat nem lehet egyszerre személyes és közérdekű is. A következő években, bár a definíció több alkalommal is módosult, a szabályozás lényege máig változatlan maradt.

Mintegy előrevetítve az eljövendő évek nehézségeit, már a törvény parlamenti vitájában – 1992. október 6-án – elhangzott a figyelmeztetés, hogy a két jog ilyen merev elválasztása veszélyekkel járhat. Egy ellenzéki képviselő¹⁵ a részletes vita során – az általa benyújtott módosító indítvány indoklásaként – kifejtette, hogy „ha a két terület közé túl merev falat emelünk [...], akkor pont az ellenkezőjét fogjuk elérni annak, mint amire hivatott ezen jogok szavatolása. [...] Ez a két jog nem áll ellentmondásban egymással. Az ellentmondás látszólagos. Ez a két jog az érem két oldalát képezi. Mind a két jog az állampolgár információs jogait hivatott biztosítani az állami információ-monopóliumokkal szemben. Ezért a két jog szembeállítását és egymással szemben történő kijátszása visszaélés tulajdonképpen ezekkel a jogosítványokkal. [...] Hol is merülhetnek fel problémák? A legkézenfekvőbb példa [...] erre a politikusok, azaz a mi esetünk, vagy más magas rangú köztisztviselők esete. Ugyanis miránk és a magas rangú köztisztviselőkre az a jellemző, hogy magánszemélyek is vagyunk, de közemberek is vagyunk, állami emberek is vagyunk, és így személyünkben keveredik a magán- és a közszféra. [...] És mivel a hivatal [...] a tisztviselőinek a cselekedeteiben, döntéseiben és véleményeiben él, a hivatal tevékenységével kapcsolatos információk mindenképpen személyes adatokat is érintenek, mert ugye a törvényjavaslat szerint személyes adat mindaz, ami valaki meghatározott személlyel összefü-

gésbe hozható. Ez pedig azt jelenti, hogy ha nem biztosítunk átjárást a személyes adatok védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága között, azaz abszolutizáljuk a személyes adatok védelmét a közérdekű adatok nyilvánosságával szemben, akkor egy nagyon kézenfekvő megoldást kínálunk az állami szervezeteknek, illetve az állami embereknek, adott esetben magunknak, hogy a személyes adataink védelmére hivatkozzunk azokkal szemben, akik közéleti tevékenységünkkel kapcsolatos információkhoz kívánnak jutni [...]. Ennek szeretném elejét venni egy olyan módosító indítvánnyal, amely kimondaná, hogy nem jelenti a személyes adatok védelméhez fűződő jog sérelmét, ha a személyes adatok nyilvánosságra hozatalára a közmegegyezéssel, illetve a közszolgálati tevékenységgel kapcsolatban keletkezett adatok vonatkozásában kerül sor. Az előzőeken túl ennek még az alábbi indokai vannak. Maga az, amit már hangsúlyoztam, hogy a köztevékenység semmiképpen sem jelenthet magán-tevékenységet, nem képezheti a magánszféra részét. A másik, ennél még fontosabb jelentőségű indok, hogy a polgárok fizetik az adón keresztül a minisztereknek, a parlamenti képviselőknek, a köztisztviselőknek a bérét, és így joguk is van megtudni, hogy az ő pénzükön mi mit csinálunk, mi mit művelünk.”

A módosító javaslat nem kapta meg a szükséges támogatást. Így a törvény hatálybalépését követően a két jog konfliktusa valóságossá lett. Az információszabadságot és az adatvédelmet egyformán szem előtt tartó jogalkalmazó számára úgyszólván feloldhatatlan dilemma forrásává vált a törvénynek az a – kivételt nem ismerő – szabálya, hogy személyes adatot csak akkor lehet kezelni, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény elrendeli. E szabály következetes érvényesítése esetén például egy országgyűlési képviselő adott ügyben leadott szavazata – lévén személyes adat – csak az ő kifejezett hozzájárulásával vagy külön törvényi rendelkezés alapján lett volna megismerhető.

A jogértelmezési patthelyzet feloldásához az Alkotmánybíróság 60/1994. (XII. 24.) AB határozata jelentette az első lépést, annak ellenére, hogy e határozat nem az Avtv. terminológiáját használta, azaz nem közfeladatot ellátó személyekről, hanem közhatalmat gyakorló vagy politikai közszereplést vállaló személyekről beszél. A testület e döntésében kifejtette, hogy nem lehet abból kiindulni, hogy az információszabadság és a személyes adatok védelméhez való jog ütközésekor az adatvédelemhez való jogot mindig és feltétlenül megszorítóan kellene értelmezni. A személyes adatok védelméhez való jog korlátozása a személyek egy meghatározott csoportja esetében alkotmányosan igazolható.

A két információs jog védelmét ellátó adatvédelmi biztos működésének kezdete (1995) óta rendre

jelezte a jogalkotónak, hogy alkotmányos jogok ütközésekor az eseti jogalkalmazói mérlegelés nem nyújthat elegendő garanciát, ezért a két információs jog kapcsolatának Avtv.-beli szabályozását az Alkotmánybíróság hivatkozott határozata szellemében újra kell szabályozni. Végül is a törvény 2005. évi módosítása iktatta be az új rendelkezést, mely szerint, ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervek feladat- és hatáskörében eljáró személy feladatkörével összefüggő személyes adata. Ezen adatok megismerésére e törvénynek a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.

A jogalkotó tehát a közfeladattal összefüggő személyes adatokat illetően megfordította az Avtv. adatvédelemre vonatkozó szabályozási logikáját. Fő szabállyá a nyilvánosságot tette, és kimondta, hogy ez alól kivételeket csak törvény határozhat meg. Annak ellenére tehát, hogy természetes személyekről van szó, nem a nyilvánosságra hozatalt, hanem az adatok „titokban” maradását kell törvénynek kimondania. Ez az ellenkező logika abból következik, hogy a közfeladatot ellátó személyek tevékenysége révén az állam (önkormányzat stb.), a közfeladatot ellátó szerv cselekszik, nyilvánul meg.

A közfeladatot ellátó személyek ily módon közérdekből nyilvánossá minősített adatai azonban csak az egyik halmazát képezik a közérdekből nyilvános adatoknak. Az Avtv. ugyanis 2004. óta tartalmazta a közérdekből nyilvános adatok általános definícióját,¹⁶ mely szerint közérdekből nyilvános adat a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.¹⁷ Vagyis e körbe tartoznak még magánszemélyeknek, „civileknek” azon személyes adatai is, amelyeket törvény valamely közérdekre tekintettel nyilvánosnak minősít. Így például a büntetőeljárás során személykörözés céljából közzétett adatok, a tízmillió forintot meghaladó adóhátralékkal rendelkezők adatai, a választói névjegyzék adatai, az egyéni vállalkozók nyilvános adatai, a nyílt részvénytársaságok vezetőit megillető juttatások adatai stb. Végül a közérdekből nyilvános adatok harmadik csoportját a magánszféra szervezeteinek a saját kezelésükben lévő olyan adatai képezik, amelyek nyilvánosságát szintén törvény írja elő. Ide tartoznak például a Ptk. alapján az államháztartás valamely alrendszerével pénzügyi, illetve üzleti kapcsolatot létesítő cégeknek, magánszemélyeknek az ügylettel összefüggő adatai, mint ahogy közérdekből nyilvánosak a környezethasználók birtokában lévő, általuk okozott környezetterheléssel,

környezet-igénybevétellel, valamint környezetveszélyeztetéssel összefüggő adatok.¹⁸

Amikor tehát a Módosítás az Infotv. 26. § (2) bekezdését azzal a megszorítással egészíti ki, hogy „a közérdekből nyilvános személyes adatok a célhoz kötött adatkezelés elvének tiszteletben tartásával terjeszthetők”, több szakmai hibát is elkövet. Álláspontom szerint a közfeladattal összefüggő adatok nyilvánosságára vonatkozó szabályok értelmezésének kiindulópontja, hogy a személyes adatok védelme és az információszabadság két azonos rangú alkotmányos jog, nincs közöttük hierarchia. Míg az előbbi rendeltetése az, hogy mindenki (a közhatalmi szervekkel, a piaci szereplőkkel stb.) szemben óvja az egyén magánszféráját, védelmet nyújtson a természetes személyek személyes adatainak, az utóbbi a közszféra átláthatóságát garantálja.

A közfeladattal összefüggő személyes adatok nyilvánosságára vonatkozó szabályok értelmezése érdekében elengedhetetlen újragondolni az adatvédelem és a magánszféra védelmének összefüggéseit. Ehhez kiindulópontként szolgálhat az az elv, amelyet az Alkotmánybíróság több, a véleménynyilvánítás szabadságát és az információszabadságot értelmező határozatában is hangsúlyozott, amely szerint egy demokratikus társadalomban a közfeladatot ellátó személyek alkotmányosan védett magánszférája másokénál szűkebb. Ez szükségszerűen adódik abból, hogy köztevékenységükkel kilépnek a magánszférából, így személyes adataik nem tartoznak teljes körűen a magánszférájukhoz. A közfeladat elvállalása következtében számolniuk kell az-
zal, hogy életük meghatározott része a nyilvánosság előtt zajlik. A „civil” polgárral szemben ők testesítik meg az államot, a közhatalmat, a közügyek intézőit, ők kezelik a közpénzeket, ők hozzák a polgárok szűkebb vagy szélesebb körét érintő döntéseket, ők alkotják és alkalmazzák a jogszabályokat, szükség esetén ők alkalmazhatnak erőszakot.

A közszféra átláthatóságának követelménye, az információszabadság intézményesítése annak belátásával kell járjon, hogy a személyes adatok védelme egyszerre szűkebb és tágabb, mint a magánszféra védelme. Nyilvánvalóan szűkebb, hiszen a magánszféra-védelem körébe tartozik egyebek mellett a magánlakás sérthetetlensége, a jóhírnév, a családi élet, a személyek fizikai és erkölcsi integritásának, becsü-

letének védelme. Ugyanakkor tágabb is, mert a közfeladattal összefüggő személyes adatok jó része nem a magánszféra körébe tartozik, e körben fő szabály a nyilvánosság; nem érvényesül az információs önrendelkezési jog.

Ugyanakkor nem kérdéses, hogy a közfeladatot ellátó személyek személyes adatainak az a része, amely nem függ össze az általuk vállalt köztevékenységgel, ugyanolyan védendő adat, mint a magánszemélyeké. A közszféra átláthatóságának követelménye nem jelenti azt, hogy állami tisztségviselők, a köztulajdonban lévő cégek vezetői kötelesek volnának információt szolgáltatni életük minden mozzanatáról. Az Infotv. 26. § (2) bekezdése nem jelent parttalan nyilvánosságot. Célja a közszféra: az állami, önkormányzati és egyéb közfeladatot ellátó szervek átlátható működésének biztosítása. Személyes adatok nyilvánossága csak a közfeladat ellátása körében, illetve alkotmányosan csak olyan mértékig indokolt, amely e cél eléréséhez szükséges.

A Módosításban foglalt, a célhoz kötöttségre utaló korlátozás tehát értelmezhetetlen, mi több, önellentmondás, hiszen például egy miniszter képzettségére, fizetésére, stb. vonatkozó személyes adat kezelésének eredeti célja a munkaviszony létesítése, illetőleg fenntartása, nem pedig a nyilvánosságra hozatal. A Módosítás következtében a közfeladattal összefüggő ilyen adatok közlése például az adatot igénylő újságíróval már sértené a célhoz kötöttséget, nem is beszélve arról, ha az újságíró ezeket az információkat közzé is teszi. Az Infotv. 26. § (2) bekezdés szerint a közfeladattal összefüggő

személyes adatokat bárki megismerheti, azaz mindenki külön-külön hozzáférhet, ezért a terjesztésre vonatkozó korlátozás értelmetlen. És ezért értelmetlen a Módosításhoz fűzött Indokolás is, mely szerint „az Alaptörvény a közérdekből nyilvános adatokat nem vonja a szabadon terjeszthető adatok körébe.”

Nem kapunk magyarázatot arra, hogy az előterjesztő ezt a megszorítást miért éppen a közfeladattal összefüggő közérdekből nyilvános adatokról szóló rendelkezésbe illesztette. Az ötletet és az érvelést talán a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság szolgáltatta. A NAIH 2012. évi beszámolójában olvashatjuk ugyanis a következőket: „Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése értelmében mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és

terjesztéséhez. A közérdekből nyilvános személyes adatok tekintetében fontos kiemelni, hogy megismerésükre ugyan a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, de ezen adatok személyes adat jellege a nyilvánosság ellenére megmarad, így az adatvédelem legfontosabb garanciáját, a célhoz kötött adatkezelés elvének követelményét változatlanul be kell tartani. Az adatkezelés célja jelen esetben is a közhatalom gyakorlásának, a közügyek intézésének és ezzel összefüggésben a közpénzek felhasználásának átláthatósága és nyilvánosság általi kontrollja. E célok tehát korlátot szabnak az Infotv. 26. § (2) bekezdés alapján kezelt személyes adatok esetében is, azok nem használhatók fel visszaélés-szerűen, például valamely konkrét személy elleni – közfeladatával össze nem függő – személyes támadásra, vagy személyes konfliktusok kezelésére. Így az olyan közlések, amelyeknek célja a másik lejáratása, nyilvánvalóan ellentétesek a magánszféra védelmére irányuló jogalkotói szándékkal. Az ilyen eljárás egyfajta „információs önbíráskodásként” [?] értékelendő, és mint ilyen, jogellenes.¹⁹

A közfeladatot ellátó személyek feladatkörével összefüggő adatainak ilyenfajta védelme már csak azért sem indokolt, mert számukra is rendelkezésre állnak a személyiségi jogok védelmének szokásos jogorvoslati eszközei. A célhoz kötött adatkezelés követelményét sokkal indokoltabb lett volna a közérdekből nyilvános személyes adatok másik csoportjába tartozó adatok esetében felvetni. Abban a körben, ahol valóban a magánszféra körébe tartozó adatokról van szó; ahol tehát a nyilvánosságot nem a közszféra átláthatósága, hanem valamilyen más közérdekű cél indokolja: a személykörözési adatok esetében a büntetőeljárás sikeressége, az adóhátralékosok esetében az adózási fegyelem erősítése, a választói névjegyzék esetében a választások tisztasága stb.

Itt is meg kell említeni, hogy az előterjesztői Indokolás megint csak nem segíti, hanem nehezíti a jogértelmezést azzal, hogy kijelenti: „a célhoz kötött adatkezelés nem lehet ugyanakkor korlátja a sajtószabadságnak. A javaslat a nyilvánosságnak az eredeti jogalkotói szándékkal nyilvánvalóan ellentétes [?] felhasználását, például a személyes adatokat is tartalmazó adatbázisok [?] nyilvánosságra hozatalát kívánja törvényi keretek közé szorítani.” Mintha a törvényszöveg és az Indokolás nem is ugyanattól a szerzőtől származna.

Üvegzséb a helyén?

A Módosítás 3. §-a – az új Ptk. hatálybalépésével egyidejűleg – kívánja beilleszteni az Infotv-be a jelenleg a Ptk-ban szereplő azon rendelkezéseket, ame-

lyek a közpénzek, a köztulajdon kezelésé körében kizárják az üzleti titok védelmére vonatkozó szabályokat. A Módosítás 3. §-a szándéka szerint csak a „helyére teszi”²⁰ az üzleti titoknak az információszabadság javára történő korlátozását, hiszen csaknem szó szerint megismétli a jelenleg hatályos Ptk. 81. § (3)-(4) bekezdését. Az átültetés azonban – feltehetőleg a „statáriális” eljárás sietsége miatt – olyan változtatásokat is tartalmaz, amelyek komoly fejtörést okoznak majd a jogalkalmazóknak.

Az Infotv. 27. §-ának a Módosítás szerinti kiegészítése – nem tudni, mi okból – egy tollvonással közérdekből nyilvános adatokká minősíti a közpénzekkel kapcsolatos adatokat, amikor kimondja, hogy azok közérdekből nyilvános adatként nem minősülnek üzleti titoknak. Ez a szövegbetoldás nem egyszerűen felesleges, hanem az Infotv. fogalomrendszerét súlyosan összezavaró változtatás, hiszen a közpénzekre vonatkozó adatok nagy része a közszféra kezelésében lévő közérdekű adat. Egy kisebb hányada a

magánszervezetek vagy magánszemély birtokában van, s csak ezek lehetnek közérdekből nyilvános adatok. A fogalmi tisztaság számonkérése mellett utalnunk kell a félreértelmezés veszélyére is. Az Indokolás megfogalmazója ugyanis úgy véli, hogy „az Alaptörvény a közérdekből nyilvános adatokat nem vonja a szabadon terjeszthető adatok körébe”. Ha ezt az – előbbieken már bírált – képtelenséget komolyan vennénk, az azt jelentené, hogy a Módosítás révén előálló szöveg alapján egyetlen adatigénylő sem tehetné közzé az általa megkapott, közpénzekre vonatkozó adatokat.

A Ptk. jelenlegi szabálya szerint a közpénzekkel összefüggő adatok nyilvánossága nem vonatkozik az olyan adatokra, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okoz, és példálózó jelleggel felsorol ilyen adatokat: a technológiai eljárásokra, a műszaki megoldásokra, a gyártási folyamatokra, a munkaszervezési és logisztikai módszerekre, továbbá a know-how-ra vonatkozó adatok.²¹

A Módosítás azonban e felsorolás helyett a „védtett ismerethez” való hozzáférést zárja ki. Csakhogy az Infotv. ilyen fogalmat nem ismer. Az előterjesztő a nagy sietségben, a kodifikátortól elvárható körültekintést elmulasztva mechanikusan átvette az új Ptk. eme kifejezését. Az új Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. tv. 2:47. § (2) bekezdése fogalmaz ugyanis úgy, hogy „az üzleti titokkal azonos védelemben részesül az azonosításra alkalmas módon rögz-

zített, vagyoni értéket képviselő műszaki, gazdasági vagy szervezési ismeret, tapasztalat vagy ezek összeállítás (e törvény alkalmazásában: védett ismeret)”. A Módosítás azonban nem tartalmaz utalást arra, hogy „védett ismeret” alatt az új Ptk. szerinti adatokat kell érteni. Pedig ez azért is fontos lenne, mert más törvények más tartalommal használják a „védett adat”, „védett titok” fogalmát. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 172. § 1) pontja szerint például a minősített adat, továbbá az üzleti, a bank-, a biztosítási, az értékpapír-, a pénztártitok, a fizetési titok, valamint a magántitok minősül törvény által védett titoknak.

A hatályos Ptk. tíz éve, az „üvegsebtörvénnyel” történt módosítása óta tartalmaz egy, az információszabadság hatókörét jelentősen kiszélesítő, azt a magánszférára is kiterjesztő, nemzetközi összehasonlításban is példamutató szabályt, mely kimondja, hogy az, aki az államháztartás valamely alrendszerével pénzügyi, illetve üzleti kapcsolatot létesít, kérésre köteles a jogviszonnyal összefüggő, közérdekből nyilvános adatokra vonatkozóan tájékoztatást adni. A felvilágosítás oly módon is történhet, hogy az adatokat a honlapon vagy a hirdetményi lapban teszik közzé. A felvilágosítás megtagadása esetén, vagy ha a felvilágosítást kérő szerint a tájékoztatás nem kielégítő, a törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárása kezdeményezhető.

A Módosítás 3. § (2) bekezdése ezt a szabályt is értelemzavaró korrekciókkal veszi át. Ráadásul teljesen figyelmen kívül hagyja az Infotv-nek a korábbi Avtv-hez képest bekövetkezett változását. Az új szöveg szerint a tájékoztatási kötelezettség azt (a természetes személyt, jogi személyt vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetet) terheli, aki vagy amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít. Azonnal adódik a kérdés: kik, mely „személyek” tartoznak az államháztartás valamely alrendszeréhez? Ha személy alatt a jogi személyeket is értjük, akkor az e körbe tartozók többé-kevésbé pontosan megállapíthatók. Személy alatt azonban mindenképpen értenünk kell a természetes személyeket is, és itt már igencsak bizonytalanok a körvonalak. Az államháztartás alrendszerébe tartozik mindenki, aki a bérét, fizetését a központi vagy helyi költségvetésből kapja? Ide tartoznak

a nyugdíjasok is; sőt, ezen felül mindenki, aki a költségvetésből bármilyen juttatást, ellátást kap?

A Módosítás szövegének – ismeretlen – fogalmazója feltehetőleg itt sem gondolt bele a leírt szavak jelentésébe. Hiszen kevésbé valószínű, hogy tájékoztatási kötelezettséget szándékozott előírni sokmillió természetes személy valamennyi pénzügyi és üzleti ügyletével kapcsolatban, legyen szó a hétköznapi vásárlások esetén az élelmiszerboltokról vagy banki műveletek esetén a bankokról.

A Módosítás részlegesen átveszi a hatályos Ptk.-ból a jogorvoslatra vonatkozó szabályokat is. Ezzel kapcsolatban mindenekelőtt az kifogásolható, hogy a jogorvoslat lehetőségét csak a tájékoztatás megtagadása esetén kívánja lehetővé tenni, a hiányos vagy nem kielégítő tájékoztatás esetén azonban nem. Ennél azonban fontosabb, hogy a Módosítás szövegének – ismeretlen – fogalmazója nem vette észre, hogy a 2012. január 1. óta hatályban lévő Infotv. 28. § (1) bekezdése révén immár valamennyi közérdekből nyilvános adat megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni, ideértve a határidőket, a költségtérítési szabályokat, a jogorvoslatot is.²² Ehhez képest a Módosítás – mechanikusan átvéve a hatályos Ptk. szabályát – a jogorvoslatot a tájékoztatásra kötelezett felett törvényességi felügyeletet gyakorló szervhez rendeli. Ezek után kérdés, hogy a Módosítás következtében mit tesz majd a jogalkalmazó, amikor észleli, hogy az Infotv. két szabálya (az információkhoz való hozzáférésről, a jogorvoslatról) két merőben eltérő rendelkezést tartalmaz.

Az információszabadság „mélységei”
A Módosítás talán legtalányosabb része az Infotv-nek az a kiegészítése, mely szerint „a közérdekű adat megismerése iránti igény nem ered-

ményezhet a külön törvényben szabályozott ellenőrző szervek ellenőrzési jogosítványaival azonos mélységű és terjedelmű adatbetekintést és adatkezelést” (4. §). E mondat kapcsán végképp nem lehet megjegyzés nélkül hagyni a szöveg teljes dilettantizmusát. A kodifikációs munkában és az információszabadság terén kicsit is járatos személy ugyanis képtelen jogszabályszöveget ily módon megfogalmazni. Az információszabadság nem az adatbetekintés és adatkezelés mélységeiről és terjedelméről szól, hanem arról, hogy mindenkinek joga van a közszféra kezelésében lévő minden olyan adatot, dokumentumot megismerni,

amelynek nyilvánosságát törvény nem zárja ki; így mindenekelőtt a személyes adatokat, a minősített adatokat, az üzleti titkokat stb. Az információszabadság nem pusztán és nem is elsősorban „adatbetekintési” jog, hanem másolatkérési jog is. Az „adatbetekintés”, de különösen az „adatkezelés” az adatvédelem fontos kategóriája.

A Módosítás e mondata kapcsán az információszabadság intézményét kicsit is ismerő olvasó jogosan kérdezheti, hogy vajon a szöveg – ismeretlen – fogalmazója mi célból akar közismert és magától értetődő dolgokat törvénybe foglalni. Hiszen az állam ellenőrző szervei értelemszerűen mindig is sokkal több adathoz, dokumentumhoz férhetnek hozzá, mint a közérdekű adatot igénylők. Az ellenőrző szervek jellemzően megismerhetnek az ellenőrzés tárgyával összefüggő minden olyan személyes adatot, minősített adatot, üzleti titkot, döntés-elkészítéssel összefüggő adatot stb., amely az információszabadság jogosultja elől törvényben előírt módon és ideig el van zárva. Így hát akár napirendre is térhetnének a dolog fölött, mert az Infotv. ilyesfajta kiegészítése irreleváns az információszabadságra nézve.

Ha azonban elolvassuk a szöveghez tartozó előterjesztői Indokolást, akkor joggal merül fel az a gyanú, hogy ezzel a homályos és zavaros rendelkezéssel a jogalkotó voltaképpen kiskaput kíván nyitni a közérdekű adatigénylések önkényes megtagadása számára. Azt mondja ugyanis, hogy „mivel a külön törvényben ellenőrzésre feljogosított ellenőrző szervek (pl. ÁSZ, KEHI) törvénytől fogva kötelesek ellenőrizni a közfeladatot ellátó szerveket, ezért az olyan visszaélészerű, akár bizonylati szintű adatigénylés, melynek keretében az igénylő általános-ságban kér mindenféle adatot [sic!], melynek teljesítése az adatkezelő működését jelentős mértékben és hosszú időre akadályozná, nem teljesíthető. Ilyen esetben az adatkezelő az Infotv. 28. § (3) bekezdése alapján felhívhatja az igénylőt az igény pontosítására.” Ez az érvelés elfelejtkezik arról, hogy az információszabadság nemcsak jog a közérdekű adatok megismerésére, hanem a közfeladatot ellátó szervek kötelezettsége az információk hozzáférhetőségének biztosítására. Nem valamiféle kegy a hivatalok részéről, hanem törvényben előírt közfeladataik egyike.

Korlátozások visszamenőleges hatállyal

A Módosítás az üzleti titokra vonatkozó rendelkezéseket leszámítva azonnali hatályba lépést ír elő, mégpedig úgy, hogy az új – az információszabadsá-

got korlátozó – szabályokat a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell. Ez a megoldás nem más, mint visszamenőleges hatályú jogalkotás, hiszen a folyamatban lévő adatigényléseket, bírósági eljárásokat az érintettek a korábban hatályos, számukra kedvezőbb rendelkezések alapján kezdeményezték. A módosított szabályok megváltoztatják a hatálybalépésüket megelőző időben bekövetkezett cselekmények jogi megítélését, mégpedig a folyamatban lévő ügyekben érintett adatigénylők hátrányára.

A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖKI VÉTŐ

A kormánypárti képviselők által megszavazott Módosítást a köztársasági elnök nem írta alá, hanem 2013. május 8-án megfontolásra visszaküldte a parlamentnek.²³ Az elnöki kifogások a Módosításnak csak az 1. és 4. §-át érintették.

Az Infotv. hatályát széles körben kizáró 1. §-t illetően a köztársasági elnöki kifogás nem a két információs jog súlyos korlátozását, a garanciák megszüntetését tette szóvá. Nem fordult az Alkotmánybírósághoz hivatkozva arra, hogy az Infotv. hatályának ilyen mérvű szűkítése mindkét alkotmányos jog lé-

nyeges tartalmát érinti, ennél fogva sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését. Inkább csak annyit jegyzett meg, hogy „a módosítás a közérdekű adatok megismerése tekintetében jogalkalmazási nehézséget okozhat. A jogalkalmazó számára az a téves következtetés vonható le, hogy a külön törvények szerint lefolytatott eljárásban érintett személyeket megillető jogorvoslat lehetőségé megszűnik, noha ezekben az esetekben ezidáig sem az Infotv. rendelkezései voltak alkalmazandóak, hanem az egyes

külön törvények által biztosított iratmegismerést, tájékozódást szabályozó törvények rendelkezései.”

Ez az álláspont az előzőekben kifejtettek szerint nyilvánvalóan nem helytálló. Mert önmagában az, hogy az Infotv. immár nem tartalmazza az Avtv. eltérést nem engedő – a fentiekben idézett – szabályát, nem jelenti azt, hogy az egyes „külön törvények” kizárnák az Infotv. mint keretjogszabály hatályát. Másfelől – ahogy arra szintén utaltam a korábbiakban –, az úgynevezett külön törvények mind a személyes adatok védelme, mind pedig az információszabadság terén igen számosak. Ezek közül jó néhány – explicit módon utalva az Infotv. (Avtv.) szabályaira –, nem ismétli meg, nem részletezi a szabályokat az érintett jogaival kapcsolatban

saját személyes adatai kezelését, megismerését, kijávitását stb. illetően, sem a jogorvoslatra vonatkozóan. Hasonlóképpen az információszabadságot érintő „külön törvények” nem ismétlik meg az e jog érvényesítésével (határidők, költségtérítés, jogorvoslat) kapcsolatosan szabályokat, mert megalkotásuktól fogva „maguk mögött tudják” az Infotv. (Avtv.) generális szabályait.

Az elnöki érvelés egy nehezen értelmezhető fordulattal úgy folytatódik, hogy „a módosítás helyes értelmezésének egyértelmű és elengedhetetlen feltétele az, ha a módosított rendelkezés utal arra, hogy a módosítás nem eredményezheti a más jogszabályban biztosított közérdekből nyilvános adatok és a közérdekű adatok megismerhetőségének korlátozását.” Először is a Módosítás az 1. §-a az adatvédelmet is érinti, nemcsak az információszabadságot. Másfelől mit kell érteni „más jogszabály” alatt? Az Infotv-t nyilván nem, hiszen a Módosítás éppen ezt kívánja kizárni. Bővebb kifejtés híján nem tudjuk meg a választ.

Az elnöki vétó másfelől kifogásolta a Módosítás 4. §-át, mely az Infotv. 3. §-át egy új (7) bekezdéssel kívánta kiegészíteni: „A közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítése nem eredményezhet a külön törvényben szabályozott ellenőrző szervek ellenőrzési jogosítványaival azonos mélységű és terjedelmű adatbetekintést és adatkezelést.” Az elnöki álláspont szerint: „a módosítás a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozásának terjedelmét nem határozza meg pontosan a külön törvényben szabályozott ellenőrző szervek ellenőrzési jogosítványainak mélységére és terjedelmére való utalással. A közfeladatot ellátó szerv túl széles körű mérlegelési lehetőséget kap annak megítélésére, hogy mi az a tartalmi tájékoztatás, ami már egy ellenőrző szerv „kényszerjellegű” adatbetekintési körébe vonható.” [sic!].

Visszautalva ismét a korábbiakra: úgy gondolom, a Módosítás e pontja nem korlátozza az információszabadságot, egyszerűen csak irreleváns; bármennyire zavaros, nem több mint az előterjesztő hozzá nem értésének megnyilvánulása. Az viszont kétségtelen, hogy a törvényszöveghez fűzött előterjesztői Indokolás itt is merőben mást tartalmaz, a két szöveg tehát nincs egymással összhangban. Korrekt jogalkalmazói magatartás esetén azonban a törvényszövegnek kell győzedelmeskednie az indokolás felett. Ezért az elnöki kifogásnak – miközben jelzi a törvényszöveg minőségére vonatkozó kifogásait – nem erre, hanem az azt összezavaró indokolásra kellett volna vonatkoznia.

Végül – meghökkentő módon – az elnök tippeket ad ahhoz, hogyan lehetne az Indokolás szóhaszná-

lata szerint „visszaélészerű” adatigénylések számát korlátozni. Azt mondja ugyanis, hogy „szükséges, hogy a jogalkotó az Infotv. 29. § (5) bekezdésének felhatalmazó rendelkezése alapján megalkossa azt a jogszabályt, amely a közérdekű adatok megismerésével kapcsolatos költségtérítés mértékének megállapítása során figyelembe vehető költségelemeket és azok legmagasabb mértékét, valamint a másolatként igényelt dokumentum jelentős terjedelmének megállapítása során alkalmazandó szempontokat határozza meg”. Ez a javaslat – tévesen – azt sugalmazza, hogy ha az adatkezelő kellőképpen magas költségtérítést állapít meg, akkor ezzel visszafoghatók az adatigénylések. Csakhogy az Infotv. nem ad szabad kezet a költségtérítés mértékének megállapításához. A 29. § (3) bekezdése szerint az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv a másolat készítéséért csak a másolatkészítéssel kapcsolatban felmerült költség mértékéig terjedő költségtérítést állapíthat meg, amely az egyre jellemzőbb digitális adatkezelés esetében semmiképpen sem lehet elrettentő, és még a papíralapú másolatok költségmértékének is határt szab.

MÓDOSÍTÁS 2.0

Az elnöki vétó nem maradt visszhangtalanul a Parlamentben. 2013. június 3-án az Alkotmányügyi bizottság zárószavazás előtti módosító indítványt terjesztett be,²⁴ melyet az Országgyűlés kormánypárti képviselői június 11-én elfogadtak. Ennek eredményeképpen a jogalkotó – elvetve az 1. §-t – elállt attól, hogy széles körben kizárja a két információs jog „alaptörvényének”, az Infotv-nek az alkalmazását, és ezzel két alkotmányos jog lényeges tartalmának korlátozza. Az Indokolás szerint történt ez „annak érdekében, hogy nem lehessen téves következtetéseket levonni ezen külön törvények szerinti jogorvoslati lehetőségeket illetően” [sic!].

Az Országgyűlés figyelembe vette az elnök másikat, a Módosítás 4. §-át érintő észrevételét is. A kifogásolt szöveg mellőzése helyett azonban itt a korrekciót választotta. Ennek nyomán az új szöveg kimondja, hogy „a közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, illetve tételes ellenőrzésére irányuló adatmegismerésekre külön törvények rendelkezései irányadók. Ha erre való hivatkozással az adatigénylés elutasításra kerül, az adatigénylő az Infotv. 52. §-a alapján a Hatóságnál bejelentéssel vizsgálatot kezdeményezhet.”

Ha elfogadjuk, hogy a korábbi szöveg csupán felesleges, az információszabadságra nézve veszélytelen volt, az új változatról meg kell állapítanunk, hogy

az sajnálatos módon széles mérlegelési lehetőséget ad az adatkezelő kezébe, hiszen ő lesz jogosult eldönteni, hogy mekkora terjedelmű adatigénylés minősül „átfogó ellenőrzésre irányuló adatmegismerésnek”. Ő döntheti el, hogy meghatározott gazdasági ügyletekkel összefüggésben igényelt számlák megismerése már kívül esik-e az információs szabadság körén. Az pedig csupán játék a szavakkal, hogy az adatigénylő a NAIH-hoz fordulhat, hiszen ez csak felesleges megismétlése az adatigénylő számára jelenleg is rendelkezésre álló lehetőségnek. Sokat elárul a módosító javaslatot előterjesztő Alkotmányügyi bizottság észjárásáról az Indokolás. Ez ugyanis – az információs szabadság eszméjét megtagadva – úgy szól, hogy „a közfeladatot ellátó szervek gazdálkodásának célszerűségét, eredményességét valamint törvényességét érintő ellenőrzések lefolytatására külön törvényben meghatározott szervek jogosultak és nem az Infotv. szerinti adatigénylő”.

A 2013. júniusi, immár 15. módosítás nyomán az Infotv. egyéb rendelkezései változatlanok maradtak. Egyelőre.

JEGYZETEK

- Lásd: <http://www.parlament.hu/irom39/10904/10904-0010.pdf>
- Összehasonlításként érdemes megjegyezni, hogy a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény, melyet 2012 januárjával az Infotv. hatályon kívül helyezett, 19 év alatt összesen 17-szer módosult.
- Az egyes házzsabályi rendelkezésekről szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat.
- Lásd: <http://www.parlament.hu/irom39/10904/10904-0001.pdf>
- Lásd a bizottság jegyzőkönyvét: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=&p_fomenu=20&p_almenu=20&p_ckl=39&p_biz=A333&p_rec=&p_egys=&p_nyelv=HU
- A Módosítást tárgyaló Alkotmányügyi bizottságban, illetőleg a plenáris ülésen elhangzott előterjesztői felszólalások egyértelműen tükrözik, hogy a benyújtó képviselő egy számára teljesen idegen szöveget ad elő.
- Lásd: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat_aktus?p_ckl=39&p_uln=272&p_felsz=312&p_felszig=350&p_aktus=53
- Lásd az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény módosításáról szóló 2013. évi XXX. törvényt.
- Jegyzőkönyv az Országgyűlés Alkotmányügyi, törvényelőkészítő és igazságügyi bizottságának 1992. május 6-i üléséről, 31–32.
- Az információs szabadságot érintő kritikai észrevételekhez lásd: KERÉKES Zsuzsa, Lejtőn az információs szabadság, *Fundamentum*, 2012/2, 83–85.
- Példaként említhető az adatvédelem terén az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló az 1997. évi XLVII. törvény, vagy az információs szabadság terén a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény.
- NAIH-1169-2/2013/V., <http://www.naih.hu/files/Infoszab-NAIH-1169-2-2013-V-trafik.pdf>
- 15/1991. (IV. 13.) AB hat. ABH 1991, 42.
- ABH 1992, 185.
- Dr. Mészáros István László felszólalása, lásd: <http://www.parlament.hu/naplo34/231/2310163.html>
- A közérdekből nyilvános adat fogalmát 2003 júniusában a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. törvény (a köznyelv szerint: „üvegsebtörvény”) vezette be, mégpedig a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) üzleti titokra vonatkozó szabályának módosításával együtt.
- Avtv. 2. § 5. pontja.
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 12. § (9) bekezdése.
- A Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság Beszámolója a 2012. évi tevékenységéről, Budapest 2013., 91.
- Az üzleti titkok körének korlátozását 2003-ban az „üvegsebtörvény” azért illesztette a Ptk. rendszerébe, mert a 2/3-os Avtv. módosításához nem volt meg a szükséges parlamenti szavazat.
- Ezt a – sokszor félreértett – korlátozási lehetőséget egyébként az indokolja, hogy a közszféra a magánszférával létesített üzleti kapcsolatai során gyakran juthat az előbbiekből felsorolt és indokoltan védelem alá tartozó üzleti adatok birtokába. A közszféra átláthatósága általában nem követeli meg technológiai eljárások, gyártási folyamatok nyilvánosságát. Közzétételük ugyanakkor jelentős versenyhátrányt okozhat a cégeknek.
- Korábban az Avtv. 19. § (4) bekezdése ezt a szabályt a közfeladatot ellátó személyek feladatkörével összefüggő, közérdekből nyilvános személyes adatok megismerésére korlátozta.
- Lásd a T/10904/11. számú irományt: <http://www.parlament.hu/irom39/10904/10904-0011.pdf>
- Lásd: <http://www.parlament.hu/irom39/10904/10904-0012.pdf>