



Ügyszám: NAIH/2016/6125/2/J  
Ügyintéző: dr. Bíró János

Hiv. szám: L/2016/27.

Dr. Tóth Bertalan úr részére  
frakcióvezető

Magyarország Országgyűlése  
[frakciovezeto@mszp.hu](mailto:frakciovezeto@mszp.hu)

Tisztelt Frakcióvezető Úr!

Hivatkozott számú levelében

- a közlekedéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló T/12742. számú törvényjavaslat, továbbá
- a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény, valamint az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény módosításáról szóló T/12714. számú törvényjavaslat

egyres részeinek ügyében kért állásfoglalást a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságtól (a továbbiakban: Hatóság). Ezzel összefüggésben azt is elengedhetetlennek tartotta, hogy a Hatóság fogalmazzon meg és tegyen közzé állásfoglalást arról, hogy milyen szabályozási követelmények érvényesítését tartja szükségesnek az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 27. § (2) bekezdésére alapozott törvényi korlátozásokkal összefüggésben.

A levelében feltett kérdésekre válaszul, a képviselői szakmai munkájának elősegítése és megalapozott szakmai vélemény kialakítása érdekében soron kívül az alábbiakban foglalom össze a Hatóságunk álláspontját.

Előljáróban tájékoztatom, hogy Hatóságunk korábban mindkét törvényjavaslat tervezetét véleményezte a közigazgatási egyeztetés keretében, ám az általunk véleményezett tervezetek a Frakcióvezető Úr levelében idézett részeket még nem tartalmazták.

Hatóságunk szerint a T/12714. számú törvényjavaslat 1. §-a, valamint a T/12714. számú törvényjavaslat 30.§-a azonos célra irányul és hasonló szerkezetű szabályozást tartalmaz, ezért hasonló megítélés alá esnek. Hatóságunk a két törvényjavaslat hivatkozott részeit a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülése szempontjából vizsgálva a következőkre mutat rá:

1. Elvi kiindulópontunk az, hogy a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot Magyarország Alaptörvényének VI. cikk (2) bekezdése ismeri el. Ezt a jogot az Alkotmánybíróság kezdettől fogva információszabadságként fogta fel, melyet az

Alaptörvény hatályba lépése utáni határozataiban is megerősített. „Az információszabadság alapján a közérdekű adatok (hozzáférés biztosítása, illetve részben közzétételük nyomán) nyilvánosak, azokat bárki megismerheti és terjesztheti”. (2/2014. (I. 21.) AB határozat)

Az információszabadságnak a demokratikus jogállam működése szempontjából számos kiemelkedő rendeltetése van. Egyrészt „lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését” (32/1992. (V. 29.) AB határozat). A közhatalmi döntéshozatalra gyakorolt ellenőrzés ugyanis csak akkor lehet sikeres és hatékony, amennyiben az állampolgárok megismerhetik a szükséges információkat.

Az információszabadság érvényesülése másrészt gyakran előkérdése és kiindulópontja véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának. Ezen alapjog kiemelt szerepet játszik az állam demokratikus működésének kialakításában (34/1994. (VI. 24.) AB határozat). A közéletben való részvétel, vagyis a közügyekkel, az állami és önkormányzati szervek működésével, illetve hatékonyságával kapcsolatos vélemény kialakítása és kinyilvánítása ugyanis elképzelhetetlen lenne akkor, ha az érintett szervek eltitkolhatnák, vagy a saját belátásuk szerint tehetnék hozzáférhetővé a közérdekű adatokat. Az Alkotmánybíróság ebben a tekintetben hangsúlyozta, hogy „[a] nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól elidegenedett gépezetté, működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra (34/1994. (VI. 24.) AB határozat)”.

Harmadrészt az Alkotmánybíróság rámutatott mindezekon túlmenően arra is, hogy a véleménynyilvánításhoz való jog biztosítása mellett, illetve azon keresztül a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapvető jog végeredményben a Nemzeti hitvallás azon pontja érvényre juttatását is szolgálja, mely szerint „[v]alljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi”. „Ennél fogva a polgárait szolgáló demokratikus állam működésének egészével, általánosságban a közfeladatok ellátásával kapcsolatos alaptörvényi követelmény tehát az átláthatóság és a közélet tisztasága, valamint a közügyek méltányos, visszaélés és részrehajlás nélküli intézése (21/2013. (VII. 19.) AB határozat.)”. Az információszabadság alkotmányos funkciója tehát az állam demokratikus működésének a garantálása. A közhatalom-gyakorlás nyilvánossága, illetve szélesebb értelemben véve a közügyek átláthatósága kétségkívül előfeltétele más alapjogok (véleménynyilvánítás, közösségi döntéshozatalban való részvétel) gyakorlásának, illetve a hatékony állami működés egyik biztosítékának is tekinthető.

2. Mindkét most vizsgált törvényjavaslat bűnmegelőzési és nemzetbiztonsági érdekből kívánja lehetővé tenni a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását. A megjelölt célok összhangban vannak az Infotv. 27. § (2) bekezdés b) és c) pontjaiban foglaltakkal. Tehát a jogkorlátozási célok Infotv.-vel való összhangjának vizsgálata a Hatóságunk által alkalmazott információs alapjogi szabályozási szempontrendszer első eleme. A többit az alábbiakban veszem sorra.

3. A vizsgált törvénymódosítások tárgyi oldalról meghatározzák az információs korlátozás alá vonható adatkört.

*„[...] az állam működése, illetve a lakosság ellátása szempontjából kiemelten fontos létesítmények biztonságos üzemeltetésével közvetlenül összefüggő műszaki adatok, valamint a létesítmény működéséhez kapcsolódó, a létesítmény- és személyvédelemre vonatkozó adatok”*

*“A közforgalmú vasúti járművek biztonságos üzemeltetésével közvetlenül összefüggő műszaki adatok [...]”*

Az adatkörök meghatározása azért szükséges, mert ez a korlátozás tárgyának tartalmi meghatározásához elengedhetetlen. A magyar információs alapjogi szabályozás az Alkotmánybíróság határozatai által kibontott alkotmányossági követelménynek megfelelően az adatelvet érvényesíti. Ez az Alkotmánybíróság megfogalmazása szerint azt jelenti, hogy közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog érvényesülése érdekében *„nem tekinthető az Alaptörvénnyel összhangban állónak az olyan korlátozás, amely egy adatot vagy egy egész dokumentumot végérvényesen elvon a nyilvánosság elől, illetve amely egy dokumentumot annak tartalmától függetlenül, teljes egészében nyilvánosságkorlátozás alá helyez”* (6/2016. (III. 11.) AB határozat).

4. A vizsgált törvényjavaslatokban korlátozás alá eső adatkör összhangban van a korlátozás céljával, ugyanis az elmúlt években a világ nagyvárosaiban végrehajtott terrortámadások több esetben a tömegközlekedési infrastruktúrát vagy a kormányzat működése, illetve a lakosság ellátása szempontjából kiemelten fontos objektumokat vették célba. A korlátozás csak azokra az adatokra vonatkozhat, amelyek terrorfenyegetettség szempontjából érzékenyek: csak biztonsági, védelmi, műszaki, üzemeltetési adatokról lehet szó. Más, az információs szabadság érvényesülése szempontjából lényeges adatok, mint például a beruházások költségvetési forrásigénye vagy a létesítmények környezeti hatásaira vonatkozó adatok nem lehetnek tárgyai a vizsgált törvényjavaslatokban lehetővé tenni kívánt e korlátozásoknak.

5. Az információs szabadság fontos garanciája, hogy a szóban forgó törvényjavaslatok nem „ex lege” nyilvánosságkorlátozást írnak elő, hanem az adatkezelő szervnek minden esetben mérlegelnie kell, hogy az adott adatra nézve az adatigény benyújtásakor fennáll-e a nyilvánosság korlátozásának törvényben előírt feltétele, vagyis az, hogy az adat megismerése Magyarország nemzetbiztonsági érdekeit vagy a bűncselekmények megelőzéséhez fűződő érdekeit veszélyeztetné. Tehát a jogalkalmazás során vizsgálni kell azt, hogy az igényelt adatok megismerésének korlátozása szükséges-e. A kötelező érdekmérlegelés egy esetleges jogorvoslati eljárásban utólag is számon kérhető.

Közbevetőleg megjegyzem: egyetértek a Frakcióvezető Úr levelében tett azon felvetéssel, hogy a névvel és címmel ellátott közérdekű adatigényről még akkor sem szükséges ab ovo azt feltételezni, hogy az bűncselekmény előkészületi cselekménye vagy a nemzetbiztonság ellen irányuló magatartás, ha az adatigény bűnmegelőzési vagy nemzetbiztonsági szempontból érzékeny adatra vonatkozik, ám úgy vélem, hogy ha a két törvényjavaslatban meghatározott, az állampolgárok és az állam biztonsága szempontjából érzékeny adatok bárki számára megismerhetők, akkor nem zárható ki, hogy esetleg valamilyen úton-módon mégis terrorcselekmény tervezéséhez használhatják fel azokat.

6. A szóban forgó törvénymódosítások 30 éves adatmegismerés korlátozási határidőt állapítanak meg. A határidő törvényi meghatározása azért lényeges, mert – mint arra az Alkotmánybíróság

34/1994. (VI. 24.) AB határozatának indokolásában rámutatott – ha a szabályozás a közérdekű információt végérvényesen elvonná a megismerhetőség elől, az a közérdekű adatok megismeréséhez való jog lényeges tartalmát érintené, márpedig alapvető jog lényeges tartalmát törvény sem korlátozhatja.

7. Az adatmegismerési jog korlátozásának mértéke elsősorban a korlátozás időtartamától függ, ezért információs alapjogvédelmi szempontból lényeges, hogy az adatok nyilvánosságtól történő elvonására csak a korlátozás céljának eléréséhez szükséges ideig kerüljön sor. A vizsgált törvényjavaslatok esetében a legfeljebb 30 éves adatmegismerés korlátozási időtartam a nemzeti minősített adatok két legfelső minősítési szintjéhez, a „Szigorúan titkos!”-hoz és „Titkos!”-hoz rendelt maximális érvényességi idejével mérhető össze, ugyanakkor véleményünk szerint ez az időtartam nagyjából összhangban van a védendő létesítmények tipikus élettartamával, ezért végső soron elfogadható.

8. A közérdekű adatok megismerésének korlátozását lehetővé tevő szektorális törvények és az Infotv. összefüggését illetően a Hatóság rámutat arra, hogy az Infotv. - mint azt a preambuluma egyértelművé teszi – az Alaptörvény végrehajtására alkotott törvény, amely a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog érvényesülését szolgáló alapvető szabályokat tartalmazza. Az Infotv. 1. §-a szerint az Infotv. célja „[...] az adatok kezelésére vonatkozó alapvető szabályok meghatározása annak érdekében, hogy [...] a közügyek átláthatósága a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog érvényesítésével megvalósuljon.” Ebből az következik, hogy más törvény csak az Infotv.-vel összhangban állapíthat meg az információs önrendelkezési jog érvényesülésére ható kivételt vagy kiegészítő szabályt.

A fentiek a közérdekű adatok megismerésének anyagi jogi szabályain kívül az eljárási normaanyagra is igazak, ugyanis a jogérvényesülés szabályozási feltételeihez az eljárási szabályok is hozzátartoznak. Ezzel kapcsolatban a következőket célszerű kiemelni:

8.1. Az Infotv. szerint a közérdekű adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv jogosult a közérdekű adat megismerésére vonatkozó kérelem ügyében dönteni. Hatóságunk álláspontja szerint nem ellentétes az Infotv.-ben meghatározott eljárásrenddel az, ha valamely szektorális törvény a közérdekű adatok meghatározott körével összefüggésben, illetve bizonyos közfeladatot ellátó szervek számára előírja azt, hogy előzetesen véleményt kérjenek a minisztertől. Ugyanis a miniszter által közölt vélemény nem kötelező a közfeladatot ellátó szerv számára, ezért a véleményadás érdemben nem befolyásolja a közérdekű adatok megismerésének jogi feltételeit. A miniszter véleményének kikérését azért tartjuk célszerűnek, mert a miniszter olyan információkkal is rendelkezhet a kért adatok nemzetbiztonsági, illetve bűnmegelőzési relevanciájáról, amelyekről az adott közfeladatot ellátó szervnek nincs tudomása. Hatóságunk értelmezése szerint a tervezett szabályok alapján a véleménykéréskor a miniszter csak az adatigény tényéről és a kért adatokról tájékoztatható, ám arról nem, hogy az adatigényt ki nyújtotta be.

8.2. A T/12714. számú törvényjavaslat 1. §-a az Rtv. 80/A. § (3) bekezdésére vonatkozó kiegészítés, amely szerint a miniszter véleményének megadásához szükséges, legfeljebb 15 napos időtartam az adat megismerése iránti igény teljesítésére rendelkezésre álló határidőbe nem számít bele. A válaszadási határidő meghosszabbodása hátrányosan befolyásolja a közérdekű adat megismeréséhez való jog érvényesülésének feltételeit, ezért

tisztázandó, hogy a tervezett szabályozás összhangban van-e az Infotv.-vel.

A közérdekű adatigény teljesítésével vagy megtagadásával kapcsolatos határidőket az Infotv. 29. § (1), (2), (2a) bekezdései és a 30. § (3) bekezdése rögzíti. Az Infotv. csak az Európai Unió valamely intézménye vagy tagállama által előállított adat esetében teszi lehetővé a határidő meghosszabbodását a határidő nyugvására tekintettel (l. az Infotv. 29. § (a) bekezdését), ezért álláspontunk szerint a véleményezett törvényjavaslat Rtv. 80/A. § (3) bekezdését érintő része ellentétes az Infotv. hivatkozott szabályaival.

Mindezek alapján a két törvényjavaslat jelen levelünkben véleményezett részei álláspontunk szerint általában összhangban vannak a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó alkotmányossági követelményekkel, ám kifogásolandó az a szabály, amely szerint a közérdekű adatigény válaszadási határideje nyugszik a miniszter véleményének közléséig.


A fentiekben a szóban forgó két törvényjavaslattal összefüggésben vettem sorra a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos jogi szabályozási szempontokat. Hatóságunk ezeket az esetleges további hasonló törvénymódosítások véleményezése során is szem előtt fogja tartja, ám az nem garantálható, hogy teljes és zárt szempontrendszer alkotnak, hiszen az esetleges későbbi törvénymódosításokban számos további olyan, az információszabadsággal kapcsolatos alkotmányos megfontolás felmerülhet, amelyek nincsenek összefüggésben a most véleményezett törvényjavaslatok tartalmával.

Köszönöm, hogy megkeresésével módot adott álláspontunk kifejtésére. A személyes adatok védelmét és a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő ügyben a jövőben is forduljon bizalommal a Hatóságunkhoz!

Budapest, 2016. november 10.

Üdvözlettel:



  
Dr. Péterfalvi Attila  
elnök  
c. egyetemi tanár