



Ügyiratszám: NAIH/2016/3529/3/J.
Ügyintéző: dr. Majsa Dóra
E-mail cím: majsa.dora@naih.hu

Dr. Váradi Piroska főosztályvezető
részére

Nemzeti Védelmi Szolgálat

kmf@nvsz.police.hu

Tisztelt Főosztályvezető Asszony!

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság (a továbbiakban: NAIH) véleményét az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: Intr.) 2016. október 1-i hatállyal módosított Intr. 8. §-a szerinti az integritási és korrupciós kockázatok felmérésének, valamint az intézkedési terv és az integritásjelentés elkészítésének támogatására, továbbá az államháztartásért felelős miniszterrel közösen a kontrollkörnyezet kialakításának és az integrált kockázatkezelési folyamatnak a szervezésére, a szervezeti integritást sértő eseményekre vonatkozó bejelentések fogadására és kivizsgálására készített módszertani útmutatóról szíves megfontolásra ezúton megküldöm.

I. 1. számú melléklet - Útmutató a kontrollkörnyezet és az integrált kockázatkezelési rendszer kialakításához

A „Útmutató a kontrollkörnyezet és az integrált kockázatkezelési rendszer kialakításához” című tervezetben javaslok az „Adatvédelmi tv.” rövidítés helyett az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény bevett, hivatalos rövidítését, az Infotv. rövidítést alkalmazni, így közérthetőbbé válhat az útmutató.

II. 2. számú melléklet - Módszertani útmutató az integritási és korrupciós kockázatok felmérésének, valamint az intézkedési terv és az integritásjelentés elkészítésének támogatására

II.1. A nyilvánosság korlátozása

A „Módszertani útmutató az integritási és korrupciós kockázatok felmérésének, valamint az intézkedési terv és az integritásjelentés elkészítésének támogatására” utolsó fejezetében, amely az „Adatkezelési kérdések” címet viseli, azonban valójában az információszabadság alapjogának érvényesülésével kapcsolatosan tesz megjegyzéseket, központi problémája,

hogy jogszabály – így például az Intr. – nem mondja ki egyértelműen, hogy mely dokumentumok lennének nyilvánosak. Ahogy azt az útmutató is idézi, a közfeladatot ellátó szervek tevékenységével kapcsolatosan főszabály a nyilvánosság, és az általuk kezelt adatok – a személyes adatokat kivéve – közérdekű adatoknak minősülnek. Az útmutató azt sugallja, hogy a közfeladatot ellátó szervek mérlegelésétől függne egy dokumentum megismerhetősége. A nyilvánosság azonban nem mérlegelésen alapuló kötelezettsége a szervezeteknek, annak korlátozhatóságára az Alaptörvény és az Infotv. – az Alkotmánybíróság határozataival egyértelműsített – szigorú szabályokat állapít meg.

Az Alaptörvénnyel összhangban az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) fogalomrendszerében az adatelv, és *nem az iratelv érvényesül*. Az Infotv. tehát nem a dokumentumot, vagy az iratot, hanem az adatot minősíti. Egy adott dokumentum rendkívül sokféle adatot tartalmazhat (személyes, közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatok), ezért az iratban szerepelhetnek egyrészt nyilvános, másrészt nem nyilvános adatok is. Nem maga a dokumentum tekintetében érvényesül tehát a közérdekű adatok nyilvánossága, hanem az irat tartalmában szereplő közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatok vonatkozásában. Az adatelv azt is jelenti, hogy a közérdekű és a közérdekből nyilvános adat megismeréséhez való jog gyakorlása esetén az adat, és nem maga az irat az alapjog tárgya. Az integritásfejlesztési ciklus egyes dokumentumainak adattartalmát tehát aszerint kell nyilvánosságra hozni – akár közzététel, akár adatigénylés teljesítése során - , hogy az abban található adatok nyilvánosság általi megismerhetőségéről dönt a szerv, és nem a teljes dokumentuméről.

A nyilvánosság korlátozhatóságával kapcsolatosan nagyon hangsúlyos, hogy mivel az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében meghatározott alapjogról van szó, annak korlátozhatóságára vonatkozik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése. Az Infotv. 27. § (2) bekezdésének megfelelően az információszabadságot csak törvénnyel lehet korlátozni. A korlátok közül az útmutató által idézett és ajánlott korlát a döntés megalapozásul szolgáló adat minőségre való hivatkozás.

Az Alkotmánybíróság 32/1992. (V. 29.) AB határozatában kimondta, hogy egy demokratikus jogállamban a polgároknak joguk van arra, hogy az életükre alapvetően kiható döntéseket, az azokat alátámasztó indokokat és a döntéshozatalban részt vevők szakmai álláspontjait (esetleges ellenvéleményeiket) – akár késleltetetten is – megismerjék.

A döntés megalapozását szolgáló adatok nyilvánosságával kapcsolatban ugyanakkor a 34/1994. (VI. 24.) AB határozat utal arra, hogy *„az Európa Tanács tagállamaiban az aktanyilvánosság általában nem vonatkozik az ún. munkadokumentumokra. [...] Éppenséggel garanciális intézménye a köztisztviselői munka színvonalának és hatékonyságának, hogy a köztisztviselők döntés-előkészítése szabadon, informálisan és a nyilvánosság nyomásától mentesen folyik. Ezért az aktanyilvánosság a közbülső munkaanyagokra nem, hanem csak a végeredményre vonatkozik.”*

Ezzel kapcsolatban azonban megjegyzem, hogy jelen esetben nem feltétlenül klasszikus értelemben vett munkaanyagokról van szó (tervezetekről, vázlatokról, levélváltásokról), hanem azokról a dokumentumokról, amelyeket a jogalkotónak kötelezettsége elkészíteni a korrupció megelőzése, felszámolása érdekében.

A 32/1992. (V. 29.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rávilágít azonban továbbá arra is, hogy az ország életét befolyásoló fontos politikai és gazdasági döntések későbbi végrehajtását gyakran lehetetlenné tenné, ha a tervezett lépések, bizonyos döntés-előkészítő dokumentumok a döntéshozatal előtt nyilvánosságot kapnának. Annak is lehet méltányolható indoka, ha a közfeladatot ellátó szerv egy korábbi ülésén elfogadott döntés nyilvánosságra hozatalát későbbi időpontra halasztja, elkerülendő, hogy a tervezett intézkedések bevezetése előtt meghiúsuljon a kormányzati politika végrehajtása.

Az útmutató – valószínűleg egy elírásnak köszönhetően – az Infotv. 25. § (5) és (6) bekezdéseire hivatkozik. Az Infotv. 27. § (5) és (6) bekezdéseivel kapcsolatban engedje meg, hogy felhívjam szíves figyelmüket arra, hogy együttesen mindkét bekezdésre hivatkozni egy adott dokumentum adataival kapcsolatban nehezen fogadható el. Az (5) bekezdés a döntés meghozatalát megelőzően hivatkozható kizárólag, az a döntés megszületését megelőző nyilvánosság-korlátozást engedi meg.¹

A döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény a döntés meghozatalát követően² akkor is elutasítható, ha az adat további jövőbeli döntés megalapozását is szolgálja. Amennyiben tehát a kérdéses információ olyan adatösszesség része, amelynek egyes elemei tekintetében már döntés született, de más elemei még további döntés tárgyai lesznek, ez utóbbi adatok tekintetében az első döntés meghozatala után nem érvényesül a nyilvánosság. Annak eldöntése, hogy melyik adat kapcsolódhat adott esetben egy további döntéshez, nem teljesen egyértelmű. Egy információ gyakorlatilag számtalan további tevékenység vagy döntés alapjául szolgálhat, az információszabadság korlátozásának ilyen tág értelmezése azonban alaptörvény-ellenes lenne.

A közfeladatot ellátó szervezeteknek – az Infotv. 27. § (6) bekezdés értelmében – mérlegelniük kell, hogy – a döntés meghozatalát követően – az egyes adatok tekintetében fennáll-e olyan közérdek, amely a nyilvánosság korlátozását indokolná. Amennyiben nem, például az adott döntés megszületett, további intézkedések már nem szükségesek, a döntés megalapozását szolgáló adatok megismerhetőségét biztosítani kell. Hasonló mérlegelésre van szükség a további döntések meghozatalához szükséges információk tekintetében: ebben a tekintetben azt kell megvizsgálni, hogy van-e olyan döntés, amelynek részrehajlásmentes meghozatalát a korábban keletkezett döntés megalapozását szolgáló adatok veszélyeztethetnék. Ilyen indokok hiányában az információszabadság korlátozására nem kerülhet sor.

A szervezeteknek tehát még a döntés meghozatal után is meg kell nevezniük azt a közérdeket, jövőbeni döntést, amelyhez azt az adatot, amelyet kikapart az adatelvének megfelelően a másolatról, nem ismerheti meg a nyilvánosság. Fontos hangsúlyozni továbbá az indokolási kötelezettséget is, nem elegendő a megtagadáskor az Infotv. 27. § (5) és (6) bekezdését hivatkozásként megjelölni.

1 Infotv. 27. § (5) bekezdés: „A közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános. Ezen adatok megismerését - az adat megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek súlyának mérlegelésével - az azt kezelő szerv vezetője engedélyezheti.”

2 Infotv. 27. § (6) bekezdés

Összességében javaslom azon megközelítési mód hangsúlyozását az útmutatókban, amely Nyílt Kormányzati Együtműködés (OGP) fő üzenete, a korrupció-megelőzés egyik sarokpontja: a nyilvánosság.

III. 3. számú melléklet – Szervezeti integritást sértő cselekményekre vonatkozó bejelentések fogadása és kivizsgálása

A „Szervezeti integritást sértő cselekményekre vonatkozó bejelentések fogadása és kivizsgálása” című útmutató jelenlegi tervezete a bejelentések fogadásával, illetve kivizsgálásával kapcsolatban a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) bizonyos rendelkezéseit ajánlja alkalmazni, amely azonban a személyes adatok védelmének érvényesülésével kapcsolatban aggályokat vet fel.

Az útmutató 36. oldalán az írásbeli jegyzőkönyvkészítés alternatívájaként a kép- és hangfelvétel készítésének lehetőségét is ajánlja a bejelentésekkel, panaszokkal kapcsolatos eljárások kivizsgálása során, így többek között a bejelentés megtételére is.

Ez szükségszerűen olyan személyes adatok kezelésével is járna, amelynek jogalapja vagy az érintett természetes személy önkéntes és határozott hozzájárulása, illetve törvény lehet³. Mivel azonban a Ket. mint háttérjogszabály alkalmazását törvény nem írja elő, nincs ilyen törvényi felhatalmazás az adatkezelésre. A hozzájárulás alapján történő kép- és hangfelvétel rögzítése mint adatkezelés kizárólag akkor fogadható el, ha az önkéntes hozzájárulás a meghallgatott személy részéről biztosítható. Javaslom ezen jegyzőkönyv-készítési móddal kapcsolatban a NAIH ajánlását (naih.hu/files/ajanlas_hangfelvetel_NAIH-2016-4718-V.pdf) figyelembe venni az útmutatóban.

Az Infotv. 4. és 5. §-a szerint: *“(1) Személyes adat kizárólag meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében kezelhető. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie az adatkezelés céljának, az adatok felvételének és kezelésének tisztességesnek és törvényesnek kell lennie.*

(2) Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas. A személyes adat csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig kezelhető.[...]

5. § (1) Személyes adat akkor kezelhető, ha

a) ahhoz az érintett hozzájárul, vagy

b) azt törvény vagy - törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben - helyi önkormányzat rendelete közérdeken alapuló célból elrendeli.

III.2. Írásbeli bejelentések fogadásának elektronikus módja

A 3. számú mellékletben található útmutató 26. oldalán, a bejelentések fogadására létrehozandó e-mail postafiókkal kapcsolatban leírtakat javaslom azon témakörrel kiegészíteni, hogy a postafiók biztonságos volta hogyan biztosítható.

III.3. A 3. számú útmutató 31. oldalán található III. 3. alfejezete, a vizsgálati módszerek

3 Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) 5. § (1) bekezdés a) és b) pontjai

A vizsgálati eszközök leírásán túl javaslom kiegészíteni az útmutatót, a nem megengedett vizsgálati eszközök részletezésével. Így például kép- és hangfelvétel készítése, fedett együttműködő által végrehajtott puhatolás, jogszerűtlen magatartása provokálása, nyomcsapda alkalmazása, tehát a titkos információgyűjtés azon eszközei és módszerei, amelyeknek alkalmazására legfeljebb a rendvédelmi szervek és nemzetbiztonsági szolgálatok jogosultak.

Köszönöm megtisztelő felkérését az útmutató véleményezésére, kérem, hogy a személyes adatok védelme és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülése érdekében fontolja meg a fentiekben javasolt módosításokat.

Budapest, 2016. szeptember „27”

Üdvözlettel:



Dr. Péterfalvi Attila
elnök
c. egyetemi tanár