
**MTA Law Working Papers
2014/31**

**Sarkalatos átalakulások – Az
adatvédelmi és adatnyilvánossági
szabályozás átalakulása**

Ligeti Miklós

**Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences
Budapest**

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Ligeti Miklós: * Sarkalatos átalakulások – Az adatvédelmi és adatnyilvánossági szabályozás átalakulása

A Transparency International Magyarország (TI Magyarország), a korrupció ellen küzdő civil szervezetként, az adatnyilvánosságra vonatkozó szabályozás átalakulását elsősorban a közérdekű adatok, mindenekelőtt a közpénzadatok megismerhetőségét előíró jogi garanciák szempontjából vizsgálja. Az alábbiakban az e garanciákat előíró jogszabályi rendelkezések megváltozása és a garanciák gyakorlati érvényesíthetősége közötti összefüggésekre mutatunk rá.

Ezért az „*az adatvédelmi és adatnyilvánossági szabályozás átalakulása*” című szakmai vitára megfogalmazott kérdések közül kizárólag az 1., a 3., az 5. és a 7. kérdésre összpontosítunk.¹

1. A legfontosabb tartalmi változások

A TI Magyarország a korrupció ellen küzdő civil szervezet, ezért a tevékenységét az információszabadságnak elsősorban a közérdekű adatok, mindenekelőtt a közpénzadatok megismerhetőségét meghatározó összefüggései érintik. Ezen a területen a legfontosabb változásnak azt tekintjük, hogy a 2010-es kormányváltást követően meggyengültek az információszabadságnak a közhatalom elszámoltathatóságát és a közpénzek nyomon követését szolgáló eszközei.

2012-ben életbe lépett az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (információszabadság törvény), amely felszámolta a végrehajtó hatalomtól független adatvédelmi ombudsman intézményét. Az ekkor létrehozott Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) autonóm államigazgatási szerv, vagyis nem áll a kormány irányítása vagy felügyelete alatt. A végrehajtó hatalom részét képező NAIH azonban eltér a korábbi intézményi megoldástól, amelynek keretében az adatvédelem a parlament által választott, a végrehajtó hatalomtól teljes egészében független ombudsman feladata volt. A NAIH elnökét nem az Országgyűlés választja, hanem az államfő nevezi ki.

Az Európai Parlament és az Európai Tanács vonatkozó irányelve² szerint minden tagállamnak gondoskodnia kell arról, hogy az adatvédelmi rendelkezések alkalmazását valamely erre rendelt hatóság felügyelje. Ennek a hatóságnak a feladatai gyakorlása során teljes függetlenséget kell biztosítani. Annak eldöntése a tagállamokra tartozik, hogy az adatvédelmi hatósági feladatokat parlamenti ombudsman vagy a végrehajtó hatalom részét képező hatóság lássa el. Magyarország tehát nem azáltal került szembe az adatvédelmi irányelv előírásaival, hogy az egyik lehetséges adatvédelmi hatósági megoldásról áttért egy másik, önmagában szintén elfogadható hatósági megoldásra. A közösségi jog sérelmét azáltal idézte elő az ország, hogy az adatvédelmi intézményrendszer megváltoztatását nem tudta

* Jogi vezető, Transparency International Magyarország.

¹ A TI Magyarország információszabadsággal összefüggő részletes álláspontját egyebek mellett a http://mitvalasztunk.hu/images/MitValasztunk_Az_intezmenyrendszer_es_a_koltsegyetes_atlathatosaga_Magyarorszagon.pdf honlapon elérhető tanulmányban fejtette ki.

² A személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 95/46/EK irányelv (28. Cikk (1) bekezdés)

megfelelően alátámasztani. Magyarország arra vonatkozóan sem tudott meggyőző magyarázatot adni, hogy a jogállásváltás nem sérti az adatvédelmi intézményrendszerrel szemben támasztott teljes függetlenség követelményét. A teljes függetlenség követelményének megsértéseként értékelhető egyebek mellett az, hogy az adatvédelmi intézményrendszerben végrehajtott jogállásváltás együtt járt az addigi adatvédelmi biztos megbízatásának idő előtti megszüntetésével. Az Európai Bizottság által emiatt Magyarország ellen kötelezettségszegés megállapítása iránt benyújtott kereset alapján az Európai Unió Bírósága előtt indult eljárás annak megállapításával zárult, hogy Magyarország megszegte az adatvédelmi irányelvből eredő kötelezettségeit.³

Az Országgyűlés 2013-ban módosította az információszabadság törvényt. A módosítás kimondatlanul is abból indult ki, hogy a közérdekű adatok megismerése és terjesztése az állami szervek privilégiuma. A módosításhoz fűzött indokolások és egyes értelmezések⁴ különbséget tesznek a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog és a közérdekű adatokat kezelő szervezetek ellenőrzését megvalósító vagy arra irányuló adatkérések között, utóbbit a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő joggal történő visszaélésnek beállítva. A TI Magyarország elutasítja ezt az értelmezést és a mögötte meghúzódó felfogást. A TI Magyarország az információszabadságot a közhatalom kontrolljának rendes eszközei között tartja számon, nem pedig az államhatalom által engedélyezhető kegynek tekinti.

Az információszabadság törvény módosításának eredményeképpen a közérdekű adatok kezelőinek elegendő a korábbiaknál szűkebb körben hozzáférést engedni az általuk kezelt adatokhoz. A módosítás hatására sérül a bírói felülvizsgálathoz való jog is: az új szabályozás szerint bizonytalan, hogy a polgárok és a civil társadalom szervezetei bíróság előtt megtámadhatják-e az állami szervek azon döntéseit, amelyek visszatartják a közérdekű adatokat.

Ehhez hasonlóan problémás a célhoz kötött adatkezelés elvének az érvényesítése a közérdekből nyilvános személyes adatok terjesztésére. Ez hatásában szintén indokolatlanul szűkíti a polgárok számára hozzáférhető, megismerhető, közérdeklődésre számot tartó adatok nyilvánosságát.

Szintén jogkorlátozó hatású az üzleti titok alkalmazását – helyesen és tartalmilag egyébként a korábbi ún. üvegzséb törvény rendelkezéseivel összhangban – korlátozó szabályozás körében a bírói jogorvoslat lehetőségét elbizonytalanító hatású rendelkezés beiktatása az információszabadság törvénybe.

Végül arra is rá kell mutatni, hogy az információszabadság törvény alkalmazása során problémát jelent a NAIH által végzett hatósági vizsgálat kivonása a közigazgatási eljárások általános rendszeréből. Ennek az a következménye, hogy a NAIH által végzett hatósági vizsgálat során nem érvényesülnek azok az általános közigazgatási jogi előírások, amelyek az eljárási határidőket, a fellebbezés vagy éppen a bíróhoz fordulás jogát szabályozzák. Ha a NAIH hatósági vizsgálatot indít például annak megállapítására, hogy valamely közhatalmi szerv jogszerűen kezel személyes adatokat, illetve jogszerűen tart vissza közérdekű adatokat, az információszabadság törvény értelmében két hónap áll a rendelkezésére az eljárás

³ lásd: C-288/12. sz. ügy; <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=hu&num=C-288/12>

⁴ lásd az alapvető jogok biztosának AJB4633/2013 számú, 2013. november 21-én kelt levelét.

teljesítésére. Arról azonban nem szól az információszabadság törvény, hogy mi történik, ha a NAIH nem végzi el a vizsgálatot két hónap alatt, ahogyan arról sem, hogy ebben az esetben van-e mód bíróságon sérelmezni a NAIH mulasztását. A törvény arról is hallgat, hogy miként lehet jogorvoslatot keresni a NAIH által akár a kéthónapos határidőn belül, akár azt túllépve hozott érdemi döntés megállapításai ellen. Vagyis a NAIH hatósági vizsgálati eljárásában szinte a diszkréciót elérően széles mérlegelési szabadságot élvez, miközben ténykedése vagy mulasztása nem kérhető számon.

3. A TI Magyarország véleménye a változtatásokról

A közhatalom átláthatósága és számonkérhetősége szempontjából egyértelműen jelentős visszalépést jelent az információszabadság imént ismertetett visszaszorulása. Bizonytalanabbá vált a közhatalom működésére és a közpénzek elköltésére vonatkozó adatokhoz való hozzáférés, illetve a hozzáférést absztrakt módon előíró jogszabályi rendelkezések gyakorlati kikényszeríthetősége. Meggyengültek a közhatalom elszámoltathatóságát biztosító, a társadalom civil szereplői által igénybe vehető eszközök, ez nagyobb teret enged a felelőtlen és nem számon kérhető hatalomgyakorlásnak.

5. A változások összhangja az Alaptörvénnyel

Az információszabadság törvényt módosító 2013. évi XCI. törvényre (InfotvM.) vonatkozó eredeti normaszöveg-javaslat értelmében a közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítése nem eredményezhetett volna a külön törvényben szabályozott ellenőrző szervek ellenőrzési jogosítványainal azonos mélységű és terjedelmű adatbetekintést és adatkezelést. Az InfotvM. köztársasági elnöki vétót követő módosítása ugyan megváltoztatta az eredetileg javasolt normaszöveget, a lényegét azonban érintetlenül hagyta. Az információszabadság törvény 30. §-ának InfotvM. által megállapított (7) bekezdése értelmében a közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, illetve tételes ellenőrzésére irányuló adatmegismerésekre továbbra is külön törvények rendelkezései irányadók. Az InfotvM. szerint, ha az imént idézett okra történő hivatkozással utasítják el az adatigénylést, az adatigénylő az információszabadság törvény 52. §-a alapján a NAIH-nál kezdeményezhet vizsgálatot.

Az InfotvM. alapjogsérelemi kockázatokat rejt magában. Az információszabadság törvény 30. § új (7) bekezdésében található azon megfogalmazás, miszerint a „közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, illetve tételes ellenőrzésére irányuló adatmegismerésre külön törvények rendelkezései irányadók” bizonytalan jogfogalmakat tartalmaz. Nem állapítható meg ugyanis az, hogy pontosan mit jelent az egyes szervek gazdálkodásának „átfogó, számlaszintű”, illetve „tételes” vizsgálata. Az InfotvM.-hez fűzött részletes indokolás is mindössze annyit állapít meg, hogy a „közfeladatot ellátó szervek gazdálkodásának célszerűségét, eredményességét valamint törvényességét érintő ellenőrzések lefolytatására külön törvényben meghatározott szervek jogosultak és nem az Információszabadság törvény szerinti adatigénylő”. A normaszöveg és annak indokolása alapján nem állapítható meg, hogy a jogkereső, adatigénylő polgárok az egyes állami szervek által végzett közpénzfelhasználással kapcsolatos mely adatok megismerésére maradtak jogosultak.

Mivel a közérdekű adatok kezelői hivatottak az InfotvM. által bevezetett bizonytalan jogfogalmak értelmezésére, fennáll annak a lehetősége, hogy az adatkezelők a maguk számára előnyös jogértelmezéssel előre nem felmérhető terjedelemben korlátozzák a közérdekű adatokhoz való hozzáférés jogát. Ez önkényes és részrehajló jogalkalmazást idéz elő, ami jogbizonytalansághoz vezet.

Az információszabadság törvény 30. § új (7) bekezdése azáltal is sérti a jogbiztonság elvét, hogy a „közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, illetve tételes ellenőrzésére” irányulónak minősített közérdekű adatkérés adatkezelő általi elutasítása esetén a NAIH vizsgálatának kezdeményezésére jogosítja fel az adatigénylőt. Az információszabadság törvény 52. § alapján korábban is, bármilyen adat megismerési igény elutasítása esetén nyitva állt a NAIH vizsgálatának a kezdeményezésére vonatkozó lehetőség. Ahogyan az információszabadság törvény 31. § (1) bekezdése azt is szabályozza, hogy a közérdekű adatokat igénylő az adatigénylés elutasítása esetén bírósághoz fordulhat. Az adatigénylőket az adatigénylés elutasítása esetén megillető, már meglévő jogosultságok közül a nem bírósági jogorvoslat lehetőségének az InfotvM. által bevezetett utaló szabály által történő „kiemelése” kétségessé teszi az információszabadság törvény szerinti jogorvoslati rendszer koherenciáját. Nem dönthető el ugyanis, hogy a közérdekű adatok megismerésére irányuló állampolgári igénynek az információszabadság törvény 30. § új (7) bekezdésében szabályozott okra hivatkozva történő elutasítása esetén rendelkezésre áll-e vajon az információszabadság törvény 31. § (1) bekezdésében szabályozott bírósághoz fordulás joga. Nem világos az sem, hogy netán a NAIH által nyújtott jogorvoslat kimerítése a bíróhoz fordulás jogának előfeltétele lenne-e.

Feltéve, de nem megengedve, hogy a bírói jogorvoslat lehetősége a közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az információszabadság törvény 30. § új (7) bekezdése alapján történő elutasítása esetén is adott, nem dönthető el az sem, hogy ebben az esetleges perben érvényesül-e az információszabadság törvény 31. § (2) bekezdése, amely a bizonyítás terhét az adatkezelőre helyezi. Emiatt az sem világos, hogy egy ilyen perben – amennyiben egyáltalán van erre lehetőség – az elutasított adatigénylőnek vagy az adatkezelőnek kell bizonyítania azt, hogy a közérdekű adatok megismerése nem irányult „közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, illetve tételes ellenőrzésére.” Az egyébként is bizonytalan tartalmú jogfogalmakra épülő bizonyítási kötelezettség előírása teljesíthetetlen kötelezettséget eredményez.

Az InfotvM. az információszabadság törvény 27. § módosított (3) bekezdésében, valamint új (3a) és (3b) bekezdésében rendelkezik az üzleti titok fogalma közpénzekre alkalmazhatóságának a korlátozásáról, valamint ebben a körben tájékoztatási kötelezettséget ír elő. Az információszabadság törvény 27. § új (3b) bekezdése értelmében ha a közpénzre vonatkozó adatot kezelő szerv az ilyen adatot üzleti titoknak minősíti, és erre hivatkozva megtagadja az adat kiadását, az adatigénylő az adatkezelő „felett törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárását kezdeményezheti.”

E rendelkezés alapján nem lehet megnyugtatóan eldönteni, hogy ha a közpénzhasználat megismerésére irányuló közérdekű adatkérést az igényelt adat üzleti titok mivoltára hivatkozással tagadják meg, akkor a megtagadás sérelmezhető-e a bíróságon. Erre a dilemmára három válasz is elképzelhető: 1) a megtagadó adatkezelővel szemben

kezdeményezhető törvényességi felügyeleti eljárás az egyedüli jogorvoslat, 2) a törvényességi felügyeleti eljárás kimerítése a bírói út előfeltétele, illetve 3) a törvényességi felügyeleti eljárás és a bírósági jogorvoslat egymástól függetlenül igénybe vehetőek.

A törvényességi felügyeleti eljárás jogorvoslati eszközként való bevezetése ugyanolyan módon elbizonytalanítja a bíróhoz fordulás jogát, mint a közérdekű adatkérés „közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, illetve tételes ellenőrzésére” irányulónak minősítése esetére a NAIH által végzendő hatósági vizsgálat kezdeményezésének a lehetővé tétele. Ennél is súlyosabb probléma, hogy a közérdekű adatot kezelő legtöbb szervezet vonatkozásában nem egyértelmű, hogy mely szerv gyakorolja felettük a törvényességi felügyeletet. A közpénzből (is) gazdálkodó cégek és az állami, önkormányzati vállalatok például gazdasági társaságok, amelyek esetében nem beszélhetünk törvényességi felügyeletről.

A TI Magyarország álláspontja szerint a közérdekű adatok visszatartása esetén a bíróhoz fordulás lehetőségének az ilyen mértékű elbizonytalanítása önmagában a jogbiztonság súlyos sérelmét idézi elő.

Az InfotvM. a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapvető jog érvényesülését nem más alapvető jog védelme érdekében korlátozza, ezért ez a jogkorlátozás szükségtelen. A korlátozást esetleg megalapozó más alapvető jog hiányában az arányosság kérdése fel sem vethető. Emiatt az Információszabadság törvény 27. § InfotvM. által beiktatott (3b) bekezdése, valamint 30. § InfotvM. által beiktatott (7) bekezdése sérti a közérdekű adatokhoz való hozzáférés Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében, valamint 39. cikk (2) bekezdésében biztosított jogát.

7. Módosítás szükségessége

A TI Magyarország az információszabadság intézményi garanciáinak helyreállítása és a közérdekű, illetve a közérdekből nyilvános adatok hozzáférhetőségének a megerősítése érdekében – egyfajta „minimumcsomag” gyanánt – szükségesnek tartja, hogy

- a) A NAIH helyett ismét a parlament által választott és a végrehajtó hatalomtól teljesen független ombudsman felügyeljen a közérdekű adatok megismerhetőségére.
- b) Az információszabadság törvényből kerüljenek kiiktatásra
 - a. a közérdekű adatok megismerhetőségét szűkítő és a bíróhoz fordulás jogát elbizonytalanító rendelkezések;
 - b. a közérdekből nyilvános személyes adatok terjesztésére a célhoz kötött adatkezelés elvé érvényesítő rendelkezések.

© Ligeti Miklós, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösnéyi András főigazgató

Szerkesztő: Szalai Ákos

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: szalai.akos@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515