Ügyszám: 664/P/2007-9.

Tisztelt [...]!

A túlzott hiány eljárással (excessive deficit procedure – EDP) kapcsolatos, 2007. április 1-jét megelőzően az EUROSTAT-nak megküldött magyar jelentés nyilvánossága ügyében 2007. április 2-án megküldött panaszában, majd az ezt követően 2007. április 6-án küldött kiegészítésben, továbbá a 2007. április 26-án kelt levelében foglaltakra az alábbiakat válaszolom:

Beadványában Ön azt kérte, hogy folytassak le vizsgálatot és foglaljak állást arról, *hogy a KSH megalapozottan tagadta-e meg az Eurostat számára 2007. április elsejei határidővel megküldött EDP jelentés közreadását."*

Mint az Ön előtt is ismert, az üggyel összefüggésben 2007. április 11-én munkatársam tájékoztatást kért a KSH alelnökétől, aki válaszlevelében a felvetett kérdésekben kifejtette álláspontját, továbbá közölte, hogy a 2006. októberi EDP jelentés nyilvánossága ügyében a KSH-nak peres eljárása van folyamatban. A kérésemre számomra másolatban megküldött keresetlevél szerint Ön 2006. október 12-én fordult a Fővárosi Bírósághoz, melyben azt kérte, hogy a bíróság kötelezze a KSH-t a túlzott hiány eljárás keretében követendő eljárás (EDP) keretében az Európai Unió Tanácsa részére 2006. október 1-je előtt megküldött jelentés kiadására. Ez az eljárás jelenleg is folyamatban van.

Ennek ismeretében döntenem kellett, hogy vizsgálhatom-e tovább a panaszát. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 27. § (1) bekezdése ugyanis kimondja, hogy *„bárki az adatvédelmi biztoshoz fordulhat, ha véleménye szerint személyes adatainak kezelésével, illetve a közérdekű adatok vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogainak gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem érte, vagy annak közvetlen veszélye fennáll, kivéve, ha az adott ügyben bírósági eljárás van folyamatban."*

Az adatvédelmi biztos eljárásának ezen korlátozása nyilvánvalóan azt a célt szolgálja, hogy egyrészt elkerülhetők legyenek a párhuzamos jogalkalmazói eljárások, másrészt főként, hogy ne sérüljön a bíróságok függetlensége. Egyértelműen ezt az értelmezést erősíti meg a rendelkezéshez fűzött indokolás is, mely szerint: *„bárki kezdeményezheti saját ügyében az adatvédelmi biztos fellépését, aki ennek alapján a 22. §-hoz fűzött indokolásban említett intézkedéseket teheti, eljárása azonban nem sértheti a bíróságok függetlenségét."*

Vizsgálati jogosultságom mérlegelése során értelmeznem kellett az Avtv. 27. § (1) bekezdésében használt „adott ügy" fogalmát. Arra a kérdésre kellett választ adnom, hogy mi tekintendő döntőnek: az, hogy a két eljárásban egyazon dokumentum nyilvánosságáról kell határozni, vagy pedig az, hogy ugyanarról a jogi kérdésről van szó. Álláspontom az, hogy a bíróságok függetlenségét sértheti, ha jóllehet eltérő időpontban született, de ugyanazon típusú, ugyanannál a szervnél ugyanolyan eljárásban keletkezett és az Avtv. szempontjából ugyanazon jogi megítélés alá eső dokumentum nyilvánosságáról a bírósággal egyidejűleg lefolytatott eljárásban döntene az adatvédelmi biztos. Ezért nem folytathatom tovább a vizsgálatot, és nem foglalhatok állást a beadványában megfogalmazott kérdésben.

Nincs ugyanakkor törvényi akadálya annak, hogy általánosságban tájékoztassam az Avtv. 19/A. §-ában meghatározott nyilvánosság-korlátozás jellegéről.

Ezt a rendelkezését az Országgyűlés az Alkotmánybíróság 12/2004. (IV. 7.) számú határozatában megállapított mulasztás pótlásaként iktatta be az Avtv.-be. Az Alkotmánybíróság e határozatában egyebek mellett megállapította: *„A közigazgatás hatékonysága és átláthatósága közötti helyes egyensúly megtalálása a jogalkotó feladata. Megállapítható azonban, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő korlátozásnak csak olyan mértéke tekinthető alkotmányosnak, ami egy demokratikus társadalomban kétséget kizáróan szükséges, „kényszerítően" indokolt, ugyanakkor a korlátozással elérni kívánt célhoz képest arányos. […] A korlátozás egyfelől akkor indokolt, ha azt az Avtv. 19. § (1)-(3) bekezdése lehetővé teszi, másfelől akkor, ha a közérdekű adat nyilvánosságra hozatala veszélyezteti a közfeladat ellátását, állami feladat külső befolyástól mentes gyakorlását. A*

közfeladatot ellátó szervek és személyek kényelmi szempontjai nem élvezhetnek elsőbbséget egy alapvető joggal szemben."

Az Alkotmánybíróság határozata nyomán elfogadott Avtv.-módosítás nyomán a törvénybe bekerült 19/A. § - megváltoztatva a korábbi fogalmakat („belső használatra készült vagy döntés-előkészítéssel összefüggő adat") - a következőképpen rendelkezik:

„19/A. § (1) A 19. § (1) bekezdésében meghatározott 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 - a 19. § (1) bekezdésében foglaltakat mérlegelve - az azt kezelő szerv vezetője engedélyezheti.

(2) A döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény - az (1) bekezdésben meghatározott időtartamon belül - a döntés meghozatalát követően akkor utasítható el, ha az adat megismerése a szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné."

Az új szabályhoz fűzött jogalkotói indoklás szerint: *„A törvény tartalmi meghatározást ad az automatikus nyilvánosságkorlátozás alá eső adatok körére, amikor az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatala előtt készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adatok esetében a keletkezésüktől számított tíz évig ad lehetőséget az adatok megismerésének korlátozására. A „döntés megalapozását szolgáló" fordulat az adat készítése vagy rögzítése céljára utal, vagyis az Avtv. új 19/A. §-ának alkalmazhatósága nem függ attól, hogy ténylegesen születik-e döntés az azt megalapozó adatok alapján."*

Az Avtv. 19/A. §-ára alapozott nyilvánosságkorlátozás indokoltságának vizsgálatakor tehát a jogalkalmazó mérlegeli, hogy a közfeladatot ellátó szervtől igényelt dokumentum e törvényi feltételek fényében miként minősítendő: azaz, hogy az adott szerv feladat- vagy hatáskörébe tartozó döntés megalapozását célzó adatokról van-e szó, és hogy jogszerű-e a nyilvánosságtól való elzárása.

Az adatvédelmi biztosi gyakorlatban is felmerült már az, a jelen ügyben külön vizsgálandó kérdés, hogy az Avtv. 19/A. §-ában foglalt nyilvánosság-korlátozás jogszerű-e olyan esetekben, amikor magyar közfeladatot ellátó szerveknek külföldi vagy nemzetközi szervezetek számára készített dokumentumairól van szó.

A panaszát kiegészítő, 2007. április 6-án kelt levelében azt írta: „felmerült", hogy az elkészítésben részt vevő magyar hatóságok (KSH, PM, MNB) az EDP jelentéseket nemcsak az Európai Unió illetékes szerveinek, hanem más nemzetközi szervezeteknek is megküldik. Kérte, vizsgáljam meg, hogy – amennyiben ez igaz -, e cselekmény megfelel-e a magyar jogszabályoknak, adatvédelmi követelményeknek.

Az EDP jelentések védendő személyes adatokat nem tartalmaznak, „adatvédelmi követelmények" tehát e dokumentumokkal kapcsolatban nem merülnek fel. Az Avtv. alapján annak vizsgálatára nincsen hatásköröm, hogy egyes állami szervek a közérdekű adatok nyilvánosságát korlátozó szabályok (pl. az államtitokra, szolgálati titokra, üzleti titokra vonatkozó rendelkezések) ellenére ilyen dokumentumokat esetlegesen illetéktelenek számára hozzáférhetővé tettek. Általánosságban annyit állapíthatok meg, hogy e dokumentumok sem államtitokká, sem szolgálati titokká minősítésének nincsen jogszabályi alapja. Nem merül fel továbbá az üzleti titok védelme mint a nyilvánosságot korlátozó jogszerű érdek sem, így ezen információk az Alkotmány 61. § (1) bekezdése szerint szabadon terjeszthetők. Kötelező közzétételüket pedig az Európai Unió Tanácsának 2005. december 12-i 2103/2005/EK rendelete 8/b. cikkének (4) bekezdése egyenesen elő is írja.

A továbbiakban tájékoztatom a 2007. április 24-én kelt levelében felvetett egyéb kérdésekkel kapcsolatos álláspontomról.

1. Az adatvédelmi biztos a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő panaszok vizsgálata során fő szabályként nem fedi fel a magánszemély panaszos nevét, hiszen az a tény, hogy valaki panasszal fordul hozzá, az érintett személyes adata, melynek napvilágra kerülése számára esetleg hátrányos következményekkel járhat. Ez alól kivétel, ha az ügy e nélkül nem volna vizsgálható és a panaszos a nevének használatához hozzájárul. Előfordult olyan eset is, hogy a panaszos kifejezetten kérte nevének felfedését, ilyenkor e kérésnek megfelelően járok el. Jelen esetben az ügy, azaz a KSH által elkészített EDP jelentés nyilvánosságának vizsgálata nem tette feltétlenül szükségessé a panaszos nevének említését, pusztán ezért nem került rá sor. Ez jelentőségre csak azáltal tett szert, hogy a KSH alelnöke a válaszában utalt egy folyamatban lévő bírósági eljárásra.

2. Hivatalom szokásos ügymenetének megfelelően az ügyben illetékes főosztályvezető levélben kereste meg az adatkezelőt. (A megkeresés másolatát – kérésének megfelelően – csatoltan megküldöm Önnek.) A panaszához mellékelt dokumentumok tanúsága szerint Ön a KSH elnökének címzett adatigénylésére dr. Bagó Eszter elnökhelyettestől kapott választ, ezért értelemszerűen ő volt a megkeresés címzettje. Tájékoztatom, hogy a bepanaszolt adatkezelők megkeresésekor a cél, hogy az általam feltett kérdésekre érdemi és szakszerű választ kapjak. Ennek szem előtt tartásával döntök arról, hogy a megkeresett szerv mely tisztségviselője a levelem címzettje. Kérésének megfelelően csatolva visszaküldöm dr. Bagó Eszter Önnek küldött és Ön által számomra mellékelt levelét, ugyancsak mellékelem az elnökhelyettes válaszát.

3. Tájékoztatom, hogy a fair eljárás követelményének megfelelően és hivatali elődöm gyakorlatával egyező módon a vizsgálatok során minden olyan esetben megkeresem az adatkezelőt, amikor a panasz elbírálása szempontjából indokoltnak tartom a bepanaszolt szerv szakmai álláspontjának, jogi érveinek, adatkezelési gyakorlatának, az üggyel kapcsolatos és a kezelésében lévő további dokumentumoknak az ismeretét. Minden egyes ügy körülményeinek ismeretében döntök esetleges helyszíni vizsgálat szükségességéről és arról, hogy kitől mely kérdésben kérek tájékoztatást.

Budapest, 2007. május 4.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila