Ügyszám: 222/K/2007-2.

Dr. Lázár János és Dr. Simicskó István elnök urak részére

a Magyar Köztársaság Országgyűlésének

Honvédelmi és rendészeti bizottsága és

Nemzetbiztonsági bizottsága

Budapest

Tisztelt Elnök Urak!

Megkaptam levelüket, amelyben a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban Avtv.) közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó szabályainak értelmezéséhez kérnek állásfoglalást. Tisztában vagyok azzal, hogy az Országgyűlésnek, a Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviseleti szervének átlátható és törvényes működéséhez kiemelkedő közérdek fűződik. Hivatali elődöm 2000 őszén az Országgyűlés Hivatalának felkérésére több ízben is kifejtette szakmai álláspontját a Házszabálynak a titokvédelemre tekintettel történt kiegészítésekor. Egyetértését fejezte ki az Országgyűlés elnökének 2/2001. számon kiadott, a Magyar Országgyűlés Hivatalának titokvédelmi szabályzatáról szóló rendelkezésével, mivel az részletesen és a titokvédelmi törvénnyel összhangban rendezte az Országgyűlés minősített dokumentumainak kezelését. Fenti állásfoglalással magam is egyetértek.

Kérem, engedjék meg, hogy az alábbiakban ne csak a levélben feltett három kérdésre fogalmazzam meg a választ, hanem részletesen, közvetlenül a levélben írt tényállásra reflektáljak:

1. A Társaság a Szabadságjogokért nevű szervezet a közérdekű adatok nyilvánosságára hivatkozva, az Avtv. 19. §-a és 20. §-a alapján tájékoztatást kért az Országgyűlés Honvédelmi és Rendészeti Bizottságának, valamint Nemzetbiztonsági Bizottságának birtokában lévő, 2004. január 1. és 2007. január 16. közötti időszakban megszűnt minősítésű iratokról. Az adatigény a dokumentumok megjelölésére, tárgyára, a minősítő kilétére, a minősítés időpontjára és konkrét jogcímére, valamint érvényességi idejére, továbbá minősítés megszűnésének okára vonatkozott.

2. A kérés teljesítésének előkészítése során arra a következtetésre jutottak, hogy a minősítés megszűnésének regisztrálása nem az adatokkal rendelkező bizottságok "érdemi" feladatai közé tartozik, hanem a bizottságok működésével kapcsolatos ügyviteli és ügykezelési tevékenységek közé. E megállapítással részben egyetértek. Amennyiben a minősítés megszűnésére az érvényességi idő lejárta miatt kerül sor, úgy valóban csak ügyviteli, ügykezelési teendőkkel jár az iratokhoz való hozzáférés korlátozásának megszűnése. Ha azonban a minősítést felülvizsgálati eljárásban (az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény 10. §-a) szüntetik meg, akkor a döntés nem tekinthető pusztán ügyviteli aktusnak.

3. Kétség merült fel azt illetően, hogy a közérdekű adatok megismerésének joga kiterjed-e a közfeladatot ellátó szervek alaprendeltetésén kívül eső, "nem érdemi" - esetünkben ügyviteli - tevékenysége során kezelt közérdekű adatokra is. A kétséget az táplálja, hogy az Avtv. 19. §-ának (1) bekezdése a közvélemény pontos és gyors tájékoztatásának elősegítésére vonatkozó kötelezettség meghatározása során példálózva az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozó adatokra utal. A levélben ismertetett nyelvtani értelmezés szerint elsősorban

ezekről az adatkörökről való tájékoztatásra tarthat igényt a közvélemény, míg az egyéb, "nem érdemi" tevékenységekhez köthető adatokra nem feltétlenül.

Álláspontom szerint a közérdekű adatokról való tájékoztatási kötelezettség lehetséges tárgyának, terjedelmének meghatározásakor nem elégedhetünk meg a vázolt nyelvtani értelmezéssel, több okból sem:

- Először is megjegyzendő, hogy a korábban írtak értelmében az irat minősített voltának felülvizsgálat keretében való megszüntetése nem tekinthető pusztán ügyviteli, "nem érdemi" történésnek, hanem alapvető jog korlátozását feloldó döntés.

- Továbbá, az "érdemi" és "nem érdemi" ügyek megkülönböztetése módszertani szempontból már csak azért sem lenne szerencsés, mert nem tételes jogon alapul, így nem várható, hogy konzekvens joggyakorlat kialakítására alkalmas lenne. A közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapvető jog korlátozásával kapcsolatban nem lehetséges ilyen bizonytalan, tisztázatlan jogi kategóriákkal operálni.

- Logikai úton belátható, hogy Az Avtv. 19. §-ának (1) bekezdésében használt "feladatkör" kifejezés nem szűkíthető le a közfeladatot ellátó szerv funkciójára, alapvető rendeltetésére. Maga a törvény nevez meg ugyanis a tájékoztatási kötelezettség tárgyaiként olyan tevékenységekhez kapcsolódó adatokat, mely tevékenységek nem azonosak a közfeladatot ellátó szerv alaprendeltetésével. Az Avtv. szerint elő kell segíteni egyebek mellett a közpénzek felhasználására kötött szerződésekre vonatkozó adatokról való pontos és gyors tájékoztatást. A közpénzek felhasználása azonban egyetlen közfeladatot ellátó szervnek sem alapvető rendeltetése, hanem csak a közfeladatok ellátásához szükséges tevékenység. Ebből következően az Avtv. legalábbis megenged olyan értelmezést, amely szerint a közfeladatot ellátó szerv alapvető rendeltetéséhez, a feladat- és hatáskörök gyakorlásához közvetlenül kapcsolódó közérdekű adatokon kívül a közfeladatok ellátásához szükséges egyéb, közelebbről meg nem határozott tevékenységekhez (például a vagyonnal való gazdálkodás, személyzeti ügyek, ügyviteli tevékenység, belső igazgatás stb.) kapcsolódó közérdekű adatok szintén a tájékoztatási kötelezettség lehetséges tárgyai. Ha ez így van, akkor a közérdekű adatok nyilvánossága szempontjából értelmét veszti a közfeladatot ellátó szervek "érdemi" és "nem érdemi" tevékenységeinek a megkülönböztetése.

- Az Avtv. 19. §-ának (1) bekezdése általános tájékoztatás-elősegítési kötelezettséget ír elő, amely nem azonos a konkrét adatigény szabályozásával. Az Avtv. 19. § (1) bekezdését ugyanis konkrét közérdekű adatkérés hiányában is figyelembe kell venni, például a sajtó képviselőivel való kapcsolattartás során, vagy a hivatalból közzéteendő közérdekű adatok körének meghatározásakor. A törvény másutt - 19. §-ának (3) - (7) bekezdéseiben, valamint a 19/A § - 21/A. § -aiban szabályozza a meghatározott közérdekű adatokra vonatkozó adatigényt és annak teljesítését. Konkrét adatigény teljesítése esetén a 19. § (1) bekezdésében foglaltak annyiban irányadók, hogy a közfeladatot ellátó szerv ilyen esetben sem akadályozhatja - például halogatással, a kért teljesítési módtól megfelelő indok nélküli eltéréssel, vagy más módon - a tájékoztatást, hanem lehetőség szerint elő kell segítenie azt.

- Mivel az Avtv. 19. §-ának (1) bekezdése nem értelmezhető úgy, hogy a tájékoztatási kötelezettség csak a közfeladatot ellátó szervek alaprendeltetésével, jogszabályban meghatározott feladat- és hatásköreik gyakorlásával kapcsolatos "érdemi" ügyekben állna fenn, ezért értelmezésem szerint minden közérdekű adatra benyújtható adatigény. Ez az értelmezés egybevág az Alkotmánybíróság mindenkire kötelező jogértelmezésével. A 32/1992. (V. 29.) AB határozat indoklása szerint állami szerv vagy önkormányzat által kezelt azok az adatok, amelyek nem személyesek és amelyeket törvényi rendelkezés alapján az erre jogosult szervek nem nyilvánítanak titkossá, bárki számára hozzáférhetőeknek minősülnek. Ezáltal valósítható meg az a követelmény, hogy a polgárok minden közérdekű adathoz hozzájussanak. Nem a polgárnak kell az információszerzéshez érdekeltségét igazolnia, hanem a köz szolgálatára rendelt szervnek kell indokolnia - törvényi okok fennállását bizonyítva - az igényelt információ esetleges megtagadását. A 34/1994. (VI. 24.) AB határozat indoklása a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos jogot általánosabb kontextusba helyezve kifejtette, hogy az, mint a kommunikációs alapjogok egyik

nevesített joga nem korlátozhatatlan alapjog ugyan, de a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának egyik feltételeként és annak részeként kitüntetett alkotmányos védelemben részesül. Ez azt jelenti, hogy az információszabadságot korlátozó törvényeket is megszorítóan kell értelmezni, mert az információszabadság, a közhatalom gyakorlásának nyilvánossága, az állam és a végrehajtó hatalom tevékenységének átláthatósága, ellenőrizhetősége feltétele a bírálat jogának, a kritika szabadságának, a szabad véleménynyilvánításnak. Ez az alapjog tehát - az alkotmányos korlátok megítélésével összefüggésben - legalább annyi alkotmányos védelmet élvez, mint az „anyajog", a véleménynyilvánítás szabadságjoga. 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.

Összefoglalva: a közfeladatot ellátó szerv tájékoztatási kötelezettsége elvileg minden, a birtokában lévő közérdekű adatra kiterjed. Az adatigény teljesítése csak akkor utasítható el, ha az adat nyilvánosságát az Avtv.-vel összhangban törvény korlátozza.

4. Az állásfoglalást kérő levelük ismerteti azokat a dilemmákat, amelyek abból adódnak, hogy a jogvédő szervezet által kért adatok nem mindegyike szerepel az ügyviteli nyilvántartásban, ezért a kért adatokat magukból az iratokból kell összegyűjteni, illetve egyes kért adatokat - így például a minősítő kilétét, a minősítés jogcímét és érvényességi idejét - maguk az iratok sem tartalmazzák, mert a keletkezésük idején hatályos jogszabályok nem írták elő az iraton való feltüntetésüket. Ezzel kapcsolatban kérdésként merült fel, hogy a tájékoztatási kötelezettség fennáll-e olyankor, ha az adatok nem állnak rendelkezésre, hanem csak adatfeldolgozással állíthatók elő, továbbá az is eldöntendő, hogy ez az adatfeldolgozás része-e a tájékoztatásnak, vagy csak annak előkészülete, végül pedig az adatfeldolgozás időigénye mennyiben lehet kihatással a válaszadás határidejére. E kérdéscsokrot részekre bontva a következők szerint válaszolom meg:

- Mindenekelőtt utalni kell arra, hogy a szóban forgó dokumentumokról való közérdekű tájékoztatás során - például az ügy tárgyának közlésekor - a közérdekű adatok nyilvánossága mellett adott esetben a személyes adatok védelmének szabályai is figyelembe veendők. Erről ennél többet csak a kért iratok tartalmának ismeretében írhatnék.

- A kérés teljesítése szempontjából nincs jelentősége annak, hogy a kért adatok az ügyviteli nyilvántartásban vagy a megszűnt minősítésű iratokban találhatók. Az adatkezelő kötelessége, hogy a rendelkezésre álló adatokat megkeresse a birtokában lévő nyilvántartásokban és dokumentumokban, és az adatigénylő választása szerint közérthető tájékoztatást, illetve másolatot adjon. Ez önmagában nem is minősül külön adatfeldolgozásnak, hanem az adatkérés teljesítésének része. A másolatkészítésért - legfeljebb az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig - állapítható meg költségtérítés, amelynek összegét az igénylő kérésére előre közölni kell.

- Az Avtv. 20. §-ának (2) bekezdésében meghatározott, legfeljebb 15 napos teljesítési határidő betartása kívánatos, ha azonban a kért adatok nagy mennyisége miatt ez nem lehetséges, akkor a határidő a teljesítéshez szükséges időtartammal meghosszabbodik. Ilyen esetben célszerű az adatigénylővel tisztázni, hogy igényt tart-e a több részletben történő teljesítésre.

- Ha a kért adat az iratokból sem állapítható meg, akkor arról kell tájékoztatást adni az adatigénylőnek, hogy a kért adat nem áll rendelkezésre.

- Amennyiben a kért adat nem szerepel az iratokban, de statisztikai, vagy más adatfeldolgozással előállítható, úgy - az Avtv. 19. §-ának (1) bekezdésében foglaltakra tekintettel, a közfeladatot ellátó szervnél rendelkezésre álló emberi ügyintézési kapacitásra is figyelemmel - lehetőség szerint meg kell állapodni az adatkérővel a kért közérdekű adatok előállításáról. Az adatfeldolgozásért természetesen díj állapítható meg és e munka elvégzésére nem vonatkozik az Avtv. 20. § (2) bekezdésében meghatározott határidő. A megállapodásban nem köthető ki, hogy az adatkérő kizárólagos jogot nyer az előállított közérdekű adatok felhasználására. Ha a kért adatok rekonstruálása azért szükséges, mert bár

a közfeladatot ellátó szerv jogszabály által előírt kötelessége lett volna a közérdekű adatok előállítása és kezelése, azonban ezt elmulasztotta, úgy álláspontom szerint az adatok utólagos előállításához szükséges adatfeldolgozásért nem kérhető díj.

Bízom abban, hogy az állásfoglalásom segítséget nyújt a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó törvényi szabályok helyes értelmezésében, és jogvédő szervezet által előterjesztett adatkérés teljesítéséhez. Ha szükséges, munkatársaimmal együtt kész vagyok minden további segítséget, tájékoztatást megadni.

E levelem másolatát egyidejűleg szíves tájékoztatásul elküldöm Dr. Soltész István főtitkár úrnak.

Budapest, 2007. február 8.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila