Jóri András adatvédelmi biztos felszólalása az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának 2010. július 27-én megtartott rendkívüli ülésén

Tisztelt Elnök Úr, tisztelt Bizottság!

Először is engedjék meg, hogy megköszönjem a megtisztelő meghívást és üdvözöljem az Emberi Jogi Bizottság tagjait abból az alkalomból, hogy az új összetételű bizottság előtt fejthetem ki az álláspontomat. Ezen kívül szeretnék köszönetet mondani polgármester úrnak is azért, hogy számos fontos kibeszéletlen társadalmi problémával kapcsolatban kifejthetem a véleményemet. Ugyanis nemcsak egy listáról szól ez az eset, hanem szól jog és erkölcs, illetve adatvédelem, titkosság és a nyilvánosság viszonyáról, valamint a jogvédelem funkcióiról is. Engedjék meg, hogy először ezekről a szélesebb összefüggésekről szóljak, majd ezt követően tárgyaljam a konkrét esetet.

Először jog és erkölcs viszonyáról és e viszonynak a jogértelmezésben betöltött szerepéről szólnék pár szót. Valamennyien ismerjük azt a kicsit rosszízű kifejezést, hogy „jogászkodás". Ez olyankor használatos, amikor egy esetet jogi fogalmak alkalmazásával, a laikus számára életidegen módon oldanak meg úgy, hogy az erkölcsi ítéletünkkel ellentétes következtetésre jutnak. Ezt elkerülendő kívánatosnak tartom, hogy a jogalkotó mindig az önmagában felépíthető koherens jogértelmezések közül választva vegye figyelembe a jogszabály célját. Az ilyenkor követett eljárás neve az úgynevezett teleologikus jogértelmezés. Ez négy évtized alatt kiveszett a magyar joggyakorlatból, és éppen ideje, hogy a helyét újra megtaláljuk. A jogszabály célját alapvetően befolyásolja, meghatározza az erkölcs; a helyes jogértelmezés tehát hidat teremt jog és erkölcs között, harmóniát hoz létre a jogrendszer zárt – sokszor életidegennek tűnő – fogalomrendszere és a társadalom erkölcsi értékei között. Ha ez az összhang nincs meg, akkor a társadalom úgy érzi, hogy a jogrend nem a sajátja; ez pedig hosszú távon a jogrendszer erodálódásához, a jogállamban való bizalom megrendüléséhez vezet. Ebben az esetben teret nyerhetnek olyan törekvések, intézkedések is, amelyek egyes erkölcsi elveket akár a jogrend ellenére is érvényesíteni kívánnak, a jogrendszer tiszta fogalmai hiányában ez az irány szubjektív, önkényes értékítéletekhez, káoszhoz vezethet. Alapvető fontosságú ezért, hogy törekedjünk a jog és az erkölcs összhangjára, a jogszabály célját is tekintő teleologikus jogértelmezést is alkalmazzuk. Ez a múlt évek, sőt én azt mondanám, hogy sok évtized legnagyszerűbb jogtudományi munkája, a 2009-ben megjelent kétkötetes alkotmánykommentár credója is.

Magam adatvédelmi biztosként mindenkor élek ezekkel a jogértelmezési módszerekkel, és a törekvésem az, hogy az általam adott jogértelmezések ne csak koherensek legyenek, hanem mindenkor feleljenek meg a törvényhozó szándékának, valamint a társadalom erkölcsi elvárásának is. Az adatvédelem és adatnyilvánosság terén e törekvésem arra irányul, hogy az adatvédelem soha ne öncél legyen, ne túlzott, életidegen jogi szabályozás, hanem a magánszféra valós védelmére szolgáló, hatékony eszköz, abban az esetben, amikor a magánszféra védelme valóban fontos. S itt térnék rá a következő témára: adatvédelem és adatnyilvánosság viszonyára a mai Magyarországon.

A magyar adatvédelmi biztos valójában nem csak adatvédelmi biztos: egyszerre felel a személyes adatok védelméért és a közérdekű adatok nyilvánosságáért is. Így a biztosnak kezdetektől lehetősége volt arra, hogy állásfoglalásaival járuljon hozzá a titokszféra és a nyilvánosság közötti, sokszor nehezen meghúzható határvonal kijelöléséhez. Ez az intézményi modell egyébként sikeresnek bizonyult, ma már Európa számos országában működnek ilyen biztosok, Németországban, Nagy-Britanniában is, a legnagyobbakat említve; a német szabályozás kifejezetten a magyar modellt követi. Időközben az Európai Unió adatvédelmi irányelve és az Alapjogi Charta alapján mindenütt felállt a független adatvédelmi felügyelő szerv. Vannak tapasztalatok tehát arról is, hogy miképpen különbözik a két információs jogot együtt kezelő felügyelő szerv, illetőleg a pusztán adatvédelemmel foglalkozó biztosok gyakorlata. Ennek alapján kimondható, hogy a transzparencia, az átláthatóság érdeke jobban érvényesülhet ott, ahol a személyes adatok védelmét ellátó szerv egyben felelős a közérdekű adatok nyilvánosságáért is. Ahol a biztos egyben nem képviseli a nyilvánosság érdekét is, ott sokszor indokolatlanul nagy hangsúlyt kaphat az adatvédelem az adatnyilvánosság kárára - ez a jelenség sok európai országban, sőt az Unió szintjén is megfigyelhető.

Bár az adatnyilvánosságot és adatvédelmet közös szabályozási keretbe illesztő megoldás sikeres volt, példát adott Európának is, a jogalkalmazásban kezdettől megfigyelhető volt egy kedvezőtlen tendencia. Az adatvédelem joga nem csak a fogalomhasználatban, az intézmény elnevezésében játszik elsődleges szerepet, hanem a gyakorlatban is. A biztosi ügyek között a nyilvánossággal

kapcsolatos esetek aránya a kezdetektől csupán 5-10 százalék; a média, a közvélemény az adatvédelmet gyakran a transzparencia akadályaként érzékeli.

Ennek a kedvezőtlen tendenciának részben jogalkalmazási, részben jogalkotási, részben jogértelmezési okai voltak. A jogalkotás terén probléma volt, hogy a jó elméleti modellből kiinduló szabályozás egyes részletkérdéseket, így különösen a két jog ütközését, határterületét nem szabályozta megfelelően. Az adatvédelem megjelenése után mindenütt jellemző, hogy az állami szervek azt gyakran menedékként használják, akkor is, ha közérdekű adat iránti jogos igényről van szó. Ez megtörtént Magyarországon is. A sokszor merev szabályokra hivatkozva a média az átláthatóság akadályaként azonosította az adatvédelmi jogot. Sajnos több elhibázott jogértelmezés is alátámasztani látszott ezeket a kritikákat. Adatvédelem és adatnyilvánosság érdeke állt szemben az utóbbi években számos, nagy érdeklődést kiváltó esetben, és sokszor kifejezetten káros módon szorult háttérbe a nyilvánossághoz fűződő érdek. A felmerült kérdések a következők voltak: rögzíthető-e az elektronikus média által a rendőri intézkedés; nyilvános-e az intézkedő rendőr arcképe; milyen terjedelemben hozhat nyilvánosságra az átláthatóságot szolgáló közérdekből személyes adatokat a tényfeltáró újságíró; nyilvánosságra tartozik-e a rektorok fizetése; vagy éppen milyen körben lehet nyilvános az előző rendszerrel együttműködő személyek személyes adata? Az ilyen kérdések megválaszolásakor a felelős adatvédelmi biztosi működésnek mindenkor figyelembe kell vennie a nyilvánossághoz fűződő minősített közérdeket is, így ezek az esetek a jelenlegi jogszabályok keretei között is megoldhatók megfelelő jogértelmezéssel. Máskor azonban csak a jogalkotás segíthet:, kár lenne tagadni, hogy a korai szabályozásban számos öncélú adatvédelmi szabályozás van ma is hatályban. Végezetül: sokszor pusztán vélt adatvédelmi akadályok állnak legitim célok elérésének útjában. Ilyen eset például az, amikor a társadalom állapotának, jellemzőinek megismerését, közérdekűvé váló adatok gyűjtését szolgáló népszámlálás kapcsán vetnek fel – hangsúlyozom, nem valós – adatvédelmi aggályokat anonim módon történő adatgyűjtésekkel kapcsolatban. Ezekben az esetekben a biztos feladata, hogy eloszlassa az aggályokat, rámutasson: az adatvédelmi problémák valójában nem létezők, illetve a megfelelő garanciarendszert fogalmazza meg annak érdekében, hogy ne is lehessenek létezők. Így tettem például az etnikai adatok kezelése kapcsán kibocsátott ajánlásban.

Az adatvédelem és adatnyilvánosság közötti kapcsolat meghatározása, nyilvános adat és titok elhatárolása során mindenkor két cél vezérel. Az egyik az, hogy létrehozzam az adatvédelem és információszabadság új egyensúlyát a transzparenciaigény erősebb érvényesítése mellett. A másik, ehhez szorosan kapcsolódó cél, hogy a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jog a gyakorlatban mint valós magánszféra-védelem érvényesüljön, azonban ne védjünk olyan adatokat, amelyek védelme a közszféra átláthatósága szempontjából vagy más alkotmányos érdek szempontjából nem indokolható. Bár az adatvédelem nagy eredménye, hogy a jogot immár az Európai Unió Alapjogi Chartája is elkülönülten szabályozza, ez nem jelenti azt, hogy adatvédelem és magánszféra-védelem joga elszakítható lenne egymástól, ez soha nem lehet öncél. Ezt a gondolatot képviselem az adatvédelmi uniós fórumokon is, hiszen a kérdés ott is vita tárgya. Például az Európai Bíróság közelmúltbeli döntésében adatvédelmi okokból nem engedett hozzáférést egy hivatalos találkozó dokumentumaihoz, álláspontom szerint helytelenül. Szeptemberben ezért kifejezetten a két jog konfliktusáról szervezünk konferenciát Budapesten, a német szövetségi adatvédelmi és információs biztos is itt lesz, a brit információs biztos, az európai adatvédelmi biztos; örömmel látjuk a téma iránt érdeklődő valamennyi képviselőt is.

Az eddigieket azzal a kijelentéssel zárom le, hogy az országgyűlés biztosaként mindenkor igyekeztem legalább annyira adatnyilvánossági, mint adatvédelmi biztosként eljárni. Lássuk tehát, hogy e szerepfelfogásomban és az előbbiekben elmondottakra tekintettel miképpen értékelem a hódmezővásárhelyi lista ügyét, és miért látom azt mégis egyes elemeiben problematikusnak.

Elöljáróban érdemes egy pillantást vetni arra, hogy mi a helyzet Európában a hasonló listákkal, illetőleg Magyarországon van-e olyan példa, amihez tudjuk hasonlítani a hódmezővásárhelyi listát. Az Európai Unió adatvédelmi irányelve egységes keretrendszert ad az európai adatvédelmi törvényeknek, kisebb eltérések azonban vannak. Azt lehet mondani, hogy a nyilvánosság és titkosság határa kultúrafüggő; általában a nyilvánossághoz közelebb húzódik ez a határ az északi, protestáns államokban, míg a déli, katolikus dominanciájú államokban az adatvédelem erősebb, itt az adatvédelmi törvények is szigorúbbak. Az északi államok szabályozására jellemző példa, hogy több államban, például Finnországban nyilvános az összes állampolgár személyi jövedelemadózásával kapcsolatos adatok.

Magyarországon, ha egy példát hozhatok, az adóhatóság közzéteszi azon adózók listáját, akik nem tettek eleget bejelentési kötelezettségüknek. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság is állást foglalt, alkotmányosnak ítélve a szabályozást. Az Alkotmánybíróság szerint a nyilvánosságra hozatal alkotmányos kötelezettségen alapul, közérdekből, mások jogainak védelme érdekében történik, és a rendelkezés céljához képest nem minősíthető aránytalannak. Egy másik szabály a legnagyobb adótartozók adatainak nyilvánosságát rendeli el. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság még nem foglalt állást. Megjegyzendő azonban, hogy itt nagy összegekkel tartozó vállalkozásokról, illetőleg magánszemélyekről van szó; magánszemélyek esetén 10 millió forint az értékhatár, és 180 napig kell fennállni a tartozásnak. A fenti összes esetben közös, hogy a nyilvánosságot törvény rendeli el, előzetesen meghatározott mind az adatkör, mind a nyilvánosságra hozatal feltételrendszere.

Lássuk ezek után a szóban forgó esetet. Hódmezővásárhely megyei jogú város honlapján azok személyi és egyéb adatai jelentek meg, akik rendelkezésre állási támogatásban részesültek, ám ezt követően, ha munkát ajánlottak nekik, kiléptek a rendszerből. Szintén szerepelnek a honlapon azok, akik egyes természetbeni támogatásokat (étkezési jegy, gyógyszerutalvány stb.) nem vettek igénybe, és ezzel kárt okoztak magának a támogatási rendszernek, illetve a köznek. Fontos leszögezni, hogy aki valóban így tesz, vagyis megkárosítja a közt, annak a cselekedete elítélendő, és a felelős városvezetőnek kötelessége a jó gazda gondosságával eljárni, védeni a közvagyont. A szabályozás sok esetben rossz; idézek a polgármester úrtól: „Nézzünk szembe azzal a valósággal, hogy aki visszautasítja pénteken a munkát és az ingyenebédet, hétfőn minden jogkövetkezmény nélkül bejöhet a városházára, és az állami rendszerben szociális segélyre jogosult. Nincsenek szankciók a mai rendszerben azokkal szemben, akik visszaélnek a közösség támogatásával.” A polgármester tehát erkölcsileg megalapozott felháborodásában úgy döntött, hogy közzéteszi a listát.

Látnunk kell azonban, hogy a lista közzététele csupán pótcselekvés: olyan intézkedés, amely valójában nem szolgálja a visszaélések megakadályozását, mint polgármester úr is utal rá a levelében, erre teljesen alkalmatlan. Az intézkedés ugyanakkor jogszerűtlen is, nincs meg a jogalap az adatok nyilvánosságra hozatalára, a polgármester úr által hivatkozott törvény hatálya a hasonló eljárásokra kifejezetten kizárt. A hivatalban elhelyezett tájékoztatás, illetőleg űrlapokon kinyomtatott nyilatkozat nem felel meg a hozzájárulás bevett adatvédelmi fogalmának, ráadásul nincs meg, illetőleg nem tisztázott az adatkezelési cél, amely a nyilvánosságra hozatalt alátámasztaná.

Probléma az is, hogy a lista adattartalma megkérdőjelezhető. Polgármester úr erkölcsi érveléssel kívánja alátámasztani az intézkedést és figyelmeztet, hogy a becsületes emberek számára is kijár az ombudsmani figyelem. Fellépésemet éppen az ő érdekeik védelme indokolja, például annak a becsületes asszonynak az esete, aki azért nem tudta átvenni az ebédjegyét, mert elhunyt, mégis felkerült a szégyentáblára, vagy annak a becsületes vásárhelyi polgárnak az esete, aki azért nem tudott elmenni a polgármesteri hivatalig, mert beteg volt. Megjegyzem, ezek a személyek a hatályos polgári jog szerint jó hírnevük megsértéséért pert indíthatnak az önkormányzat ellen, és a megítélt nem vagyoni kártérítést alighanem közpénzből kell fizetni, és az adófizetők állják majd.

A Dél-Magyarország című napilapban azt olvastam a hétvégén, a polgármester úr nem biztos abban, hogy „ezt a meccset meg lehet nyerni”. Egyrészt persze örülök, hogy így látja a vita állását, másrészt azonban kívánatosnak tartanám, hogy a társadalmi probléma megoldása kerüljön inkább előtérbe. Ez a probléma nem adatvédelmi, a lényege, hogy ezek szerint sokan jogosulatlanul vesznek fel, igényelnek szociális támogatást, közpénzt, és ezt az állam, az önkormányzat nem képes szankcionálni. Javaslom ezért polgármester úrnak, hogy a további juttatásokból való esetleges kizárás szabályainak a megalkotását kezdeményezze - ez nem adatvédelmi kérdés, nem igényli adatok nyilvánosságát, legfeljebb azok nyilvántartását igényli.

Lehetséges, hogy ezt követően a polgármester úr akkor is szükségesnek tartaná hasonló adatok közzétételét, ha megfelelő szankciórendszer állna rendelkezésre. Ehhez azonban jogi szabályozás kell. Volt a közelmúltban egy olyan eset, amelyben egy területen nyilvánvalóvá vált, hogy a nyilvánosság igénye megnőtt a társadalomban; az elmúlt rendszer prominens szereplőinek bemutatásával, a rájuk vonatkozó tényfeltáró tevékenységgel kapcsolatos országgyűlési határozatot a tisztelt bizottság is tárgyalta. Ebben az esetben látható volt az, hogy a társadalom erkölcsi értékítélete szerint nem helyes olyan szintű adatvédelemben részesíteni a személyeket, mint ami a hatályos jogban rögzített. Az Országgyűlés ezért felszólította a kormányzatot, hogy dolgozza ki az e területen szükséges jogszabály-módosítást. Úgy gondolom, hogy ez egy jó modell. Ha polgármester úr

szükségesnek tartja, hogy a szociális segélyben részesülő magánszemélyek listája legyen nyilvános, akkor javaslom, hogy tegyen erre vonatkozó szabályozási javaslatot. Megjegyzem, a polgármester úr levelében idézett, a bankok által működtetett – nézetem szerint államosítandó – BAR-lista sem nyilvános.

Mindezek alapján kérem polgármester urat, hogy a hatályos jogot tiszteletben tartva távolíttassa el a honlapról a szóban forgó adatokat és más módon, a segélyekkel való visszaélés lehetőségét kizáró törvényi szabályozás kezdeményezésével lépjen fel a közpénzek védelmében. A lista ugyanis egyrészt alkalmatlan a kívánt cél elérésére, másrészt pedig törvénysértő módon olyanokat is büntet, akik erre sem erkölcsileg, sem jogilag nem szolgáltak rá.

Még egy megjegyzés. Bár az általam vezetett iroda igen leterhelt, európai összehasonlításban igen alacsony a munkatársaim száma, illetőleg a rendelkezésre álló erőforrások, arra mindig gondot fordítok, hogy parlamenti képviselők és önkormányzatok számára munkatársaim – velem együtt – rendelkezésre álljanak. Az ilyen és hasonló intézkedések bevezetése előtt örömmel segítünk akár jogszabálytervezetek véleményezésével, akár másfajta konzultációval. Köszönöm a figyelmüket!