



Ügyszám: NAIH/2015/2378/T
Készítette: dr. Bíró János

Jelentés

a közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságának minősítéssel történő korlátozásáról

Egy állampolgár amiatt fordult a Hatósághoz, mert a Külgazdasági és Külügyminisztérium (KKM) vezetőinek hivatali elérhetőségeire vonatkozó közérdekű adatigényét a KKM elutasította, és e döntését azzal indokolta, hogy a kért adatok „Titkos!” minősítési szintű adatok.

A Hatóság vizsgálata megállapította, hogy az adatigénylő által kért adatok közérdekből nyilvános adatok, ugyanis a minisztérium vezetői közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személyek. Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) 26.§ (2) bekezdése szerint közérdekből nyilvános adat a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata, valamint azok a személyes adatai, amelyek megismerhetőségét törvény előírja. A közérdekből nyilvános személyes adatok honlapon történő közzétételére az Infotv. 1. melléklet és a közfeladatot ellátó személy jogállására vonatkozó külön törvény rendelkezései irányadók.

A KKM közfeladatot ellátó szerv, melyet az Infotv. IV. Fejezet 23. és 24. címei alatt meghatározottak szerint elektronikus közzétételi kötelezettség terhel. Az Infotv. 33. § (1) bekezdése szerint az Infotv. alapján kötelezően közzéteendő közérdekű adatokat internetes honlapon, digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, kinyomtatható és részleteiben is adatvesztés és -torzulás nélkül kimásolható módon, a betekintés, a letöltés, a nyomtatás, a kimásolás és a hálózati adatátvitel szempontjából is díjmentesen kell hozzáférhetővé tenni (a továbbiakban: elektronikus közzététel). A közzétett adatok megismerése személyes adatok közléséhez nem köthető.

Az Infotv. 1. melléklet I. rész 3. pontja szerint honlapon közzéteendő a közfeladatot ellátó szerv vezetőinek és az egyes szervezeti egységek vezetőinek neve, beosztása, elérhetősége. Az adatok a változásokat követően azonnal frissítendőek és az előző állapot törölendő.

A vizsgálat során azt kellett tisztázni, hogy jogszerűen járt-e el a KKM, amikor a minisztérium vezetőire vonatkozó közérdekből nyilvános adatokat nem tette közzé, hanem ehelyett "Titkos!" minősítési szintű adattá minősítette azokat, majd ez alapján elutasította az adatok megismerésére vonatkozó adatigényt.

Az Infotv. 26. § (1) bekezdése szerint a közfeladatot ellátó szervezeteknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot - az Infotv.-ben meghatározott kivételekkel - erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse. Az Infotv. 28. § (1)

bekezdése szerint a közérdekű adat megismerése iránt szóban, írásban vagy elektronikus úton bárki igényt nyújthat be. A közérdekből nyilvános adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. Az Infotv. 27. § (1) bekezdése szerint a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat nem ismerhető meg, ha az a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat.

Az idézett szabályok alapján a közérdekből nyilvános adatok megismerésére, valamint az adat minősítése esetén a megismerés korlátozására ugyanazok a szabályok vonatkoznak, mint a közérdekű adatok esetében. Ha a közérdekből nyilvános adat minősített, akkor az nem ismerhető meg. De a megismerés korlátozására csak akkor kerülhet sor, ha a közérdekből nyilvános adatot jogszerűen minősítették. Ezért meg kell válaszolni azt az előkérdést, hogy minősíthető-e a közérdekből nyilvános adat.

Azt, hogy mely adat minősíthető, a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (Mavtv.) határozza meg. A Mavtv. 3. § 1. pont a) alpontja szerint a nemzeti minősített adat

„a minősítéssel védhető közérdekek körébe tartozó, a minősítési jelölést az e törvényben, valamint az e törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabályokban meghatározott formai követelményeknek megfelelően tartalmazó olyan adat, amelyről - a megjelenési formájától függetlenül - a minősítő a minősítési eljárás során megállapította, hogy az érvényességi időn belüli nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele a minősítéssel védhető közérdekek közül bármelyiket közvetlenül sérti vagy veszélyezteti (a továbbiakban együtt: károsítja), és tartalmára tekintettel annak nyilvánosságát és megismerhetőségét a minősítés keretében korlátozza”.

A Mavtv. a továbbiakban is következetesen "adat"-nak nevezi a minősítés tárgyát. Az "adat" kifejezés olyan gyűjtőfogalom, amelybe a "személyes adat", a "közérdekű adat" és a "közérdekből nyilvános adat" egyaránt beleérthető. Ezért formális logikai-nyelvtani értelmezéssel csak annyi állapítható meg, hogy a hatályos Mavtv. nem zárja ki a közérdekből nyilvános adat nemzeti minősített adattá minősítését.

Ezen a ponton indokolt visszatekinteni arra, hogy miként rendezte a korábbi titokszabályozás a közérdekből nyilvános adatok és a minősített adat viszonyát. A Mavtv.-t megelőzően az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény (Ttv.) volt hatályban. A Ttv. szabályozási rendszerében csak előre meghatározott adatfajták körébe tartozó adatot lehetett minősíteni. Az akkori titokszabályozás két fő titokkategóriát ismert, az államtitkot és szolgálati titkot. Az államtitokká minősíthető adatfajták listáját a Ttv. melléklete határozta meg (államtitokkörü lista). A szolgálati titokkörü listák meghatározása és közzététele pedig a minősítők jogkörébe tartozott.

A Ttv. elhatárolta egymástól a közérdekből nyilvános adatokat és a minősíthető adatokat. Ez úgy volt lehetséges, hogy az államtitokkörü jegyzékben nem szerepelt közérdekből nyilvános adatot tartalmazó adatfajta, ezért fel sem merülhetett, hogy közérdekből nyilvános adatot államtitokká

lehesse minősíteni. A szolgálati titok esetében másként történt az elhatárolás: a Ttv. 4. § (2) bekezdése tiltotta a közvéleményre adandó adatok szolgálati titokká minősítését. A szolgálati titokkörü jegyzéket csak az adatvédelmi biztos véleményének kikérésével lehetett megállapítani. E szabályok összességükben kizárták a közérdekből nyilvános adatok minősítését.

A Mavtv. - mint fentebb rámutattunk – nem zárja ki kifejezetten a közérdekből nyilvános adatok minősítését, ezért fel kell tenni azt a kérdést, hogy ténylegesen változott-e a jogi helyzet a közérdekből nyilvános adatok minősíthetőségét illetően akkor, amikor a Mavtv. hatályba lépett?

Előzetesen az az általános megállapítás tehető, hogy a Mavtv. hatályba lépése előtti időszakban nem történt olyan, a társadalmat vagy az állam működését érintő változás, ami miatt a törvényalkotónak változtatnia kellett volna az információs alapjogok és a minősítés alapjául szolgáló államérdekek viszonyának szabályozásán, ezért nem volt szükségszerű olyan titokszabályozást hatályba léptetni, amely a minősítés lehetővé tételével eszközt ad a közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságának korlátozására. Ugyanez igaz a jogértelmezés kereteire is: nem történt olyan alkotmányos változás, ami miatt a közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságára vonatkozó szabályokat a korábbiaktól eltérően megszorítóan kellene értelmezni.

Ennél pontosabb válasz a közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog korlátozására vonatkozó jogszabályok értelmezésével adható.

(A közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozása)

Az Infotv. 3. § 5 pontja szerint a közérdekű adat:

„az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adattípusokra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat;

A közérdekű adat törvényi meghatározása kezdettől, az első adatvédelmi törvény (a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény [Avtv.]) hatályba lépése óta egészen mostanáig végső soron azt az elvet tükrözi, amelyet az Alkotmánybíróság 32/1992. (V. 29.) AB határozatának indoklása fektetett le:

„[A közfeladatot ellátó szervek kezelésében lévő] információ csak akkor nem tekinthető közérdekűnek, ha az személyes adat.”

A közérdekű adatok túlnyomó többsége az Infotv. szabályai szerint megismerhető az adatigénylők számára, ezért a közérdekű adatok esetében a nyilvánosság a főszabály. A közérdekű adat törvényi meghatározása sokféle adatot fog át, amelyek közül némelyek esetében az adat nyilvánosságával szemben nyomósabb egy másik alapvető jog, vagy közérdeket megtestesítő államérv, amely a közérdekű adat nyilvánosságának korlátozását teszi szükségessé. Ezen adatok a fent idézett, az Alkotmánybíróság által kimondott elvre tekintettel nem zárhatók ki a közérdekű adatok köréből, ezért a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő joggal versengő más alapvető jogok és alkotmányos értékek érvényre juttatásának szabályozási feltételei csak úgy teremthetők meg, ha az Infotv. az alapjogi korlátozás alaptörvényi szabályaival összhangban meghatározza a közérdekű adatok nyilvánossága korlátozásának feltételrendszerét. Ezért tehát szükségszerű, hogy az Infotv. a közérdekű adatok nyilvánosságának szabályozása mellett a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozásáról is rendelkezik. Az Infotv. 27. §-a közérdekű adatok nyilvánosságának lehetséges korlátjaként határozza meg például a minősített adat védelmét, az úgynevezett „ex lege” titkokat, továbbá a döntés megalapozását szolgáló adat nyilvánosságának korlátozását.

(A közérdekből nyilvános adatok megismerésének korlátozása)

Az Infotv. 3. § 6 pontja szerint a közérdekből nyilvános adat:

„a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli;”

Az idézett értelmező rendelkezés alapján a következő megállapítások adódnak:

1. A közérdekből nyilvános adat definíciószerűen olyan adat, amelynek nyilvánosságát a törvény elrendeli. Ez eltérés a közérdekű adatokhoz képest, amelyek esetében az adat nyilvánossága nem része az adatkategória törvényi definíciójának és – mint azt fentebb bemutatunk – a közérdekű adatokhoz való hozzáférés szabályozásában a nyilvánosság főszabályként érvényesül ugyan, de emellett szükségszerű az Infotv.-ben a kivételeket, a nyilvánosság korlátozását is szabályozni.

2. A közérdekből nyilvános adat lényegi ismérve, hogy az adat nyilvánosságát közérdek teszi szükségessé, melynek fennállásáról a törvényhozó dönt, amikor valamely adatot az Infotv.-vel összhangban közérdekből nyilvános adatként határoz meg. Ekkor a törvényhozó a nyilvánosság mellett és ellen szóló érveket az alapjogi korlátozás szabályai szerint mérlegelve dönt arról, hogy közérdek szükségessé teszi

az adat nyilvánosságát. (Ha nem áll fenn a közérdek, vagy a törvényhozó nem rendeli el az adat nyilvánosságát, akkor az adott adat nem tekinthető közérdekből nyilvános adatnak.)

A 2. pontban írtak kérdésessé teszik, hogy célszerű-e az, hogy az Infotv. azonos feltételeket határoz meg a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságának korlátozására. Ha valamely közérdekből nyilvános adatról szóló törvény megalkotásakor a törvényhozó dönt arról, hogy fennáll az adat nyilvánosságához fűződő közérdek, akkor kérdés, hogy miért kell az Infotv.-ben lehetővé tenni ezen adatok nyilvánosságának korlátozását. Azonban ez csak elméleti felvetés. A Hatóság által vizsgált ügy tényállását a hatályos törvény szabályai szerint kell megítélni.

Az adott ügyben arra kellett választ találni, hogy minősíthető-e egy minisztérium vezetőinek közérdekből nyilvános adatait tartalmazó lista, ezért a továbbiakban a közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságának a hatályos Infotv.-ben felsorolt lehetséges korlátozásai közül csak a minősítés jogszerűségének vizsgálatára térünk ki.

A minősítés feltételeit a Mavtv. határozza meg. A Mavtv. 5. § (2) bekezdése szerint az adat minősítéssel csak akkor védhető, ha

- „a) a keletkezett adat a Mavtv.-ben meghatározott minősítéssel védhető közérdekek körébe tartozik,*
- b) az adat nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele károsítja a minősítéssel védhető közérdeket, és*
- c) az adat nyilvánosságát és arra feljogosított személyen kívüli megismerhetőségét meghatározott ideig korlátozni szükséges.”*

Továbbá az Alkotmánybíróság 29/2014. (IX. 30.) AB határozatának 1. pontja megállapította, hogy

„... az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdéséből, az információszabadság jogából eredő alkotmányos követelmény a minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény 5. § (2) bekezdésének, valamint 6. § (4) bekezdésének alkalmazása során, hogy a minősítő a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat minősítése felőli döntés során a minősítéshez fűződő közérdek mellett a minősítendő adat nyilvánosságához fűződő közérdeket is vegye figyelembe, és csak akkor döntsön az adat minősítéséről, ha a minősítéssel elérni kívánt cél arányban áll a minősített adat nyilvánosságához fűződő érdekekkel.”

Az ismertetett szabályok alapján a következő kérdések adódnak:

1. A minősítési döntés során a minősítőnek figyelembe kell vennie egyrészt a minősítéshez fűződő közérdeket, másrészt ezzel szemben az adat nyilvánosságához fűződő közérdeket. De vajon megteheti-e a jogalkalmazó azt, hogy a törvény által közérdekből nyilvánossá tett adat minősítésekor olyasvalamit mérlegeljen – nevezetesen azt, hogy fennáll-e az adat

nyilvánosságához fűződő közérdek – amelyet a törvényhozó a közérdekből nyilvános adatról szóló törvény meghozatalakor már eldöntött a nyilvánosság javára?

Válaszunk az, hogy a jogalkalmazó nem szegülhet szembe a törvényhozó akaratával, ezért elvileg csak akkor fordulhat elő, hogy a minősítő a törvényhozótól eltérően dönt az adat nyilvánosságáról, ha igazolható, hogy a közérdekből nyilvános adatról rendelkező törvény elfogadása óta lényegesen megváltozott körülmények miatt az adatok nyilvánosságához fűződő érdekekkel szemben erősebbé vált a minősítés céljának eléréséhez fűződő közérdek és ezt az adott közérdekből nyilvános adatról rendelkező külön törvény megalkotásakor a törvényhozó nem láthatta előre.

2. Minősíthet-e a minősítő olyan közérdekből nyilvános adatot, amelynek közzétételét, nyilvánosságra hozatalát a törvény kifejezetten elrendelte?

Válaszunk nemleges. Ha az adott közérdekből nyilvános adatra vonatkozó törvény úgy rendelkezett, hogy az adatot közzé kell tenni, akkor ez kötelező az adatot kezelő közfeladatot ellátó szervre. Sem a Mavtv., sem az Infotv. nem hatalmazza fel a minősítőt arra, hogy eltekintsen az adat közzétételére, nyilvánosságra hozatalára vonatkozó kifejezett törvényi előírástól amiatt, mert a közérdekből nyilvános adatot minősíteni kívánja. Márpedig ha az adatot jogszerűen közzétették, akkor annak minősítésére már nincs mód. Tehát ha valamely közérdekből nyilvános adatra vonatkozó törvény elrendeli az adat közzétételét, nyilvánosságra hozatalát, ez kizárja az adat minősítését.

Az adat minősítése csak törvényes minősítési eljárás eredményeként jöhet létre. A minisztériumi vezetők közérdekből nyilvános adatait az Infotv. 1. melléklet I. 3. pontja alapján közzé kell tenni, ezért azok minősítése törvénysértő volt. Következésképp az adatok megismerésére vonatkozó kérelem KKM általi elutasítása sértette az adatigénylő közérdekből nyilvános adat megismerésére vonatkozó jogát. A közérdekű adatot kezelő szervvel szemben intézkedésre nem volt szükség, mert időközben a minisztérium vezetőinek hivatali elérhetőségeit a Kormány honlapján közzétették, ezért a Hatóság 2014. december 22-én lezárta a vizsgálatot.

A Hatóság úgy ítélte meg, hogy a minősített adatok és a közérdekből nyilvános adatok összefüggéseit érintő megállapításokról célszerű a nyilvánosságot is tájékoztatni, ezért az Infotv. 59. § (1) bekezdése alapján jelentést készített a vizsgálatról, melyet a Hatóság honlapján nyilvánosságra hoz.

Budapest, 2015. február „ 19.



Dr. Péterfalvi Attila
elnök
c. egyetemi tanár