



szerekes beadvány!

ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Ügyszám: *11/1180-2/2012.*

Érkezett: 2012 ÁPR 20.

Példány: 1

Kezelőiroda:

Melléklet: - db

Ügyszám: AJB-2466-4/2012
Előadó: dr. Horváth-Egri Katalin

Alkotmánybíróság

1015 Budapest
Donáti u. 35-45.

dr. Lányi L.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

indítványozom,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) 5–6. §-át, mert álláspontom szerint az a közérdekű adatok megismeréséhez való jog aránytalan korlátozását teszi lehetővé, ezáltal sértve az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot.

Indokolás

Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az Ajbt. és az Abtv. idézett rendelkezéseivel összhangban az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás (a továbbiakban: AJB utasítás) VII. fejezete tartalmazza az alkotmánybíróági indítványok előkészítésével és előterjesztésével kapcsolatban irányadó szakmai szabályokat és feltételeket. Az AJB utasítás 45. § (1) bekezdés b) pontja szerint az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát (utólagos normakontroll eljárás) konkrét ügyben lefolytatott vizsgálat nélkül, a hozzá forduló panaszos beadványa alapján. Az AJB utasítás 46. § (2) bekezdése előírja, hogy milyen esetekben lehet különösen indokolt az indokolt az utólagos normakontroll indítvány benyújtása.

A felsorolt szempontok közt szerepel, hogy az indítványozást indokolhatja az, ha az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, *alkotmányos elvek és követelmények*

érvényesülésével kapcsolatos alkotmányossági aggály merül fel, továbbá, ha az alapjogsérelem *kirívó súlyú*, illetve a *sérelmet szenvedők száma jelentős*.

Az AJB utasításban megfogalmazott szempontrendszernek megfelelően az alkotmányossági problémákat áttekintettem és arra a következtetésre jutottam, hogy a Mavtv. 5-6. § szakaszaival *kapcsolatban súlyos alkotmányossági aggályok merülnek fel*, így tehát az *adatvédelmi biztos korábbi indítványát*¹ kimerítve fogalmazom meg a normaszöveg-részek megsemmisítésére kérelmemet.

Az indítvány indokolásával kapcsolatban ismételtlen arra kívánok rámutatni, hogy meglátásom szerint az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de az jelen pillanatban – mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik – álláspontom szerint *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így például az alapvető jogok biztosának továbbra is figyelemmel kell lennie*.

Az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az egyes alkotmánybírósági indítványokat – továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog, így például az élethez és emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, az egyes szabadságjogokkal, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételeket, valamint az egyes alapjogi teszteket is. Megjegyzem, hogy a *két évtizedes alkotmányossági gyakorlat* eredményeinek felhasználását és alkalmazását az is támogatja, hogy az ezekben lefektetett megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi sztenderdeknek. Fennmaradásukkal éppen az biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak.

1. Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerint mindenkinek joga van a személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését szolgáló alapvető szabályokat az Alaptörvényben foglaltakkal összhangban az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) határozza meg.

Az Infotv. 2. § 4. pontja szerint 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 adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat.*” A közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó szabályokat az Infotv. III. fejezete szabályozza. Az Infotv. 27. § (2) bekezdése a közérdekű adatokra vonatkozó tájékoztatási kötelezettség alóli kivételként határozza meg, ha az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv minősítette, illetve ha az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat.

¹ ABI-1918-4/2011/H

A minősített adat védelme a közérdekű adatok nyilvánosságát korlátozza. Ennek Alaptörvénnyel való összhangja az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján ítéltető meg: „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.” Az, hogy a korlátozás érinti-e az alapjog lényeges tartalmát, az Alkotmánybíróság által kidolgozott alapjogi teszt segítségével dönthető el. E szerint „az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközeihez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan”.²

A minősített adat védelméről a Mavtv. rendelkezik. Noha a közérdekű adat megismeréséhez való jog érvényesítésére vagy korlátozására közvetlenül a közérdekű adat megismerésére vonatkozó eljárásban kerül sor, minősített adat esetében az alapjogi korlátozás alkotmányos követelményeit az ezt időben és logikailag megelőző minősítési eljárásra is alkalmazni kell – miként tette ezt az Alkotmánybíróság a jogállami titokszabályozás alkotmányos zsinórmércéjéről szolgáló 34/1994. (VI. 24.) AB határozatban –, mert a minősítés az az egyedi aktus, amellyel a minősítő dönt az adat nyilvánosságának korlátozásáról.

Ha a minősítésre vonatkozó szabályok nincsenek összhangban az alapjogi korlátozási teszt szükségességi és az arányossági követelményeivel, akkor az állami szférában kialakulhat egy, a nyilvánosságtól elzárt, a kívülállók számára áttekinthetetlenül burjánzó minősített adattömeg, amelynek kiterjedéséről, tartalmáról a közvélemény nem kaphat reális képet, hiszen az adatkezelés tényéről sem értesülhet. Így sérülhet a közhatalmi tevékenység átláthatósága és ellenőrizhetősége, ami veszélyt jelent a demokratikus jogállamiságra. A minősítési eljárás alapjogi garanciáinak szükségességét hangsúlyozza az is, hogy a korábbi titokszabályozástól eltérően a Mavtv. szabályozási rendszerében megszűntek a nyilvános (a korábbi titoktörvény mellékletét képező, illetve a Magyar Közlönyben közzétett) titokkörü jegyzékek, amelyekből bárki megismerhette, hogy egyáltalán mely adatfajtákba tartozó adatok minősíthetők. A hatályos szabályozás minden közérdekű adatot potenciális titoktárgynak tekint.

A Mavtv. részletesen szabályozza a minősítés feltételeit. Ezek között szempontunkból lényeges a minősítéssel védhető közérdekek meghatározása, valamint a minősítési szintet, következésképp a minősítés lehetséges maximális érvényességi idejét meghatározó kármértékek szabályozása. (A Mavtv. államérdekeket és alkotmányos értékeket sorol fel „minősítéssel védendő közérdek”-ként.)

A minősítőnek az adatok nyilvánosságáról a minősítéshez fűződő közérdekre, valamint a titoksértéssel bekövetkező kárra tekintettel kell döntenie. E szabályozás egyoldalú, ugyanis a minősített adat meghatározásánál és a kármértékek esetében csak a minősítéshez fűződő közérdekre van tekintettel, noha az adatok nyilvánosságához éppúgy

² 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.

fűződik közérdek, amelyet a minősítés során a minősítéssel védendő közérdekekkel szemben mérlegelni kellene.

A közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő közérdek az információk hozzáférhetőségének szerteágazó hatásaira tekintettel nehezebben ítéltető meg a minősítő számára, mint a minősítéssel védhető közérdek, azonban nem eleve kizárt a közérdek vizsgálatának bevonása a minősítési döntéshozatalba, hiszen a minősítő a hatályos Mavtv. szerint is közérdek fennállása ügyében dönt. Többféle, alapjogi szempontból egyaránt elfogadható szabályozási mód is lehetséges lenne. Így a törvényalkotó általában előírhatná a minősítéshez fűződő közérdekek mérlegelését, vagy – a minősítéssel védendő közérdekek szabályozásához hasonlóan – meghatározhatná azokat a nyilvánossághoz fűződő érdekköröket, amelyeket a minősítőnek a nyilvánossághoz fűződő közérdekként figyelembe kell vennie. Például a törvény megtilthatná az adat minősítését jogszabálysértés vagy adminisztrációs hiba, illetve a hatékonyság hiányának leplezése, vagy a verseny elkerülése céljából.

A fentiekkel szemben a jogkorlátozás arányosságának biztosításához szükséges szabályozás olyan alapvető, minimális garanciái is hiányoznak a Mavtv.-ből, amelyeket a korábbi titokszabályozás tartalmazott. A korábban hatályos, az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény (Ttv.) 4. § (2) bekezdése értelmében például tilos volt szolgálati titokká minősíteni a közfeladatot ellátó szervek tevékenységére vonatkozó legfontosabb közérdekű adatokat. (Ez azért csak a szolgálati titkokra vonatkozott, mert az államtitokkörü jegyzéket a Ttv. melléklete határozta meg, így szóba sem kerülhetett a legfontosabb közérdekű adatok államtitokká minősítésének lehetősége.)

Az alapjogi korlátozás szükségességét és arányosságát garantáló törvényi feltételrendszernek mindvégig érvényesülnie kellene a minősített adat kezelése során, hiszen az idő múlásával változhatnak az adat minősítésével védendő, illetve az adat nyilvánosságához fűződő közérdekek. Ezért az adat nyilvánosságához fűződő közérdeket a minősítés rendszeres felülvizsgálata során is figyelembe kellene venni, továbbá olyankor, ha a minősített adat megismerését a közérdekű adatok nyilvánosságára hivatkozva kéri. Sajnos a közérdekű adatigénnyel kapcsolatos szabályozási tartalom teljesen hiányzik a Mavtv.-ből.

A nemzetközi gyakorlatban több állam – például Észtország, Svédország, Egyesült Királyság, Szlovénia, Ausztrália, Új-Zéland, Dél-Afrika, Macedónia – joga tartalmaz a Mavtv.-ből hiányolthoz hasonló közérdek-tesztet, amelynek értelmében a minősített információt hozzáférhetővé lehet tenni abban az esetben, ha a megismeréshez fűződő érdekek felülmúlják a titokban maradáshoz fűződő érdeket. A közérdekűség teszt intézménye ezekben az országokban általában az információszabadság törvényekben kap helyet, így annak alkalmazásával nem csak minősített információkhoz lehet hozzáférést biztosítani, hanem pl. üzleti titokhoz, vagy akár egy döntés-előkészítő adathoz is. Szintén közérdek-tesztet ír elő az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről, a nem minősített adatok tekintetében.

A nemzetközi szakirodalom³ kimunkálta a közérdek-teszt alkalmazásának feltételeit. Eszerint ahhoz, hogy egy információ ne legyen kiszolgáltatható, az alábbi három feltétel mindegyikének fenn kell állnia:

³ <http://www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf>

a) az igény olyan információra vonatkozik, amely törvényben meghatározott legitim célból nem nyilvános,

b) a hozzáférhetővé tétel azzal fenyeget, hogy az említett cél elérése lényeges sérelmet szenved,

c) a hozzáférhetővé tétellel okozott sérelem nagyobb, mint az információhoz való hozzájutáshoz fűződő közérdek.

A minősítés szabályozása azért is sérti a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot, mert a Mavtv.-ben meghatározott eljárási rendben nincs előírva a minősítendő adat egyértelmű megjelölése és az adathoz való hozzáférés korlátozásának indokát sem kell rögzíteni. Emiatt bizonytalanná válik, hogy az adathordozón található közérdekű adatok közül melyek védendők és melyek nyilvánosak, következésképp olyan közérdekű adatok is elzárhatók a nyilvánosság elől, amelyek esetében nem állnak fenn az alapjog-korlátozás alkotmányos feltételei. A minősítés indokolásának hiányában a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozásának szükségessége, indokoltsága sem ítélt meg. E megállapításokat a következőkkel támasztom alá:

- A korábbi titokszabályozás szerint a minősítési javaslatban meg kellett jelölni a minősítés alapjául szolgáló államtitokkört vagy – szolgálati titok esetében – a szolgálati titokkör minősítést megalapozó pontját (az 1995. évi LXV. törvény 7. § (4) és (6) bekezdései), ezért egyértelmű volt, hogy a javaslat mely, a titokköri jegyzéken felsorolt adatfajtába tartozó adat minősítésére vonatkozik. Ettől eltérően a Mavtv. 6. (3) bekezdése nem írja elő a minősített adatot tartalmazó adathordozóval együtt felterjesztendő minősítési javaslat kötelező adattartalmaként a minősítendő adat megnevezését vagy megjelölését. A minősítést szükségessé tevő tények és körülmények leírása – Mavtv. 6. § bekezdés – nem pótolja a minősítendő adat megnevezését, mert esetleges, hogy ezen információk alapján utólag rekonstruálható-e, hogy a minősítési javaslat az adathordozón rögzített adatok közül melyre vonatkozik. A minősítési javaslatból tehát megismerhetők ugyan a javaslattevő által figyelembe venni javasolt minősítési indokok, azonban a törvény lehetővé teszi a minősítendő adat pontos megjelölésének elhagyását. Sajnálatos módon már teret is nyert a joggyakorlatban, hogy a minősítési javaslat például általánosságban „*az adathordozón szereplő adatok*”-ra utal.
- A Mavtv. nem írja elő azt, hogy a minősítőnek a minősítési javaslatban foglaltakra kell alapoznia döntését, ezért a minősítő a minősítési javaslattól eltérően értékelheti a minősítés indokait; további tényeket és körülményeket is figyelembe vehet, mindezek alapján eltérhet a minősítési javaslatban szereplő minősítési szinttől és érvényességi időtől, sőt, a javaslattól eltérően ítélt meg a minősítendő adatok körét és a minősítés szükségességét is. A Mavtv.-nek ezért a minősítési döntés kötelező adattartalmaként elő kellene írnia a minősített adat meghatározását és a minősítés indokának rögzítését. A Mavtv. azonban nem írja elő a minősített adat megnevezését vagy megjelölését, továbbá a minősítőnek döntését olyankor sem kell indokolnia, ha eltért a minősítési javaslatban foglaltaktól, így homályban maradhat a minősítés tárgya és indoka.
- A Mavtv. szerint a minősítési eljárás eredményeként a minősítési jelölést nem a közvetlenül minősített adathoz kell kapcsolni, hanem annak adathordozóján kell elhelyezni. A minősített adatot tartalmazó adathordozón rendszerint sok más – nem

védendő – közérdekű adatot is rögzítenek. A minősítési jelölés nem tartalmaz olyan információt, amelyből meg lehetne állapítani, hogy a minősítés az adathordozón rögzített adatok közül melyre, melyekre vonatkozik. Az adat minősített jellegének felismerhetőségére vonatkozó előírás [Mavtv. 5. § (8) bekezdés] tehát ténylegesen nem érvényesülhet, ugyanis a minősítési jelölés nem a minősített adatot, hanem csak az azt tartalmazó adathordozó minősített voltát teszi felismerhetővé. A törvény az egyazon adathordozón rögzített, különböző forrásból származó minősített adatok azonosíthatóságát és elkülöníthetőségét ugyan kötelezővé teszi [Mavtv. 7. § (1) bekezdés], azonban a minősített adatnak az adathordozón található nem minősített adatoktól való elkülöníthetőségét nem írja elő.

Mindezek miatt – noha a Mavtv. szerint valamely adatot lehet minősíteni – utólag már sem a minősítési javaslatból, sem a minősítési döntésből, sem a minősítési jelöléssel ellátott adathordozó alapján nem állapítható meg, hogy a minősítő döntése az adathordozó mely adatára, adataira vonatkozott.

A fentieket összefoglalva a minősítés törvényi szabályozása két okból is sérti a közérdekű adatok megismeréséhez való alapvető jogot:

- a Mavtv. olyan esetben is elsőbbséget biztosít a minősítéshez fűződő közérdeknek, ha azzal szemben az adat nyilvánosságához nyomósabb közérdek fűződne, ezért a szabályozás nem garantálja a jogkorlátozás arányosságát;

- a törvény nem írja elő a minősítés tárgyának megjelölését és a döntés indokolását, így bizonytalanná válik, hogy miért, és mire vonatkozik az adatnyilvánosság korlátozása.

2. Az Abtv. alapján jelen pillanatban az alapvető jogok biztosának nincs lehetősége annak kezdeményezésére, hogy az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességét állapítson meg egy lényeges szabályozási hiányossággal összefüggésben. Az említett lehetőség hiánya ugyanakkor álláspontom szerint nem zárja ki azt, hogy az alapvető jogok biztos indítványában felhívja az Alkotmánybíróság figyelmét arra, hogy egy adott jogi szabályozás kapcsán az esetleges jogalkotói feladat elmulasztására, különösen akkor, ha a szabályozás hiátus alapvető alkotmányos jogok, követelmények érvényesülését gátolja.

Az Abtv. 46. § (1) bekezdése ugyanis azt tartalmazza, hogy ha az Alkotmánybíróság *hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában* a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Abtv. 46. § (2) bekezdése szerint a *jogalkotói feladat elmulasztásának minősül*, ha nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása valósul meg, vagy kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat ellenére nem került sor a jogszabály megalkotására, vagy a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Az ombudsmani figyelemfelhívás értelemszerűen nem minősül önálló, külön kérelemnek, vagyis az Alkotmánybíróság joga és lehetősége eldönteni azt, hogy élni kíván-e ezzel a hatáskörével.

A Mavtv. hatályba lépésekor nem változott az, hogy az Infotv. 27. § (2) bekezdése a közérdekű adatokra vonatkozó tájékoztatási kötelezettség alóli kivételként határozza meg a minősített adatot (korábban: az államtitkot és a szolgálati titkot). A hatályos Mavtv. hiányos volta a korábbi titokszabályozással összevetve karakterizálható.

A Ttv. 15. §-a szabályozta a minősített adat megismerését az Infotv. közérdekű adatigényre és jogorvoslatra vonatkozó szabályainak alkalmazását előírva. A minősített adatra nézve tehát az Infotv. alapján korábban sem állt fenn ugyan tájékoztatási kötelezettség, a Ttv. mégis bárkinek lehetőséget biztosított arra, hogy a minősített közérdekű adatra vonatkozóan megismerési kérelmet terjesszen elő, amelynek ügyében a minősítő dönthetett. Ez utóbbi azért lényeges, mert minősített adat esetében a többi közérdekű adattól eltérően nem az adatot kezelő szerv vezetője, hanem a minősítő jogosult az adattal rendelkezni. A kérelem elutasítása esetén a kérelmező az Infotv. 31. § szerint bírósághoz fordulhatott. Ez esetben is lényeges, hogy törvény eltérő rendelkezése hiányában a minősítőnek is perben kellett állnia, ha nem volt azonos a megtagadóval.

A Mavtv. a korábbi szabályozás logikájával radikálisan szakítva egyáltalán nem teszi lehetővé a minősített közérdekű adat megismerését. A Mavtv. 2. § (2) bekezdése alapelveként rögzíti, hogy minősített adatot csak az ismerhet meg, akinek az állami vagy közfeladata ellátásához feltétlenül szükséges. A Mavtv. 13. § (1) bekezdése szerint „*minősített adatot csak az a személy használhat fel, akinek ez állami vagy közfeladat ellátása érdekében indokolt [...]*”. E szabályok alapján a minősített adat megismerésére vonatkozó közérdekű adatigényt minden esetben meg kell tagadni.

A Mavtv. a minősített adatok megismerését csak a személyes adatokat illetően szabályozza (Mavtv. 11-12. §). A Mavtv. a korábbi titokszabályozástól eltérően a minősített közérdekű adatokra vonatkozó adatigénylési eljárási szabályokat sem tartalmaz, ezért az adatigényre csak az Infotv. 27. §, 28. § és 29. §-ának általános szabályait kell alkalmazni. Hiányoznak azonban a minősített közérdekű adat igénylésére vonatkozó speciális szabályok. Így az Infotv. 27. § (2) bekezdése a szerv feladatává teszi, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatról döntsön. Azonban minősített adat esetében a megismerés engedélyezésére a minősítő jogosult, aki nem szükségképp azonos az Infotv. 27. § (2) bekezdésében meghatározott szervvel, ezért a minősített adat igénylésével kapcsolatos speciális eljárási szabályok hiánya esetenként – ha a kért adatokat nem a minősítő, hanem más szerv kezeli – ellehetetleníti az adatkérést.

Míthogy a Mavtv. alapján a minősített közérdekű adatra vonatkozó közérdekű adatigény nem teljesíthető, a minősítés jogszerűsége és megalapozottsága ügyében ténylegesen az Infotv. 31. §-a szerint bírósági jogorvoslati eljárás dönthetne. Azonban a jogorvoslat általános szabályai több szempontból sem alkalmasak arra, hogy a minősített adatokkal összefüggésben e rendeltetésüket betöltsék.

- Az Infotv. 31. § (2) bekezdése szerint a megtagadás jogszerűségét és megalapozottságát az adatot kezelő szervnek kell bizonyítania. Azonban az Infotv. 27. § (2) bekezdése minősített adat esetében felmentést ad a tájékoztatási kötelezettség alól, ezért formai és eljárási szempontból szabályszerű minősítés esetén a jogszerűség nem vitatható. Ami a megtagadás megalapozottságát illeti, a korábbi titokszabályzás rendszerétől eltérően elég azt bizonyítani, hogy a minősített közérdekű adat megismerését nem olyasvalaki igényelte, akinek az állami vagy közfeladata ellátásához szükséges [Mavtv. 2. § (2) bekezdés, 13. § (1) bekezdés]. A jogorvoslati eljárás ezért megreked az elutasítás megítélésénél, és ténylegesen nem juthat el a minősítés – azaz a jogkorlátozó döntés – jogszerűségének és megalapozottságának vizsgálatáig. Álláspontom szerint ez sérti azt, az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában írt követelményt, amely szerint „*az alapjog érvényesülése érdekében biztosítani kell a nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi és hatékony bírói*

jogorvoslati lehetőséget, melynek a formai kritériumok vizsgálatán túlmenően ki kell terjednie a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tartalmi vizsgálatára.” E törvényi hiányosság megszüntetése érdekében olyan speciális szabály megalkotása szükséges, amely minősített közérdekű adatra vonatkozó adatigény miatti jogorvoslati eljárásban nem a megtagadás, hanem a minősítés jogszerűsége és megalapozottsága bizonyítását írja elő az adatot kezelő szerv számára.

- Az Infotv. 31. § (2) bekezdése a minősített adatot kezelő szerv számára írja elő a jogszerűség és megalapozottság bizonyítását. Azonban – mint arra fentebb már utaltam – a minősített adatot kezelő szerv nem szükségképp azonos a minősítővel. Ha a minősített adatot kezelő szerv nem azonos a minősítővel, akkor nincs módja a jogszerűség és megalapozottság bizonyítására, mert a minősítés indoka, szükségessége ügyében – a Mavtv. 6. § (4) bekezdésében és a 8. § (1) bekezdésében foglaltakra tekintettel – a minősítő feladata és felelőssége nyilatkozni.
- Az Infotv. 31. § (7) bekezdése szerint ha a bíróság a kérelemnek helyt ad, határozatában az adatkezelő szervet a kért közérdekű adat közlésére kötelezi. Minősített adat esetében e szabály sem megfelelő, ugyanis a minősített adatot kezelő szerv csak akkor közölheti az adatot, ha arra a minősítő engedélyt adott, illetve – nyilvánosságra hozatala esetén – a minősítő a minősítést előzetesen megszüntette. Ezért súlyos hiányosság, hogy az Infotv. 31. § szerinti eljárásban a bíróságnak nincs joga az adat minősítésének helybenhagyásáról, módosításáról vagy megszüntetéséről dönten. A minősítést érintő döntésre a bíróságnak csak az Infotv. 62. § és 63. § paragrafusban meghatározott jogorvoslati eljárásban van módja. E speciális eljárás kezdeményezésére csak a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság jogosult, ezért az nem pótolja az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti, bárkit megillető jogorvoslati jogot. Nyilvánvalóan konstruálható lenne olyan szabályozás, amely bárki számára lehetővé teszi a jogorvoslatot az indokolatlan minősítéssel szemben, hiszen korábban, a Ttv. hatálya idején ilyen volt a jogorvoslati rendszer.

A fentiek értelmében a Mavtv.-ből hiányoznak a minősített közérdekű adatra vonatkozó közérdekű adatigény, valamint annak elutasítása esetére a jogorvoslat speciális szabályai, így a törvényi szabályozás olyannyira hiányos, hogy az Infotv. általános adatigénylési és jogorvoslati szabályai alapján jelenleg nincs mód a nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi és hatékony bírói jogorvoslatra, ennek keretében a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tartalmi vizsgálatára. Jelen pillanatban ugyanis jogalkotói mulasztás áll fenn annak kapcsán, hogy a törvényi szabályozás garanciális szempontból hiányos, ami sérti a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot.

Budapest, 2012. április 20.

Üdvözlettel:



Prof. Dr. Szabó Máté