



Ügyszám: NAIH/2017/2409/2/V.

részére

Alkotmánybíróság

Budapest
Pf.: 773.
1535

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: <i>IV/2898 - 10/2015</i>	
Érkezett: 2017 MÁJ 26.	
Példány: <i>1</i>	Kezelőiroda:
Melléklet: <i>2 db</i>	<i>Ju!</i>

Tisztelt

Beadvánnyal fordult a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság), amelyben a Fővárosi Ítéletábla 8.Pf.20.129/2015/6. számú ítélete, valamint a Fővárosi Törvényszék 34.P.24.547/2014/4. számú, a Fővárosi Ítéletábla ítéletével helybenhagyott ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasszal összefüggésben az alábbi kérdéseket fogalmazta meg:

- Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. A közérdekű, illetve a közérdekből nyilvános adat fogalmát az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 3. § 5. és 6. pontja határozza meg. Következtetni lehet-e az előzőekből arra, hogy a törvényi meghatározás szerinti adatok fő szabály szerint olyan (nyilvános) adatok, amelyek megismeréséhez mindenkinek alapvető joga van?
- Jogszerűen ki lehet-e zární az Infotv. 3. § 5. pontja szerinti közérdekű adatok köréből az olyan adatokat, amelyek „csak technikai” azonosításra szolgálnak (például ügyiratszám), és jogszerűen korlátozható-e ekként az adatkör szűkítésével a közérdekű adatok megismeréséhez való jog?
- A polgári peres eljárások feleinek neve minősülhet-e közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatnak?
- Amennyiben igen, akkor jogszerűen korlátozható-e ennek az adatnak megismerése pusztán olyan indokkal, hogy ez az adat „nem a bíróság közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett”?
- Jogszerűen tagadhatja-e meg a közfeladatot ellátó szerv az adatigénylés teljesítését olyan indokkal, hogy a megismerni kívánt adatokat a szerv nyilvántartása nem tartalmazza?
- Jogszerűen tagadhatja-e meg a közfeladatot ellátó szerv az adatigénylés teljesítését azért, mert az adatigénylés teljesítése többletfeladatot jelent számára?
- Az Infotv. 5. § (4) bekezdése alapján jogszerűen tagadható-e meg a közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatok megismerése iránti igény teljesítése?

Beadványával kapcsolatban a Hatóság az alábbiakról tájékoztatja Önt:

1. Az Infotv. 3. § 5. pontja értelmében 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 nyilvános információk másik csoportjába a közérdekből nyilvános adatok tartoznak. Ebbe a körbe sorolandó „a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli” [Infotv. 3. § 6. pont].

Az Alkotmánybíróság a 2/2014. (I. 21.) AB határozat indokolásában megállapította, hogy az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglalt közérdekű adatok megismeréséhez való jogot a testület kezdettől fogva információs szabadságként fogta fel.¹ Az információs szabadság alapján a közérdekű adatok – hozzáférés biztosítása, illetve részben közzétételük nyomán – nyilvánosak, azokat bárki megismerheti és terjesztheti.² „Egy demokratikus társadalomban tehát a közérdekű adatok nyilvánossága a főszabály; ehhez képest a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását kivételnek kell tekinteni.”³

Az Infotv. 26. § (1) bekezdése továbbá úgy rendelkezik, hogy a közfeladatot ellátó szervezeteknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű és közérdekből nyilvános adatot – az e törvényben meghatározott kivételekkel – erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse. Ebből következően mind a közérdekű, mind pedig a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogot az Infotv. 26-30. §-okban foglaltak szerint lehet gyakorolni. Ezt erősíti meg a törvény, amikor úgy fogalmaz, hogy „a közérdekből nyilvános adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni” [Infotv. 28. § (1) bekezdés].

2. Az Infotv. 3. § 5. pontjának megfogalmazásából következően a közérdekű adatok köréből kizárólag a személyes adatok vannak kizárva.

Az Infotv. 3. § 2. pontja értelmében személyes adat az érintettel kapcsolatba hozható adat – különösen az érintett neve, azonosító jele, valamint egy vagy több fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző ismeret –, valamint az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. Érintett lehet bármely meghatározott, személyes adat alapján azonosított vagy – közvetlenül vagy közvetve – azonosítható természetes személy [Infotv. 3. § 1. pont].

Érintettnek tekinthető egyrészt az azonosított természetes személy (például név és képmás alapján azonosított személy), másrészt a közvetlenül azonosítható természetes személy (például az ügyfélkód alapján az adatkezelő ügyintézője azonosítani tudja az ügyfelet), végezetül pedig a közvetetten azonosítható személy (bizonyos információk összessége alapján meghatározható a személy kiléte).

Egy információ személyes adat mivoltának vizsgálata során figyelmet kell szentelni továbbá az „azonosított” és „azonosítható” kifejezéseknek is. Az egyént akkor tekintjük általánosságban azonosítottnak, ha a természetes személyek adott csoportján belül elkülönül a csoport többi tagjától. Az azonosíthatóság pedig az azonosítás lehetőségét jelenti. Az azonosíthatóság ezért egy küszöbfeltétel, amely meghatározza, hogy az információ személyes adatnak minősül-e. A személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 95/46/EK irányelv (a továbbiakban: Irányelv) (26) preambulum bekezdése ezzel kapcsolatban kimondja, hogy „annak meghatározására, hogy egy személy azonosítható-e, minden olyan módszert figyelembe kell venni, amit az adatkezelő, vagy más személy valószínűleg felhasználna az említett személy azonosítására”. A hazai adatvédelmi gyakorlat

¹ 2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [24].

² 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [29].

³ 12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217, 221.

szempontjából kiemelendő továbbá, hogy az az azonosíthatóság fogalmát kiterjesztően értelmezi, azaz az információ személyes adat jellege nem függ az azt megismerő szubjektív adattartalmától, így irreleváns az, hogy az adatkezelő megfelelő egyéb ismeretek birtokában saját maga képes-e az érintett azonosítására.

A Hatóság ehelyütt fontosnak tartja kiemelni azt, hogy éles különbség van az érintett azonosítása/azonosíthatósága és személyazonosság között. Előbbi esetben a kezelt adatok lehetővé teszik az érintett szeparálását környezetétől vagy az ott lévő harmadik személyektől. Az azonosítás/azonosíthatóság arra a kérdésre ad választ tehát, hogy a kezelt információk mely személyhez tartoznak a csoporton belül. Ezzel szemben a személyazonosság annak megállapítását teszi lehetővé, hogy pontosan ki is az adott egyén. Az adatkezelő ezáltal felismeri az érintettet. Az érintett identitásának megállapításához jellemzően jogszabályokban meghatározott különféle azonosítókat alkalmaznak az adatkezelők. Az említett információk legjellemzőbb és Magyarországon leggyakrabban használt kategóriáját a természetes személyazonosító adatok jelentik. A személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról szóló 1996. évi XX. törvény 4. § (4) bekezdése értelmében a polgárok természetes személyazonosító adatai a következők: családi és utónév, születési családi és utónév; születési hely; születési idő és anyja születési családi és utóneve.

Az érintett azonosítása/azonosíthatósága és személyazonosság közötti különbség abból a szempontból releváns, hogy a magyar jogi gondolkodásban és a hétköznapi gyakorlatban is az gyökeresedett meg, hogy csak abban az esetben beszélhetünk személyes adatokról, amennyiben azáltal az érintett abszolút módon – minimálisan névvel, esetleg még egy vagy több további információ révén – azonosított. Ez azonban rendkívüli módon leszűkítené a személyes adat fogalmát, ezáltal pedig az egyén magánéletének háborítatlanságát biztosító adatvédelmi garanciák alkalmazásának körét. Ahogy arra a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 29. cikke alapján létrehozott Adatvédelmi Munkacsoport a személyes adat fogalmáról szóló 4/2007. szánú véleményében (WP136)⁴ rámutatott – az érintett azonosíthatóságát nemcsak egyedi, csak az adott személyhez köthető információk tehetik lehetővé. Bizonyos adatok egyedi kombinációja révén ugyanis az adatkezelő képes közvetve azonosítani az érintett személyt. *„Azokban az esetekben, ahol a hozzáférhető azonosítók kiterjedése első látásra nem teszi senki számára lehetővé az adott személy kiválasztását, attól még e személy 'azonosítható' lehet, mivel az említett információ más információkkal összekapcsolva (ez utóbbi akár megvan az adatkezelőnél, akár nincs) az egyént másoktól megkülönböztethetővé teszi.”*

Felmerül továbbá az azonosíthatóság kérdése akkor is, ha az egyénre vonatkozó információkat az adatkezelés során – jellemzően különféle technikai eszközökkel – megfosztják személyes adat jellegüktől. Nem alkalmazhatóak az adatvédelem elvei az olyan módon anonimizált információkra, amelyek révén az adatalany a továbbiakban már nem azonosítható. Ebben a tekintetben kiemelt szerep jut az úgynevezett „helyreállíthatóság kritériumának”. Ennek lényege, hogy amennyiben egy adat kapcsolata már nem helyreállítható az érintettel, akkor arra már nem vonatkoznak az adatvédelmi előírások. Az Infotv. megfogalmazásában: *„A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. Az érintettel akkor helyreállítható a kapcsolat, ha az adatkezelő rendelkezik azokkal a technikai feltételekkel, amelyek a helyreállításához szükségesek.”* E követelmény jelentőségét mi sem mutatja jobban, mint hogy azt a korábban hatályos, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény a személyes adat fogalmának integráns részeként kezelte, a jelenlegi törvény pedig az adatkezelés elvei között helyezte el.⁵

⁴ http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_hu.pdf#h2-2.

⁵ Vö. a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 2. § 1. pont, illetve Infotv. 4. § (3) bekezdés.

Amennyiben tehát a közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő, „csak technikai” azonosításra szolgáló adatok nem tartoznak az Infotv. 3. § 2. pontja szerinti személyes adatok körébe, akkor azokat nem lehet jogszerűen kizárni az Infotv. 3. § 5. pontjának hatálya alá eső információk közül.

3. A peres eljárásokban résztvevő felek neveinek nyilvánosságával, ezen adatok megismerhetőségével kapcsolatban a Hatóság több esetkört különböztet meg, amelyek alapvetően az eljárás különböző szakaszaihoz kapcsolódnak.

3.1. Egyrészt a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet (a továbbiakban: BÜSZ.) 2. § 16. pontja értelmében tárgyalási jegyzék a tárgyalási napra kitűzött ügyekről tanácsként (bíránként) készített jegyzék. A BÜSZ. 19. § (2) bekezdése szerint „[a] tárgyalási jegyzéken meg kell jelölni a kitűzött ügyek sorszámát, az ügyszámot, az ügy tárgyát, a tárgyalás időpontját, az esetleges ügyészégi ügyszámot és a **peres felek, illetőleg a terhelt vagy eljárás alá vont személy nevét**. Több felperes, alperes vagy terhelt, fejelentő, eljárás alá vont személy esetén elegendő az első helyen megnevezett név és társainak számát feltüntetni. A büntető tanács tárgyalási jegyzékén azt is fel kell tüntetni, hogy a tanács a kitűzött ügyben tárgyalást vagy nyilvános ülést tart-e”. A tárgyalási jegyzék egy példányát a tárgyalások megkezdése előtt a tárgyalóterem ajtajára ki kell függeszteni [BÜSZ. 19. § (3) bekezdés].

A jelenleg hatályos jogszabályi keretek értelmében tehát az érintettek nevéhez a tárgyalási jegyzéken keresztül bárki hozzáférhet. Ez azonban a nyilvánosságnak egy korlátozott formája, hiszen csak olyan harmadik személyek ismerhetik meg az említett adatokat, akik az adott bíróság épületében fizikailag jelen vannak. Az ezen túli nyilvánosság azonban már nem érvényesül korlátlanul. Példaként említhető, hogy a bíróságok központi honlapján elérhető összesített tárgyalási jegyzék is csupán az érintettek nevének kezdetűit tartalmazza, az ott nyilvánosságra hozott adatok segítségével – alapesetben – az adatalányok nem azonosíthatók.⁶

A Hatóság a BÜSZ. fent idézett rendelkezésével kapcsolatban ugyanakkor több esetben is felhívta a figyelmet arra, hogy az – adatvédelmi jogi szempontból tekintve – voltaképpen nem más, mint személyes és különleges adatok nyilvánosságra hozatalának miniszteri rendeletben történő elrendelése. Ez azonban nem felel meg az alapjogok törvényi szintű szabályozása Alaptörvényben foglalt követelményének, illetve az Infotv.-ben foglalt rendelkezéseknek sem. Miniszteri rendelet tehát nem rendelkezhetne személyes adatok nyilvánosságra hozataláról.⁷ A Hatóság egy, az ügyek beazonosíthatóságát megtartó, de az érintettek információs önrendelkezési jogát biztosító megoldást támogatna egy koncepció kidolgozása során.

3.2. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 5. § (1) és (3) bekezdései értelmében a bíróság – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a felek közötti jogvitát nyilvános tárgyaláson bírálja el, valamint a tárgyalás során hozott határozatát nyilvánosan hirdeti ki. Az eljáró bíróság a nyilvánosságot csak indokolt esetben, a Pp. 5. § (2) bekezdésében meghatározott esetekben zárhatja ki.

A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 237. § (1) bekezdése szerint a bíróság tárgyalása nyilvános. Zárt tárgyalást a bíróság csak az arra jogosított személyek indítványára, indokolt esetben rendelhet el [Be. 237. § (3) bekezdés]. A Be. 239. § (2) bekezdése továbbá kimondja, hogy a bíróság a tárgyaláson hozott határozat rendelkező részét teljes terjedelmében, indokolását pedig

⁶ <http://birosag.hu/media/osszesített-targyalási-jegyzék>.

⁷ Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság beszámolója 2013. évi tevékenységéről (<http://naih.hu/files/NAIH-beszamoló2013--MID-RES.pdf>; letöltés: 2017-04-24) 128-129.

akkor is nyilvánosan hirdeti ki, ha a tárgyalásról a nyilvánosságot kizárta. Ez alól csak azok az adatok képeznek kivételt, amelyek nyilvánosságra hozatala azon érdek sérelmét eredményezné, amelynek védelmében a zárt tárgyalást a bíróság elrendelte [Be. 239. § (3) bekezdés].

A nyilvános tárgyalás, valamint a nyilvános ítélethirdetés során a peres eljárásban résztvevő személyek neveit – a Pp. 138-141. és 212-232. §-aira, valamint a Be. 257-262. és 281-284. §-aira tekintettel – bárki megismerheti. Ez azonban – hasonlóan a tárgyalási jegyzék nyilvánosságához – egy térben és időben korlátozott nyilvánosságnak tekintendő. Ahogy a Hatóság egy állásfoglalásában ezzel összefüggésben kifejtette: a sajtónyilvánosság, a tárgyalótermi, valamint a teljes aktanyilvánosság között különbséget kell tenni, hiszen azok rendeltetése eltérő. *„A tárgyalás nyilvánossága elsődlegesen a bírósági eljárásban résztvevő személyek (és nem az eljáráson kívül állók) joga, amely garanciát jelent számukra a tisztességtelen, részrehajló eljárásokkal szemben”*.⁸ Ebből következően a „tárgyalás nyilvánossága” – mind időben, mind térben – csak addig tart, ameddig maga a tárgyalás.

Általánosságban kijelenthető, hogy a nyilvános tárgyalás nem jelenti automatikusan azt, hogy a sajtó, vagy a hallgatóság tagjai arról az érintettek hozzájárulása nélkül, teljes részletességgel beszámolhatnak, így különösen nem jelenti azt, hogy a sajtó nyilvánosságra hozhatja egy peres fél nevét pusztán azon az alapon, hogy az a tárgyalás során elhangzik.⁹

3.3. Végezetül kiemelendő, hogy a Pp. 119. § (7) bekezdése értelmében az ítéletről és az ítélettel szembeni perorvoslat során hozott, az alsóbb fokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasító végzésről a per jogerős befejezését követő három hónap eltelte után a bíróságnak fizetendő oldalanként háromszáz forint, de határozatonként legfeljebb ötezer forint díj ellenében bárkinek anonimizált másolat adható. A határozatban szereplő természetes személyek azonosítását lehetővé tevő adatokat olyan módon kell törölni, hogy az ne járjon a megállapított tényállás sérelmével; egyebekben a határozatban szereplő egyes személyeket az eljárásban betöltött szerepüknek megfelelően kell megjelölni.

Ugyanakkor a másolatban nem kell törölni – törvény eltérő rendelkezésének hiányában – az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó személy nevét és beosztását, ha az adott személy az eljárásban közfeladatának ellátásával összefüggésben vett részt, valamint a közérdekből nyilvános adatokat [Pp. 119. § (8) bekezdés a) és d) pont].

3.4. Összességében elmondható, hogy a peres eljárás különböző szakjaiban eltérő módon érvényesül a nyilvánosság. A tárgyalási jegyzék, valamint a nyilvános tárgyalás és határozathozatal tekintetében – fő szabály szerint – egy térben és időben korlátozott nyilvánosság érvényesül. Ez alól csupán a Pp.-ben és a Be.-ben foglalt, a sajtó részéről történő felvétel készítésre vonatkozó szabályok, valamint a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény rendelkezései jelentenek kivételt.

A jogerős ítéletek esetében azonban a magánszemélyek nevei már nem minősülnek nyilvános adatoknak. Kivételképpen említendő a közfeladatot ellátó személyek, valamint a közfeladatot ellátó szervek feladatkörében eljáró személyek neve, amennyiben az eljárás az adott személy közfeladatának ellátásával összefüggésben indult. *„Amennyiben közfeladat ellátásával összefüggésben indított per van folyamatban (így például hivatali visszaélés, vesztegetés), akkor a választott népképviselői testületek, végrehajtott hatalom, a közigazgatás és az igazságszolgáltatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzése, a közhatalom demokratikus működése érdekében – a szükségesség-arányosság tesztjének megtartása*

⁸ Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság beszámolója 2013. évi tevékenységéről (<http://naih.hu/files/NAIH-beszamololo2013--MID-RES.pdf>; letöltés: 2017-04-24) 127.

⁹ Uo.

mellett – korlátozható a közfeladatot ellátó személy információs önrendelkezési joga. Ebben az esetben – az Infotv. 26. § (2) bekezdésével összhangban – nyilvánosságra hozható a közfeladatot ellátó személy neve, vezetői megbízatása, illetve – közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adatként – képmása, hangja, illetőleg nyilatkozatai is.”¹⁰

4. Az Alkotmánybíróság a 3026/2015. (II. 9.) AB határozatban úgy fogalmazott, hogy a közfeladatot ellátó szervek az információs szabadság érvényesülése érdekében kötelesek a közérdekű adatok megismerését – proaktív módon, illetve adatigénylés alapján – biztosítani. Ebben a tekintetben kötelezettnek minősülnek általában az állami vagy helyi önkormányzati feladatot ellátó szervek és személyek. A „közérdekű adatszolgáltatás kötelezettsége nem függvénye annak, hogy a közérdekű adatot birtokló szervezet milyen szervtípusba tartozik, milyen tulajdonban van, milyen tevékenységet folytat, **a közérdekű adatszolgáltatásra irányuló kötelezettséget önmagában megteremtí az a tény, hogy a szervezet közérdekű adatot birtokol**”.¹¹

Tekintettel arra, hogy a közérdekből nyilvános adatok megismerésére – az Infotv. 28. § (1) bekezdése alapján – a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni, így az ilyen információk rendelkezésre bocsátására irányuló adatigénylések esetében is fennáll az Alkotmánybíróság fent idézett határozatában foglalt kötelezettség.

Álláspontom szerint ugyanakkor a fenti alkotmánybírói határozatban megfogalmazott kötelezettséget bizonyos esetekben felülírják alkotmányos rendelkezések. Ilyen helyzet állhat elő például a köztársasági elnök esetében, akinek feladatait és hatásköreit az Alaptörvény tartalmazza. A NAIH/2016/5388/2/V. számon kelt állásfoglalás értelmében az Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés f) pontjára, a Magyarország címerének és zászlajának használatáról, valamint állami kitüntetéseiéről szóló 2011. évi CCII. törvény 19. § (1)-(2) bekezdéseire, valamint a Magyar Szent István Rend, a Magyar Becsület Rend, a Magyar Érdemrend és a Magyar Érdemkereszt kitüntetés adományozásának rendjéről szóló 224/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet 3. § (1) és 6. § (2) bekezdéseire tekintettel a köztársasági elnök, illetőleg a Köztársasági Elnöki Hivatal (a továbbiakban: KEH) hatásköre a Magyar Érdemrend lovagkeresztjeinek vonatkozásában csupán annak adományozásáig terjed. A kitüntetésről való lemondás, illetőleg a kitüntetés visszajuttatása a köztársasági elnök részére nem tartozik a jogszabályok által szabályozott közfeladatok közé. Következésképpen a KEH nem volt köteles az vonatkozó adatigénylés teljesítésére.

5. Az Infotv. 3. § 5-6. pontjaira tekintettel megállapítható, hogy az információs szabadság csupán a már meglévő közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatokra vonatkozik. Ezt fejezik ki azon törvényi kitételek, hogy a szerv „kezelésében lévő” és a „közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett”, bármilyen módon vagy formában „rögzített” adatok megismerhetőségét kell biztosítani. Következésképpen a közfeladatot ellátó szervek nem kötelesek a közérdekű adatigénylést megelőzően rendelkezésre nem álló adatok előállítására.

Ehelyütt engedje meg, hogy tájékoztassam Önt a Hatóság NAIH-114-2/2014/V. számon kelt állásfoglalásáról. Az említett dokumentumot a Hatóság azzal kapcsolatban bocsátotta ki, hogy egy újságíró közérdekű adatigénylést nyújtott be a Köztársasági Elnöki Hivatalhoz (a továbbiakban: KEH), amelyben a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CX. törvény (a továbbiakban: Törvény) 14/A. §-a alapján juttatható közcélú felajánlásokkal kapcsolatos közérdekű adatok kiadását kérte. Az

¹⁰ Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság beszámolója 2013. évi tevékenységéről (<http://naih.hu/files/NAIH-beszamololo2013--MID-RES.pdf>; letöltés: 2017-04-24) 129-130.

¹¹ 3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [19].

állásfoglalásban megállapította, hogy a Törvény 14/A. §-a alapján juttatható közcélú felajánlások természetes személy kedvezményezetteinek neve közérdekből nyilvános adatnak minősül. Az érintettekkel kapcsolatban rögzített egyéb személyes adatok ugyanakkor már nem hozzáférhetők bárki számára. Mivel pedig a KEH a Törvény 14/A. § (5) bekezdésében foglaltaknak megfelelően közzétette a közcélú felajánlások, adományok kedvezményezettjének nevét, a közcélú felajánlások, adományok célját és összegét, ezért ezen adatok tekintetében a nyilvánosság és átláthatóság követelménye megfelelő módon érvényesült.

6. Az információs szabadság nem abszolút jog: az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére figyelemmel „*más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elémi kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával törvényben korlátozható*”.¹² Ez azt jelenti, hogy korlátozásnak vethető alá, illetve bizonyos esetekben akár ki is zárható a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismerhetősége. A nyilvánosság korlátozásának eseteit az Infotv. 27. §-a tartalmazza. Az információs szabadság törvényes korlátai a következők:

- nem közérdekből nyilvános személyes adatok;
- minősített adatok [Infotv. 27. § (1) bekezdés];
- bizonyos, törvényben meghatározott érdekek védelme miatt meg nem ismerhető adatok [Infotv. 27. § (2) bekezdés];
- üzleti titok [Infotv. 27. § (3)-(3b) bekezdés];
- védett ismeret [Ptk. 2:47. §];
- az Európai Unió jelentős pénzügy- vagy gazdaságpolitikai érdekének védelme miatt, uniós jogi aktus alapján meg nem ismerhető adatok;
- döntés megalapozását szolgáló adatok [Infotv. 27. § (5)-(6) bekezdés].

Tekintettel arra, hogy az Infotv. nem teszi lehetővé a közfeladatot ellátó szervek számára, hogy az adatigénylés teljesítésével járó „többtefeladatok” okán a teljesítést korlátozzák, így ezen indokra nem lehet jogszerűen hivatkozni az elutasítás kapcsán.

A Hatóság ehelyütt hangsúlyozni kívánja, hogy az információs szabadság érvényre juttatása nem piaci alapú szolgáltatás, hanem a közfeladatot ellátó szervek alkotmányos kötelezettsége. Ahogy azt az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdése megfogalmazza: „*AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége*”. Az Infotv. ugyanakkor számos olyan rendelkezést tartalmaz, amely a közfeladatot ellátó szervek alkotmányos kötelezettségeinek teljesítését teszi lehetővé, adott esetben pedig azt megkönnyíti. Ezek – többek között – a következők:

- amennyiben az adatigénylés nem egyértelmű, az adatkezelő felhívja az igénylőt az igény pontosítására [Infotv. 28. § (3) bekezdés];
- amennyiben az adatigénylés jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adatra vonatkozik, vagy az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, az adatigénylés teljesítésére nyitva álló határidő egy alkalommal 15 nappal meghosszabbítható. Erről az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell [Infotv. 29. § (2) bekezdés];
- az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az adatigénylés teljesítéséért – az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig terjedően – költségtérítést állapíthat meg, amelynek összegéről az igénylőt az igény teljesítését megelőzően tájékoztatni kell [Infotv. 29. § (3) bekezdés];

¹² 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [37].

- ha az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételevel jár, vagy az a dokumentum vagy dokumentumrész, amelyről az igénylő másolatot igényelt, jelentős terjedelmű, illetve a költségtérítés mértéke meghaladja a kormányrendeletben meghatározott összeget, az adatigénylést a költségtérítésnek az igénylő általi megfizetését követő 15 napon belül kell teljesíteni. Arról, hogy az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételevel jár, illetve a másolatként igényelt dokumentum vagy dokumentumrész jelentős terjedelmű, továbbá a költségtérítés mértékéről, valamint az adatigénylés teljesítésének a másolatkészítést nem igénylő lehetőségeiről az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell [Infotv. 29. § (4) bekezdés].

A fenti jogszabályi rendelkezések megfelelő keretet biztosítanak minden közfeladatot ellátó szerv részére annak érdekében, hogy az Alaptörvényben és az Infotv.-ben foglalt kötelezettségnek eleget tegyenek, ezáltal pedig – az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdésére tekintettel – érvényre juttassák az információs szabadságot.

7. Az Infotv. 5. § (4) bekezdése értelmében „*[kizárólag állami vagy önkormányzati szerv kezelheti az állam bűncselekmények megelőzésére és üldözésére irányuló, valamint közigazgatási és igazságszolgáltatási feladatainak ellátása céljából kezelt bűnügyi személyes adatokat, valamint a szabálysértési, a polgári peres és nemperes ügyekre vonatkozó adatokat tartalmazó nyilvántartásokat]*”.

A Hatóság ezzel összefüggésben egyrészt megállapítja, hogy az az Infotv.-en belül nem az információs szabadságot szabályozó III. és IV. fejezetekben, hanem a személyes adatok kezelésének alapvető szabályait meghatározó II. fejezetben kapott helyet. Az idézett bekezdés a fejezeten belül a jogszerű adatkezelés egyik feltételének számító jogalapok között található. Az Infotv. 5. § (1) bekezdés b) pontja értelmében személyes adat akkor kezelhető, ha azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete közérdeken alapuló célból elrendeli. Hasonló módon különleges adatok is kezelhetők, amennyiben az törvényben kihirdetett nemzetközi szerződés végrehajtásához szükséges, vagy azt az Alaptörvényben biztosított alapvető jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűncselekmények megelőzése vagy üldözése érdekében vagy honvédelmi érdekből, illetőleg ha azt közérdeken alapuló célból törvény elrendeli [Infotv. 5. § (2) bekezdés b)-c) pontok].

Az Infotv. 5. § (3) bekezdése szerint kötelező adatkezelés esetén a kezelendő adatok fajtáit, az adatkezelés célját és feltételeit, az adatok megismerhetőségét, az adatkezelés időtartamát, valamint az adatkezelő személyét az adatkezelést elrendelő törvény, illetve önkormányzati rendelet határozza meg.

A fenti rendelkezéseket közvetlenül követő (4) bekezdésben foglaltak két részre bonthatók. Egyrészt kimondja, hogy kizárólag állami vagy önkormányzati szerv kezelheti az állam bűncselekmények megelőzésére és üldözésére irányuló, valamint közigazgatási és igazságszolgáltatási feladatainak ellátása céljából kezelt bűnügyi személyes adatokat. Ez összhangban áll az Infotv. 3. § 4. pontjával, amely szerint bűnügyi személyes adatnak minősül „*a büntetőeljárás során vagy azt megelőzően a bűncselekménnyel vagy a büntetőeljárással összefüggésben, a büntetőeljárás lefolytatására, illetve a bűncselekmények felderítésére jogosult szerveknél, továbbá a büntetés-végrehajtás szervezeténél keletkezett, az érintettel kapcsolatba hozható, valamint a büntetett előéletre vonatkozó személyes adat*”. Az Infotv. 5. § (4) bekezdése tehát e tekintetben általánosságban kijelöli azokat az adatkezelőket, amelyek tevékenységével összefüggésben keletkezett információk bűnügyi személyes adatoknak minősülnek. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az említett adatokat mások nem használhatják fel, hiszen a különleges adatok csoportjába tartozó bűnügyi személyes adatok az Infotv. 5. § (2) bekezdésében foglaltak szerint kezelhetők. Az

ellenkező értelmezés számos alkotmányos alapjog – például jogorvoslathoz való jog, tulajdonhoz való jog, véleménynyilvánításhoz való jog stb. – szükségtelen korlátozásához vezetne.

Másrészt az Infotv. 5. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy kizárólag állami vagy önkormányzati szerv kezelheti a szabálysértési, a polgári peres és nemperes ügyekre vonatkozó adatokat tartalmazó nyilvántartásokat. A rendelkezés ezen előírása pedig az említett adatbázisokat kezelő adatkezelőket jelöli ki általánosságban. Ennek alapján tehát a polgári peres eljárásokra vonatkozó nyilvántartások vezetését nem láthatja el például gazdasági társaság vagy civil egyesület, kizárólag állami vagy önkormányzati szerv. Ezzel összefüggésben a Hatóság hangsúlyozni kívánja, hogy az Alkotmánybíróság a 6/2016. (III. 11.) AB határozatban elvi élel mondta ki, hogy „[a]z Infotv. 3. § 9. pontja szerinti adatkezelő fogalom részeként az adatkezelési cél meghatározására utalás – a szabályozási környezetet is figyelembe véve – ezzel szemben valójában csak a személyes adatok kezelésére irányadó. A célhoz kötött adatkezelés ugyanis kizárólag a személyes adatok kezelését érintően törvényi (pontosabban a személyes adatok védelméhez való jogból eredő, e jog indokolatlan korlátozása ellen garanciát jelentő törvényi) követelmény [lásd: Infotv. 5. § (1) bekezdés b) pont, 5. § (2) bekezdés b) és c) pont, 5. § (3) bekezdés, 6. § (1)–(2) és (4)–(5) bekezdés]. Az Infotv. III. fejezete a közérdekű adatok kapcsán nem tartalmaz ilyen törvényi előírást, vagyis olyan követelményt, ami a közérdekű adatok célhoz kötött adatkezelését tenné kötelezővé”.¹³

A közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatok megismerése iránti igény teljesítése következképpen nem tagadható meg jogszerűen az Infotv. 5. § (4) bekezdése alapján.

A személyes adatok védelmét és a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő ügyben forduljon a Hatósághoz továbbra is bizalommal.

Budapest, 2017. május 23

Üdvözlettel:



Dr. Péterfalvi Attila
elnök
egyetemi tanár

¹³ 6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [33].