



Ügyiratszám: NAIH/2015/6986/2/V.

Hiv. szám: IV/909-6/2015.

Kézbesítve



Alkotmánybíróság

Budapest
Pf. 773.
1535

Tisztelt Alkotmánybíró Úr!

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: <i>IV/909-6/2015.</i>	
Érkezett: 2015 DEC 03.	
Példány: <i>1</i>	Kezelőiroda: <i>P</i>
Melléklet: <i>Ø db</i>	

Az Alkotmánybíróság 2015. november 20-án kézhez vett végzésében megkereste a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot (a továbbiakban: NAIH) a Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.594/2014/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz alapján indított eljárásában.

Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogerős bírósági ítélet a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalhoz (a továbbiakban: KEHI) 2013. október 11-én benyújtott közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerésére irányuló igény megtagadása miatt indult bírósági eljárás eredményeként megállapította, hogy *„[a] perbeli vizsgálati jelentés [...] a Kormány döntését előkészítő olyan adat, amelynek nyilvánossága az Infotv. 27.-ának (5) bekezdése alapján a keletkezésétől számított tíz évig kizárt. Alappal hivatkozott arra is az alperes a fellebbezésében, hogy az általa készített jelentés tekintetében nem minősül adatkezelőnek, mert a kiadni kért jelentés elkészítését az alperes nem saját hatáskörben rendelte el, célját sem ő határozta meg, hanem a Kormány utasítása alapján cselekedett. A Kormány döntési kompetenciájába tartozó adatok tekintetében az alperes az Infotv. 2. §-ának 9. pontja szerinti adatkezelőnek nem tekinthető, ezért az általa lefolytatott ellenőrzés eredményeként létrejött közérdekű adat kiadására ez okból sem kötelezhető.”*

A Fővárosi Ítéltábla tehát elfogadta a KEHI mint alperes azon védekezését az adatigénylés jogszerű megtagadása mellett, hogy a kért közérdekű adatok vonatkozásában nem minősül adatkezelőnek, illetve a vizsgálati jelentés adatai az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 27. § (5) bekezdése alapján döntés megalapozásul szolgáló adatoknak minősülnek.

Tekintettel arra, hogy a KEHI ezen megtagadási okokat alkalmazza a jelentések tartalmától függetlenül, a NAIH vizsgálatai során ezen érvekkel a NAIH-nak is szembesülnie kellett már.

I. A NAIH eddigi gyakorlata a KEHI vizsgálatok során

A NAIH vizsgálatai során azt tapasztalta, hogy a 2005 decemberében lezárt átfogó adatvédelmi biztosi vizsgálatok eredményeként kibocsátott ajánlás megállapításaihoz képest nem történt változás a kormánydöntések végrehajtásának ellenőrzésére, a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szervek kormányzati ellenőrzésére, a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonba tartozó és állami tulajdonban álló gazdasági társaságok működésének és gazdálkodásának ellenőrzésére¹ létrehozott kormányzati ellenőrzési szerv és a nyilvánosság viszonyában.

A biztosi vizsgálatok felszínre hozták, hogy miközben a közpénzek nyilvánosságát biztosító törvényi garanciák szélesedtek, a közpénzek felhasználását ellenőrző KEHI tevékenységét a közvélemény alig ismerhette meg, mert a KEHI-re vonatkozó jogszabályok, a KEHI titokminősítési gyakorlata, a KEHI elnökei által kiadott szolgálati titokköri jegyzékek számos ponton sértik a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot, ezzel pedig szinte lehetetlenné teszik a közpénzeket ellenőrző szerv ellenőrzését [2302/H/2005.].

Ahhoz, hogy a NAIH által kialakított álláspont teljesen megalapozott legyen, fontosnak tartom tájékoztatni az Alkotmánybíróságot a KEHI álláspontjáról a NAIH vizsgálati ügyeiben.

A KEHI a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 11. § (1) és (3) bekezdései alapján a kormányzati ellenőrzési tevékenységét a Kormány által jóváhagyott éves ellenőrzési terv alapján végzi, soron kívüli ellenőrzés lefolytatására a Kormány, a miniszterelnök vagy a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter adhat utasítást. Az egyes kormányzati ellenőrzésekről készült ellenőrzési jelentéseket a KEHI a Korm. rendelet 35. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően az ellenőrzést elrendelő szerv vagy személy elé terjeszti.

A fentiek alapján a KEHI által elrendelt minden vizsgálat a Kormány, a miniszterelnök, vagy a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter döntése alapján történik, azaz az adatkezelés célját ők határozzák meg, az adatkezelésről való döntést ők hozzák meg. Mindezekre tekintettel álláspontja szerint a KEHI az általa készített ellenőrzési jelentések tekintetében nem minősül az Infotv. 3. § 9. pontja szerinti adatkezelőnek.

A fentiekből a KEHI szerint az következik, hogy a Hivatal ellenőrzési jelentései a vizsgálatot elrendelő szerv vagy személy Infotv. 27. § (5) bekezdése szerinti döntés-előkészítő adatának minősülnek, ezért a keletkezésüktől számított tíz évig nem nyilvánosak. A vizsgálatot elrendelő szerv vagy személy dönt ugyanis arról, hogy a KEHI ellenőrzési jelentése alapján milyen intézkedéseket tesz.

A KEHI a fenti álláspontjának alátámasztására hivatkozott két jogerős ítéletre is, amelyben a bíróság azt állapította meg, hogy a KEHI a fentiekre hivatkozással jogszerűen tagadta meg az ellenőrzési jelentés kiadását.

A Legfelsőbb Bíróság a Társaság a Szabadságjogokért felperes által a KEHI, mint alperes ellen indított, Pfv. IV. 20.276/2008. szám alatt folyamatban volt perben – a BH 2008/333.

¹ Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 63. § (1) bekezdés

számon közzétett döntésében egyértelműen azt az álláspontot fogadta el, hogy a KEHI a Kormány utasítására készített jelentést, ezért az nem tekinthető a KEHI saját döntésének, hanem kizárólag olyan adat, amelynek nyilvánossága a keletkezésétől számított tíz évig kizárt. A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint is az következik a jogszabályi rendelkezésekből, hogy az elkészített jelentés tekintetében a Hivatal nem minősül adatkezelőnek.

A Fővárosi Ítéltábla is a 8.Pf.20.594/2014. szám alatt folyamatban volt perben egy volt országgyűlési képviselő által benyújtott keresetet az egyik ellenőrzési jelentés kiadása iránt elutasította.

Továbbá a KEHI kiemelte, hogy amennyiben a Hivatal által készített jelentések általános jelleggel nyilvánosak lennének, az végső soron a közigazgatás és az igazságszolgáltatás működése ellen hatna, hiszen még azelőtt kerülnének nyilvánosságra az ellenőrzés alá vont ügyvel kapcsolatos érdemi információk, mielőtt arra vonatkozóan a Kormány vagy az ellenőrzést elrendelő személy meghozhatta volna a megfelelő döntést. A jelentésekben foglaltak alapján pedig sok esetben polgári, illetve büntetőeljárások indulnak, amelyek sikerességét is veszélyeztetné, ha az ellenőrzési jelentések idő előtt nyilvánosságra kerülnének.

A NAIH az adatvédelmi biztos gyakorlata alapján az alábbi következetesen alkalmazott állásfoglalást alkalmazta az egyes ügyekben.

A Korm.rendelet 35. § (1) bekezdése alapján „a Hivatal által készített jelentés nyilvánosságára az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény, valamint az egyes titokfajtákra vonatkozó törvények rendelkezései irányadóak.”

Az Infotv. 3. § 5. pontja szerinti közérdekű adatok tekintetében a Hatóság gyakorlatában a „közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő” fordulat kizárólag azt jelenti, hogy a kért adatokat tartalmazó dokumentumok az adott szerv adatbázisában, illetve nyilvántartásában fizikailag rendelkezésre állnak. A közérdekű adatigénylések teljesítése kapcsán a közfeladatot ellátó szerv adatkezelői minősége nem függ az Infotv. 3. § 9. pontja szerinti feltételek teljesítésétől, nem szükséges tehát, hogy az adott szerv döntsön az adatok sorsáról, illetve meghatározza az adatkezelés célját.

A közfeladatot ellátó szerv számára rendelkezésre álló, birtokában lévő közérdekű adatok tekintetében tehát a szerv az adatokat kezelő közfeladatot ellátó szervnek minősül, tehát az Infotv. 26. § (1) bekezdés kötelezettjének tekintendő akkor is, ha esetleg az adott dokumentum megalkotására, illetve az annak alapjául szolgáló eljárás lefolytatására más szerv vagy személy adott utasítást.

Adatkezelő- és adatfeldolgozó viszonyról az információszabadság érvényesülése tekintetében általánosságban nem beszélhetünk, utóbbi relációt kizárólag az Infotv. 3. § 2. pontja szerinti személyes adatok kezelése, illetve feldolgozása tekintetében kell megkülönböztetni, az Infotv. is csak utóbbi vonatkozásban tartalmaz eltérő rendelkezéseket az előbbi két funkciót betöltő személyekre nézve. Az adatkezelő- és az adatfeldolgozó közötti különbségtétel a személyes adatokkal összefüggésben végzett adatkezelés alapfogalmai közé tartozik. Utóbbi megkülönböztetés azért sem érvényesülhet a közérdekű adatok vonatkozásában, mert az adatkezelés alapelveihez (pl. a célhoz kötöttség követelménye), az adatkezelés jogalapjához, illetve az érintett jogainak (pl. tájékoztatáshoz való jog) érvényesítéséhez hasonlóan szorosan a személyes adatokon végzett adatkezeléshez kapcsolható fogalmakról beszélhetünk.

A fentiek alapján a KEHI akkor is az adatokat kezelő közfeladatot ellátó szervnek minősül a kezelésében lévő (fizikailag rendelkezésére álló, nyilvántartásában bármilyen formában fellelhető) ellenőrzési jelentésekben szereplő közérdekű adatok tekintetében, ha az ellenőrzés lefolytatásáról más szerv vagy személy döntött, illetve adott erre nézve utasítást, és a KEHI a kormányzati döntés meghozatalára nem jogosult.

A Korm. rendelet 5. §-a alapján „a kormányzati ellenőrzés az ellenőrzött szerv szervezetétől függetlenül működő, elsősorban a közpénzek felhasználását, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodást, annak megóvását, a közfeladatok hatékony, gazdaságos és eredményes ellátását vizsgáló tárgyilagos, tényfeltáró, következtetéseket levonó és javaslatokat megfogalmazó ellenőrzési vagy tanácsadó tevékenység.”

Az Infotv. 27. § (5) bekezdése alapján „a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános. Ezen adatok megismerését – az adat megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek súlyának mérlegelésével – az azt kezelő szerv vezetője engedélyezheti.”

A fentiek alapján kizárólag a közfeladatot ellátó szerv saját feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárásán belül beszélhetünk döntés megalapozását szolgáló adatokról. A közigazgatás működésének sajátosságaiból adódóan sok esetben fordulhat elő, hogy egy adott szerv eljárása, annak eredménye egy másik szerv döntését, intézkedését segíti elő, illetve annak alapjául szolgál. A 2015. október 1-e előtti szabályozásban a döntés-előkészítő adat csak az adott szerv (feladat- és hatáskörébe tartozó) döntése meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített adat lehetett. A döntés megalapozását szolgáló adat e minősége továbbá kizárólag a konkrét döntéshozatali eljáráshoz való kapcsolata révén állhatott fenn.[21/2013. (VII. 19.) AB határozat]

Az információszabadság indokolatlan és aránytalan mértékű korlátozását jelentené azonban, ha utóbbi szerv döntését megelőző eljárásának eredményét általánosan ne lehetne bárki által megismerni az Infotv. 27. § (5) bekezdésére hivatkozva.

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az információszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. „Egy demokratikus társadalomban tehát a közérdekű adatok nyilvánossága a főszabály; ehhez képest a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását kivételnek kell tekinteni.”[12/2004. (IV.7.) AB határozat, ABH 2004, 217. 221.]

A KEHI eljárásában – a fenti szűk értelmezésnek megfelelően – kizárólag azok az adatok minősülhetnek döntés megalapozását szolgáló adatoknak, amelyek a KEHI ellenőrzésének lefolytatása során a KEHI készít vagy rögzít, és amelyeket a KEHI alkalmazottainak befolyástól mentes köztisztviselői munkájának ellátásához szükségesek. Utóbbival kapcsolatban megjegyzem, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában az adat „belső használatra szánt” jellege elválaszthatatlan annak döntés-előkészítéssel kapcsolatos voltától. „A belső használatra szánt munkaanyagok, emlékeztetők, tervezetek, vázlatok, javaslatok, a szervezeten belül váltott levelek, általában a döntés-előkészítés körében alkotott iratok,

amelyek nyilvánosságra hozatala jelentősen hátráltathatja a köztisztviselőket feladataik teljesítésében, rendszerint mentesek a nyilvánosság alól.” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat]

A jogosult szerv részére a Korm. rendelet 35. § (1) bekezdése alapján felterjesztett ellenőrzési jelentés már az eljárás produktuma, eredménye, amelynek adatai már nem minősülhetnek döntés megalapozását szolgáló adatoknak arra hivatkozva, hogy a jelentés egy további szerv döntését alapozhatja meg. Miután az ellenőrzési jelentés tervezetének a Korm. rendelet 33. §-ában foglaltak szerinti egyeztetése lezárult, és a jelentést felterjesztették az ellenőrzést elrendelő szerv vagy személy részére, a KEHI eljárása lezártnak tekinthető, amelyet követően kizárólag olyan adatok esetében beszélhetünk döntés megalapozását szolgáló adatokról, amelyek utóbbi dokumentum megszületését segítették elő, annak alapjául szolgáltak, de a felterjesztett jelentésben nem szerepelnek. (Utóbbi adatok esetében sem mellőzhető azonban a dokumentumok tartalmi vizsgálata, csupán formális szempontokra hivatkozva az információszabadság nem korlátozható.)

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a szó szoros értelmében nem is beszélhetünk a KEHI eljárása és ellenőrzési jelentése tekintetében döntéshozatali eljárásról sem. Az ellenőrzési jelentés a Korm. Rendelet 32. § (1) bekezdés i) pontja alapján *„ellenőrzési megállapításokat és javaslatokat”* tartalmaz, az ellenőrzés lefolytatásának célja tehát nem *„döntés meghozatala”*, hanem az ellenőrzés tapasztalatainak, megállapításainak rögzítése, illetve javaslatok megfogalmazása.

Fontos kiemelni továbbá, hogy a KEHI a közpénzek felhasználását, illetve a nemzeti vagyonnal való gazdálkodást ellenőrzi, ezért a KEHI ellenőrzéseivel kapcsolatban fokozottan felmerül az információszabadság igénye. A közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapvető jog egyik legfontosabb indoka ugyanis a közpénzek felhasználása átláthatóságának a biztosítása. Az állampolgároknak nem áll módjában a közpénzzel gazdálkodó szervezeteket folyamatosan ellenőrizni. A szakszerű és rendszeres ellenőrzés az állam megfelelő szerveinek feladata, melyek egyben az állampolgárok tájékozódását is segítheti. A pénzügyi vizsgálati jelentések eltitkolásával lehetetlenné válna a közfeladatot ellátó szervek, ezen belül pedig az ellenőrök ellenőrzése.

A KEHI blanketta megtagadási okként kezeli az Infotv. 27. § (5) bekezdésre való hivatkozást, amely a döntés megalapozásául szolgáló adatok nyilvánosságával kapcsolatban született AB-értelmezés fényében elfogadhatatlan. A NAIH is következetesen beépíti a vizsgálatok eredményeként meghozott állásfoglalásaiba azon értelmezést, hogy az Infotv. 27. § (5) bekezdésének alkalmazásakor közfeladatot ellátó szerv részletesen indokolni köteles, hogy pontosan milyen folyamatban lévő eljárásban meghozandó döntés megalapozását szolgálja a kiadni kívánt közérdekű adat, másrészt azt is, hogy a közérdekű adat kiadása mennyiben befolyásolja a szóban forgó döntés meghozatalát, vagyis, hogy az megghiúsítaná-e a döntés hatékony végrehajtását vagy ellehetetlenítené-e az illetéktelen befolyástól mentes, független, hatékony köztisztviselői munkát [12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217, 226–227.].

A NAIH álláspontja szerint nem fogadható el a jelentések egészének eltitkolása azon alkotmánybíróági értelmezés alapján sem, amely szerint *„a dokumentum egésze – a tartalmától függetlenül – nem minősíthető döntést megalapozó adatnak”* [21/2013. (VII. 19.) AB határozat]. A NAIH álláspontja szerint az államszervezet részeként működő közfeladatot ellátó szerv tevékenysége átláthatatlanná válik azáltal, hogy még a 10 év letelte után sem

hozzák nyilvánosságra a jelentéseket. A KEHI jelenlegi honlapján kizárólag egy jelentés érhető el, amely közvetlenül a döntés meghozatalát követően került fel.²

Engedje meg, hogy egy újabb szempontként felvessem annak ellentmondásosságát, hogy a KEHI szerint nem mindössen adatkezelőnek az Infotv. 3. § 9. pontja értelmében, de az Infotv. 26. § (1) bekezdése szerinti kötelezettségét viszont elismerte. A támadott ítélet is elismeri az Infotv. 26. § (1) szerinti kötelezettségét a KEHI-t. Ha azonban az Infotv. 26. § (1) bekezdése szerint a kért adatok vonatkozásában kötelezett, akkor az Infotv. 27. § (5) bekezdésére való hivatkozás kizárólag akkor áll meg, ha az adott szerv, tehát a KEHI (feladat- és hatáskörébe tartozó) további, konkrét döntéshozatali eljáráshoz használná fel a jelentés adatait vagy azok egy részét. Mivel mind szervezetileg, mind feladat- és hatáskörét tekintve önálló szervről van szó, az Infotv. 2015. október 1-jét megelőzően hatályos 27. § (5)-(6) bekezdései alapján a már elkészült, végleges jelentés megismerését erre hivatkozva nem tagadhatta volna meg. A támadott ítélet továbbá megállapította, hogy „az ellenőrzésről készült összefoglaló vizsgálati jelentés az ellenőrzött, vagy az ellenőrzést megrendelő szerv döntésének megalapozását szolgálja, az nem tekinthető az ellenőrzést végző szerv döntésének”. Ezen értelmezés alapján azonban egyetlen ellenőrzési joggal bíró közfeladatot ellátó szerv, így akár az Állami Számvevőszék jelentése sem lehetne megismerhető. A KEHI abban a tekintetben vitathatatlanul döntést hoz, hogy a vizsgálat során milyen megállapításokat tett, milyen szabálytalanságokat tárt fel, azokat hogyan értékelte.

Sajnos az ítéletből nem állapítható meg, hogy a bíróság tartalmilag megvizsgálta volna a jelentést, és az abban található adatok döntés-előkészítő jellegét elfogadhatónak tartotta volna. Azzal, hogy a jelentés egészére elfogadta a KEHI védekezését, figyelmen kívül hagyta az információszabadság korlátozhatóságának egyik legfőbb alapelvét az adatelvet, amelyet az Infotv. 30. § (1) bekezdése is tükröz.

Az október 1-jén hatályba lépett módosult 27. § (6) bekezdés alapján is a NAIH akkor tartja elfogadhatónak, hogy a közfeladatot ellátó szerv arra hivatkozva tagadja meg az adatok – tehát nem teljes dokumentumok – megismerését, hogy a döntés meghozatalát követő 10 éven belül a döntés megalapozásául szolgáló adatokat – tehát nem magát a döntést – egy további jövőbeli döntés megalapozását is szolgálják, ha az a döntés *ésszerű határidőn belül következik be, illetve derül ki, hogy születik-e döntés avagy sem*.

Az adatkezelő fogalmával kapcsolatban a NAIH-hoz érkezett alkotmánybírósági kérdéssel összefüggésben a NAIH az alábbi értelmezési gyakorlatot alkalmazza.

II. Az adatkezelő, az adatfeldolgozó és a célhoz kötöttség elve a nemzetközi és a hazai jogban

Az adatkezelő, az adatfeldolgozó, valamint a célhoz kötöttség kizárólag a személyes adatok kezeléséhez kapcsolódó fogalmak, amelyeket a magyar szabályozás a nemzetközi, elsősorban az európai szabályozási gyakorlatból vett át. Az említett kifejezések megtalálhatók minden egyes nemzetközi instrumentumban: mind a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet által 1980-ban elfogadott, a személyes adatok határokon átviteléről és a magánélet védelméről szóló irányelvekben (a továbbiakban: OECD Irányelvek), mind a személyes adatok gépi feldolgozása során az egyének védelméről szóló 1981. évi egyezményben (a továbbiakban: Adatvédelmi Egyezmény), valamint a személyes

² http://kehi.kormany.hu/download/a/51/c0000/NCTA_jelentes.pdf

adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 95/46/EK irányelvben (a továbbiakban: Adatvédelmi Irányelv).

Az OECD Irányelvek, illetőleg az Adatvédelmi egyezmény mindenekelőtt a korábban hatályos, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) szóhasználatára gyakorolt jelentős hatást. Magyarországnak az Európai Unió-hoz történő csatlakozását követően vált viszont meghatározóvá az Adatvédelmi Irányelv befolyása a magyar jogban. Ennek eklatáns példája az Infotv., amelynek indokolása több rendelkezés esetén kifejezetten megemlíti az uniós irányelvnek való megfelelés szándékát.

A Hatóság a továbbiakban számba veszi az említett nemzetközi sztenderdek, illetőleg a magyar törvények fogalom-meghatározásait, illetőleg releváns rendelkezéseit. Ennek során kitér arra, hogy az Adatvédelmi Irányelv 29. cikke alapján létrehozott Adatvédelmi Munkacsoport (a továbbiakban: Adatvédelmi Munkacsoport), amely az Európai Bizottság tanácsadó szerveként kiemelt szerepet tölt be a vonatkozó uniós jog értelmezése terén, milyen véleményt fogalmazott meg az egyes rendelkezések tekintetében. Az Adatvédelmi Munkacsoport állásfoglalásait ugyanis a Hatóság is minden esetben figyelembe veszi. A Hatóság végül az említett fogalmaknak az információs szabadsággal kapcsolatos alkalmazhatóságát tárgyalja.

1. Az adatkezelés és az adatfeldolgozás fogalma

1.1. Az adatkezelés és az adatfeldolgozás fogalma a nemzetközi instrumentumokban

Az adatkezelő és az adatfeldolgozó fogalmának meghatározásához elengedhetetlenül fontos az adatkezelési, valamint az adatfeldolgozási műveletek meghatározása. Mindhárom vizsgált nemzetközi instrumentum csupán az adatkezelés fogalmát határozza meg. Az OECD Irányelvek ezzel kapcsolatban a „*személyes adatok határokon átnyúló áramlása*” kifejezést alkalmazzák, amely ezen információk országhatárokat átlépő mozgását jelenti [1. irányelv c) pont]. E fogalom felöleli a technikai eszközökkel végzett továbbításokat is.

Az Adatvédelmi Egyezmény ezzel szemben a „*gépi feldolgozás*” fogalmával operál. A 2. cikk c) pontja értelmében e meghatározás hatálya alá a következő műveleteket tartoznak: az adatok tárolása, az adatokkal végzett logikai vagy aritmetikai műveletek, az adatok megváltoztatása, törlése, visszakeresése és terjesztése, ha azokat részben vagy egészben automatizált eszközökkel hajtják végre. A gépi adatfeldolgozás fogalma két érdekességet is magában hordoz. Egyrészt nem tartozik a hatálya alá az adatok gyűjtése. E műveletet csak az Adatvédelmi Egyezmény 5. (adatok minősége) és a 12. cikke (a személyes adatok országhatárokat átlépő áramlása) említi. Másrészt – szemben az OECD Irányelvekkel – az Adatvédelmi Egyezmény kizárólag az automatizált adatkezeléseket szabályozza, a személyes adatokon végzett manuális műveleteket azonban nem.

Az Adatvédelmi Irányelv a „*személyes adatok feldolgozása*” (*processing of personal data*) kifejezést alkalmazza az adatkezelés esetén. Ez alá tartozik „*a személyes adatokon automatikus vagy nem automatikus módon végzett bármely művelet vagy műveletek összessége, azaz gyűjtés, rögzítés, rendszerezés, tárolás, átalakítás vagy megváltoztatás, visszakeresés, betekintés, felhasználás, közlés továbbítás, terjesztés vagy egyéb módon történő hozzáférhetővé tétel révén, összehangolás vagy összekapcsolás, zárolás, törlés, illetve megsemmisítés*” [Adatvédelmi Irányelv 2. cikk b) pont]. Az uniós jog szóhasználatára első

látásra megtévesztő lehet, hiszen az adatkezelés helyett az adatfeldolgozást (*processing*) alkalmazza. Ugyanakkor – a korábban kifejtettek szerint – világosan megkülönbözteti az adatkezelő (*controller*) és az adatfeldolgozó (*processor*) fogalmait. A vonatkozó uniós jog és az Európai Unió Bíróságának gyakorlata ugyanakkor egyértelművé teszi, hogy az Adatvédelmi Irányelv idézett rendelkezése az adatkezelés fogalmát határozza meg.³

1.2. Az adatkezelés és az adatfeldolgozás fogalma a magyar jogban

Az Avtv. 2. § 9. pontja értelmében adatkezelésnek minősült „*az alkalmazott eljárástól függetlenül az adatokon végzett bármely művelet vagy a műveletek összessége, így például gyűjtése, felvétele, rögzítése, rendszerezése, tárolása, megváltoztatása, felhasználása, továbbítása, nyilvánosságra hozatala, összehangolása vagy összekapcsolása, zárolása, törlése és megsemmisítése, valamint az adatok további felhasználásának megakadályozása. Adatkezelésnek számít a fénykép-, hang- vagy képfelvétel készítése, valamint a személy azonosítására alkalmas fizikai jellemzők (pl. ujj- vagy tenyérnyomat, DNS-minta, íriszkép) rögzítése is*”. Az adatfeldolgozás fogalma az adatkezelési műveletekhez kapcsolódó technikai feladatok elvégzését takarta, függetlenül a műveletek végrehajtásához alkalmazott módszertől és eszköztől, valamint az alkalmazás helyétől [Avtv. 2. § 15. pont].

A jelenleg hatályos adatvédelmi törvény a két fogalmat az Avtv. megfogalmazásával szinte szóról szóra megegyező módon tartalmazza. Az Infotv. 3. § 10. pontja szerint az alkalmazott eljárástól függetlenül az adaton végzett bármely művelet vagy a műveletek összessége, így különösen gyűjtése, felvétele, rögzítése, rendszerezése, tárolása, megváltoztatása, felhasználása, lekérdezése, továbbítása, nyilvánosságra hozatala, összehangolása vagy összekapcsolása, zárolása, törlése és megsemmisítése, valamint az adat további felhasználásának megakadályozása, fénykép-, hang- vagy képfelvétel készítése, valamint a személy azonosítására alkalmas fizikai jellemzők (pl. ujj- vagy tenyérnyomat, DNS-minta, íriszkép) rögzítése, adatkezelésnek minősül. Az adatfeldolgozás pedig „*az adatkezelési műveletekhez kapcsolódó technikai feladatok elvégzését jelenti, függetlenül a műveletek végrehajtásához alkalmazott módszertől és eszköztől, valamint az alkalmazás helyétől, feltéve hogy a technikai feladatot az adaton végzik*” [Infotv. 3. § 17. pont].

1.3. A NAIH gyakorlata

Az „*adatokon végzett művelet*” fogalmát az Infotv. nem határozza meg. Az Avtv.-hez fűzött indokolás szerint az adatkezelés az adatokra alkalmazható minden elképzelhető műveletet felölelhet. „*Ha nem így lenne, egyes adatkezelési technikák alkalmazásával megkerülhetővé válnának a törvényes előírások. Azáltal viszont, hogy a tevékenység van meghatározva, feleslegessé válik az alkalmazott eljárások körülírása. Nem szükségszerű, hogy a felsorolt valamennyi adatkezelési tevékenységet ugyanaz végezze, de az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie a törvényes előírásoknak. [...] Az egyes adatkezelési tevékenységek kiemelését szokatlanságuk, negatív jellegük indokolja: az érintett érdekei súlyosan károsulhatnak, vagy éppen ellenkezőleg, az érintett jogtalan előnyhöz juthat, ha adatai nem a valóságos helyzetet tükrözik, megsemmisülnek vagy kezelésüket fizikailag - mechanikus vagy elektronikus módszerrel - korlátozzák*”. E tekintetben az Infotv. lényegében nem módosította a korábbi szabályokat, így az Avtv. indokolásában található megállapítások továbbra is irányadóak.

³ L. az Európai Unió Bíróságának a „Google Spain és Inc. kontra Agencia Española de Protección de Datos (AEPD és Mario Costeja González)” C-131/12 ügyben hozott ítéletének 41. pontját.

A jogalkotó azonban – az adatkezelésnek az Infotv. 3. § 10. pontjában foglalt meghatározásától eltérően – sem taxatív, sem példálózóan nem részletezte azt, hogy milyen jellegű technikai feladatok elvégzése tartozik az adatfeldolgozás törvényi fogalma körébe. Általánosságban elmondható, hogy az adatkezelési műveletekhez kapcsolódó technikai feladatok elvégzése egyrészt felölel minden olyan tevékenységet, amelyek az adatkezelés létrejöttéhez és fenntartásához szükséges. Ezek közé tartozik például a szükséges szoftverek leprogramozása, valamint az infrastruktúra karbantartása és fejlesztése is. Másrészt adatfeldolgozásnak minősül a személyes adatokon végzett tényleges – tehát adatkezelési – műveletek végrehajtása is abban az esetben, amennyiben az az adatkezelő megbízásából történik. A gyakorlatban ritkán válik el a funkció, azaz egy adatfeldolgozó egyszerre végzi mind a két típusú tevékenységet. Ilyenkor az adatfeldolgozási műveletek azonosítása a résztvevő személyek tevékenységének vizsgálatán, funkcionális alapon lehetséges.

2. Az adatkezelő és az adatfeldolgozó fogalma

2.1. Az adatkezelő és az adatfeldolgozó fogalma a nemzetközi instrumentumokban

A fenti fogalmak meghatározását az OECD Irányelvek bevezető része tartalmazza. Eszerint adatkezelőnek (*data controller*) minősül az a fél, aki – összhangban a nemzeti jogszabályokkal – kompetens dönteni a személyes adatok tartalmáról és használatáról. Ez a jogkör független attól, hogy ezeket az adatokat harmadik fél vagy megbízott személy gyűjtötte, tárolta, feldolgozta vagy terjesztette [1. irányelv a) pont]. Az instrumentum tehát az általános felelősség viselési és döntéshozatali jog alapján határozza meg az adatkezelő fogalmát. Az OECD Irányelvek azonban adósak maradnak az adatfeldolgozó fogalmának meghatározásával. A fenti megfogalmazásból következően viszont azon személyek, akik az adatkezelő képviselőjében járnak el az adatkezeléssel összefüggésben, nem tartoznak e meghatározás hatálya alá. Ebbe a külön kategóriába tartozik – többek között – az adatfeldolgozó is.

Az Adatvédelmi Egyezmény 2. cikk d) pontja értelmében az adatállomány kezelője „*az a természetes vagy jogi személy, hatóság, hivatal vagy bármely más szervezet, amely a nemzeti jog szerint illetékes arra, hogy meghatározza az automatizált adatállomány célját, a tárolható személyes adatok fajtáját és az adatokkal végezhető műveleteket*”. Az instrumentum – hasonlóan az OECD Irányelvekhez – az adatkezelés szempontjából betöltött szerep szempontjából közelíti meg e fogalmat. Az adatfeldolgozó szintén kívül esik e meghatározás hatályán.

Az Adatvédelmi Irányelv a korábbi instrumentumokkal ellentétben már mindkét fogalom meghatározását tartalmazza. A 2. cikk d) pontja szerint adatkezelőnek (*controller*) minősül „*az a természetes vagy jogi személy, hatóság, intézmény vagy bármely más szerv, amely önállóan vagy másokkal együtt meghatározza a személyes adatok feldolgozásának céljait és módját; ha a célokat és módokat egy adott nemzeti vagy közösségi jogszabály határozza meg, az adatkezelőt vagy a kinevezésére vonatkozó külön szempontokat ez a nemzeti vagy közösségi jogszabály jelöli ki*”. Adatfeldolgozó pedig „*az a természetes vagy jogi személy, hatóság, intézmény vagy bármely más szerv, amely személyes adatokat dolgoz fel az adatkezelő nevében*” (Adatvédelmi Irányelv 2. cikk e) pont).

2.2. Az adatkezelő és az adatfeldolgozó fogalma a magyar jogban

A vizsgált fogalmak meghatározásával kapcsolatban az Országgyűlés által elfogadott első adatvédelmi törvény, az Avtv. rendelkezéseiből érdemes kiindulni. Az Avtv. 2. § 8. pontja értelmében adatkezelő „*az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az adatok kezelésének célját meghatározza, az adatkezelésre (beleértve a felhasznált eszközt) vonatkozó döntéseket meghozza és végrehajtja, vagy az általa megbízott adatfeldolgozóval végrehajtatja*”. Az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az adatkezelő megbízásából – beleértve a jogszabály rendelkezése alapján történő megbízást is – személyes adatok feldolgozását végzi, adatfeldolgozónak minősült [Avtv. 2. § 16. pont];

A 2012. január 1-jétől hatályos Infotv. alapvetően megtartotta az Avtv. szabályozási rendszerét, így a fogalmakat is szinte azonos megfogalmazásban használja. A 3. § 9. pontja szerint adatkezelő lesz „*az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely önállóan vagy másokkal együtt az adat kezelésének célját meghatározza, az adatkezelésre (beleértve a felhasznált eszközt) vonatkozó döntéseket meghozza és végrehajtja, vagy az adatfeldolgozóval végrehajtatja*”. A szerződés alapján adatok feldolgozását végző természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet pedig adatfeldolgozónak minősül [Infotv. 3. § 18. pont].⁴

2.3. A NAIH és az Adatvédelmi Munkacsoport gyakorlata

A NAIH állandó gyakorlata szerint az adatkezelő és az adatfeldolgozó fogalma kiemelt fontosságú a személyes adatok kezelése szempontjából. Az adatkezelő az adatvédelemre vonatkozó előírások elsődleges címzettje. E minőségében meghatározó szerepe van az adatkezelés szempontjából viselt felelősség viselése, valamint az érintettek joggyakorlásának biztosítása terén.

Az Infotv. 3. § 9. pontja csupán általánosságban határozza meg az adatkezelő fogalmát, amelynek a célja az, hogy a felelősséget oda helyezze, ahol a tényleges befolyás található, és így inkább ténybeli, mint formális elemzésen alapul. Azt, hogy konkrét esetben ki minősül adatkezelőnek, csak az adott eset körülményeinek alapos mérlegelésével lehet eldönteni. Ennek során azt kell figyelembe venni, hogy egy személy akkor minősülhet adatkezelőnek, ha rá nézve adott esetben teljesül az Infotv. 3. § 9. pontjában foglalt valamely feltétel, vagyis meghatározza az adatkezelés célját, valamint meghozza és végrehajtja, illetve az általa megbízott adatfeldolgozóval végrehajtatja az adatkezelésre vonatkozó döntéseket.

Az Adatvédelmi Munkacsoport az „adatkezelő” és az „adatfeldolgozó” fogalmáról szóló 1/2010. számú véleményében (WP169)⁵ ezzel kapcsolatban kifejti: „*Az adatkezelő minőség elsősorban annak a ténybeli körülménynek a következménye, hogy egy jogalany úgy döntött, hogy a saját céljaira személyes adatokat dolgoz fel*”.

Az adatkezelői szerep megállapítása céljából nagyobb hangsúlyt kell helyezni a célok meghatározásával kapcsolatos mérlegelési jogkörre és a döntéshozatal körére. Az

⁴ Az Infotv. rendelkezéseinek átfogó módosítását tartalmazza az egyes törvényeknek az elektronikus anyakönyv kialakításával összefüggésben szükséges módosításáról szóló 2013. évi LXXVI. törvény, illetőleg az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény, továbbá egyes más törvények módosításáról szóló 2015. évi CXXIX. törvény. E jogszabályok érintették az adatkezelő és az adatfeldolgozó fogalmának meghatározását is, de abban érdemi változtatást nem eredményeztek.

⁵ http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2010/wp179_hu.pdf#h2-2.

Adatvédelmi Munkacsoport a célhoz kötöttségről szóló 03/2013. számú véleményében (WP203)⁶ azt hangsúlyozta, hogy az adatkezelés céljának meghatározása az adatvédelem szabályozásának középpontjában áll. Az adatkezelési cél meghatározása szükséges előfeltétele annak, hogy megállapítható legyen az adatkezelés jogszerűsége, illetőleg az alkalmazandó adatvédelmi garanciák. Az adatkezelés célját világosan és egyértelműen meg kell határozni: részletesen meg kell adni ahhoz, hogy megállapítható legyen, milyen típusú adatkezelési művelet kapcsolódik az adott célhoz. Ebből következően az adatkezelés céljának meghatározása minden esetben adatkezelői minőséget eredményez.

Az adatkezelés „módja” kifejezés nemcsak a személyes adatok feldolgozásának technikai módozataira utal, hanem a feldolgozás mikéntjére is. Ennek meghatározásába olyan technikai és szervezeti kérdések is beletartoznak, amelyek esetén a döntést át lehet ruházni az adatfeldolgozókra, és olyan alapvető elemek is, amelyekről hagyományosan és természetüknél fogva az adatkezelő határoz. Az adatkezelés módjának meghatározása ezért - szemben a céllal - csak akkor utal adatkezelésre, ha a mód alapvető elemeit határozzák meg.

Amíg az adatkezelő elementáris szerepet tölt be az adatkezelés szempontjából, az adatfeldolgozó léte csupán az adatkezelő döntésétől függ. Utóbbi jogosult úgy dönteni, hogy az adatkezelési tevékenységek egészét vagy egy részét egy külső szervezetre ruházza át, vagyis a feldolgozást egy „*jogilag különálló, a nevében eljáró személy*” útján végzi. Az adatfeldolgozó minőség alapvető feltétele tehát egyrészt az, hogy az adatfeldolgozó az adatkezelőtől különálló jogalany legyen, másrészt pedig az, hogy az adatfeldolgozó az adatkezelő nevében dolgozzon fel személyes adatokat. Ez a feldolgozási tevékenység korlátozódhat egy pontosan meghatározott feladatra, de lehet általánosabb és kiterjedtebb is. A két elem közül annak van nagyobb szerepe, hogy az adatfeldolgozó az adatkezelő nevében fejt ki tevékenységét: az adatfeldolgozó feladata, hogy végrehajtsa az adatkezelő által számára adott – legalább az adatkezelés célját és a módjának alapvető elemeit érintő – utasításokat. Ez azonban nem azt jelenti, hogy az adatfeldolgozó nem rendelkezhet bizonyos – minimális – befolyással az adatkezelés elemeit illetően. Az adatkezelés módjának alapvető elemein kívül eső technikai és szervezeti paraméterek megválasztása tekintetében ugyanis bizonyos mérlegelési joga van.

A fentieket összegezve elmondható, hogy az adatfeldolgozó az adatkezelő megbízásából végez valamely tevékenységet, amelynek során hozzáfér a *személyes adatokhoz*, azokon műveleteket hajt végre. Az adatfeldolgozás ezért tulajdonképpen az adatkezeléshez tartozó egyes műveletek kiszervezése, harmadik személlyel történő elvégeztetése.

3. A célhoz kötöttség elve

3.1. A célhoz kötöttség elve a nemzetközi instrumentumokban

Az OECD Irányelvek két vonatkozásban tartalmazzak rendelkezést a célhoz kötöttséggel összefüggésben. A 9. irányelv egyrészt deklarálja a cél meghatározásának alapelvét. Eszerint az adatgyűjtés célját legkésőbb az adatgyűjtéssel egy időben meg kell határozni, és a későbbi felhasználást e célra vagy az ezzel összeegyeztethető és a cél változásakor meghatározott célokra kell korlátozni. Másrészt a 10. irányelv értelmében a személyes adatokat nem szabad

⁶http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp203_en.pdf#h2-2.

nyilvánosságra hozni, hozzáférhetővé tenni vagy egyébként felhasználni eltérő célból, kivéve, ha az adatalany hozzájárul vagy arra törvény felhatalmazást ad.

Az Adatvédelmi Irányelv 5. cikk b) pontja szerint „az adatokat csak meghatározott és törvényes célra szabad tárolni, és attól eltérő módon nem szabad felhasználni”.

Az Adatvédelmi Irányelv 6. cikk (1) bekezdés b) pontja kimondja, hogy a személyes adatok „gyűjtése csak meghatározott, egyértelmű és törvényes célból történhet, és további feldolgozása nem végezhető e célokkal összeférhetetlen módon. A személyes adatok további feldolgozása történelmi, statisztikai vagy tudományos célokra nem tekintendő összeférhetetlennek, amennyiben a tagállamok biztosítják a megfelelő garanciákat”.

3.2. A célhoz kötöttség elve a magyar jogban

Az Avtv. 5. § (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy személyes adatot csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet kezelni. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak.

Az Infotv. 4. § (1) bekezdése ezzel kapcsolatban kimondja, hogy „[s]zemélyes adat kizárólag meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében kezelhető. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie az adatkezelés céljának, az adatok felvételének és kezelésének tisztességesnek és törvényesnek kell lennie”.

3.3. A NAIH és az Adatvédelmi Munkacsoport gyakorlata

A személyes adatok kezelésére vonatkozó legfontosabb követelmény a célhoz kötöttség elve. Az Alkotmánybíróság 15/1991. (IV. 13.) AB határozatban kifejtett álláspontja szerint a célhoz kötött adatkezelés „[a]z információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája [...]”. Az elv jelentőségét az fejezi ki, hogy az rendszertanilag – azaz az Infotv.-en belül – az adatkezelés jogalapjainak meghatározása előtt áll. Következésképpen még a megfelelő jogalap megléte esetén is vizsgálendő az adatkezelési cél, amelynek hiányában az adatkezelés jogellenesnek minősül.

Az Adatvédelmi Munkacsoport a korábban említett 03/2013. számú véleményében részletesen elemezte a célhoz kötöttség elvét. Erre, valamint az Infotv. előírásaira tekintettel a Hatóság a következő szempontokat vizsgálja az adatkezelés célja vonatkozásában:

- A célt meghatározó személy és a cél meghatározásának ideje;
- A cél meghatározása világos és egyértelmű;
- A cél kifejezettsége;
- A cél jogszerűsége;
- Összeférhetetlenség.

A jogszerű adatkezelési cél azonosítása alapvetően az adatkezelő kötelezettsége, amelynek az adatkezelés megindulása előtt, legkésőbb annak megkezdésekor köteles eleget tenni. Ennek hiányában a személyes adatokon végzett műveletek cél nélküliek lesznek, megvalósul az ún. készletre történő adatkezelés, amely az Alkotmánybíróság fentebb említett határozata értelmében „önmagában alkotmányellenes”.

Amennyiben az adatokon eltérő célokból végeznek műveleteket, akkor azokat egyenként definiálni kell.

Az adatkezelő köteles továbbá a célt világosan és egyértelműen meghatározni. A célnak kellően részletesnek kell lennie annak érdekében, hogy azonosíthatóak legyenek a szükséges adatkezelési műveletek és az alkalmazandó további garanciális szabályok. A cél meghatározásának részletezettsége alapvetően az adatkezelés körülményeitől és a kezelt személyes adatok fajtáitól függ. Általánosságban azonban elmondható, hogy a túl tág, általános fogalmakkal körülírt cél nem felel meg e követelménynek.

A célnak kifejezettnek kell lennie, azaz azt érthető módon kommunikálni kell az érintettek, illetőleg – az esetleges visszaélések elkerülése érdekében – az adatkezelőnek az egyes műveletekben résztvevő munkavállalói felé is. Ennek formája nincs egyértelműen meghatározva, a gyakorlat azonban előnyben részesíti az írásbeli tájékoztatók alkalmazását. Ezáltal válik ugyanis külsőleg ellenőrizhetővé a célhoz kötöttség elvének érvényesülése, és így érvényesülni tud az adatkezelés átláthatósága és kiszámíthatósága. A cél kifejezettsége teszi lehetővé továbbá az információs önrendelkezési jog gyakorlását az adatalanyok számára. Ezért azt „úgy kell az érintettel közölni, hogy az megítélhesse az adatfeldolgozás hatását jogaira, és megalapozottan dönthessen az adat kiadásáról”. [...]

Az adatkezelés kizárólag csak jogszerű célra irányulhat. Ez a követelmény egyrészt azt jelenti, hogy az adatkezelésnek egyrészt megfelelő – az Infotv. 5-6. §-ában felsorolt – jogalappal kell rendelkeznie. Másrészt a személyes adatokon végzett műveleteknek összhangban kell állnia a vonatkozó jogszabályokkal, valamint a bíróságok és a Hatóság gyakorlatával is. Az adatkezelés céljának továbbá jog gyakorlására vagy kötelezettség teljesítésére kell irányulnia, azaz társadalmilag indokoltnak kell lennie.

Meg kell végezni a vizsgálni az ún. „összeférhetetlenséget”. Ennek lényege, hogy az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie a célnak. Egyrészt tehát az adatok felvételét követően vizsgálni kell az összeférhetetlenséget minden tervezett adatkezelési művelet tekintetében. Másrészt pedig tilos adatokat kezelni olyan újabb célból, amely összeegyeztethetetlen az eredetivel.

4. A vizsgált fogalmak alkalmazhatósága az információs szabadsággal összefüggésben

4.1. Az információs szabadság szerepe a demokratikus társadalomban

Magyarország Alaptörvényének VI. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. Az információs szabadság elsődleges rendeltetése az állam átláthatóságának biztosítása. Az Alkotmánybíróság a 32/1992. (V. 29.) AB határozata értelmében ezen alapjog „*lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését*”. A közhatalmi döntéshozatalra gyakorolt ellenőrzés ugyanis csak akkor lehet sikeres és hatékony, amennyiben az állampolgárok megismerhetik a szükséges információkat.

A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog másrészt gyakran előkérdése és kiindulópontja egy másik alapjog, a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának (34/1994. (VI. 24.) AB határozat). A közéletben való részvétel, vagyis a közügyekkel, az állami és önkormányzati szervek működésével, illetve hatékonyságával kapcsolatos vélemény kialakítása és nyilvánítása ugyanis elképzelhetetlen lenne akkor, ha az érintett szervek eltitkolhatnák, vagy a saját belátásuk szerint tehetnék hozzáférhetővé a közérdekű adatokat.

„A nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája.”

Az Alaptörvény 38. cikke értelmében az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. Vagyon alatt értendők többek között az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában lévő dolgok, pénzügyi eszközök, vagyoni értékkel rendelkező jogok, társasági részesedések. Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint.

Az Alaptörvény említett cikke a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának követelményét, a 39. cikk (2) bekezdése pedig a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adattá minősítését alkotmányos rangra emelte. Eszerint *„[a] közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.”*

Az Alkotmánybíróság a 21/2013. (VII. 19.) AB határozatban kifejtette, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó információk közérdekű adatként történő alaptörvényi minősítésének célja az átláthatóság és a közélet tisztasága elvének biztosítása. *„Ez az elv – a Nemzeti hitvallásban foglaltakat figyelembe véve – nem csak a közpénzek és a nemzeti vagyonra vonatkozó, hanem általában véve a közfeladatok ellátásával összefüggő adatok kezelése szempontjából is irányadó.”* Az átláthatóság és a közélet tisztasága ugyanis a polgárait szolgáló demokratikus állam működésének egészével, általánosságban a közfeladatok ellátásával kapcsolatos alaptörvényi követelmény, amelynek érvényre juttatására – többek között – a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapvető jog hivatott.

Az adatnyilvánossággal összefüggésben azonban az Alkotmánybíróság nem elégedett meg pusztán az Alaptörvény szövegének szigorú értelmezésével. A 3026/2015. (II. 9.) AB határozatban ugyanis a testület megállapította, hogy *„[a]z Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből – különösen annak utolsó mondatából – [...] egyértelműen következik, hogy a közérdekű adatszolgáltatás kötelezettsége nem függvénye annak, hogy közérdekű adatot birtokló szervezet milyen szervtípusba tartozik, milyen tulajdonban van, milyen tevékenységet folytat, a közérdekű adatszolgáltatásra irányuló kötelezettséget önmagában megteremti az a tény, hogy a szervezet közérdekű adatot birtokol.”*

4.2. Az információs szabadsággal kapcsolatos kötelezettségek címzettjei

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 adatok másik csoportjába a közérdekből nyilvános adatok tartoznak. Az Infotv. 3. § 6. pontja ebbe a körbe sorol a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adatot, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli. Közérdekből nyilvános adatok ezért akár személyes adatok is lehetnek. Az Infotv. például maga is elrendeli, hogy „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”, nyilvánosak [Infotv. 26. § (2) bekezdés].

A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetősége tekintetében az Infotv. 26. § (1) bekezdése általános tájékoztatási kötelezettséget határoz meg a normák címzettjeinek. Eszerint „[a]z állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek (a továbbiakban együtt: közfeladatot ellátó szerv) lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot – az e törvényben meghatározott kivételekkel – erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse”.

Hasonló kötelezettséget fogalmaz meg a proaktív közzététellel összefüggésben az Infotv. 32. §-a. A vonatkozó rendelkezés értelmében „[a] közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását”.

Az Infotv. idézett rendelkezéseiből megállapítható, hogy az információs szabadsággal kapcsolatos kötelezettségek címzettjei, az Infotv. által egységes elnevezéssel illetett „közfeladatot ellátó szervek”. Azt azonban, hogy pontosan mely szervek és személyek tartoznak e fogalom hatálya alá, az Infotv. nem határozza meg sem taxative, sem pedig példálózó módon. E minőséget ezért mindig csak adott, egyedi ügy kapcsán, az eset körülményeinek figyelembe vételével lehet megállapítani. A NAIH gyakorlata értelmében a közfeladat fogalma mindenesetre tágan értendő, így abba a tevékenységek széles köre beleértendő. Az azonban, hogy egy tevékenység egészét vagy annak bizonyos elemeit jogszabály határozza meg, még nem eredményezi ex lege annak közfeladat minőségét.

Általánosságban megfigyelhető azon törvényszerűség, hogy ha elfeledjük az információs szabadság rendeltetését, vagyis azt, hogy a közhatalom, a közpénzek átláthatóságának biztosítása nem kegy az állam részéről, hanem olyan kötelezettsége, amely az ő érdekeit is szolgálhatná, ha tudatosulna az a felismerés, hogy a nyilvánosság bizalmat szül. Ha az állampolgárok átlátják, megtudják, hogy az általuk befizetett adóval jól sáfárkodott-e az állam, nagyobb bizalommal viseltetnek majd. Ha mondvacsinált indokokra hivatkozva titkolózik az állam, az gyanakvást szül.

4.3. A közfeladatot ellátó szervek mint adatkezelők vagy adatfeldolgozók

Noha a korábban ismertetett nemzetközi és hazai normák, valamint az Adatvédelmi Munkacsoport és a NAIH gyakorlatából egyértelműen az következik, hogy az adatkezelő és az adatfeldolgozó fogalma a személyes adatok kezeléséhez kötődik, e fogalmakra igen gyakran hivatkoznak az információs szabadsággal összefüggésben is. Ennek négy oka

lehetséges. Közülük három arra vezethető vissza, hogy az Infotv. – az Avtv. nyomán – szinoptikus szemléletet tükröz, azaz a személyes adatok védelméhez fűződő jog és az információszabadság gyakorlását egyetlen törvény keretein belül szabályozza. A negyedik ok pedig a törvény közérdekű adatok meghatározásával kapcsolatos megfogalmazásából eredeztethető.

Egyrészt az Infotv. 3. § 9-10. és 17-18. pontjai „adatokat” említenek a „személyes adatok helyett”. A törvény 3. § 2. pontja ugyanakkor a személyes adat fogalmát határozza meg, az „adat” kifejezést a jogszabály nem definiálja külön. Másrészt az Infotv. a III. fejezetében maga felváltva említi a „közfeladatot ellátó szerv” és az „adatkezelő” kifejezéseket.⁷ Harmadrészt pedig a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megsértése esetén a NAIH által lefolytatandó vizsgálat szabályainak keretében a törvény csak adatkezelőről szól, a közfeladatot ellátó szerveket nem említi külön. Végezetül kiemelendő, hogy az Infotv. 3. § 5. pontja a közfeladatot ellátó szervek „kezelésében” lévő adatokat említi.

Az adatfeldolgozó fogalmát az Infotv. III-IV. fejezetei, illetőleg törvény 1. számú melléklete nem tartalmazza.

4.4. A célhoz kötöttség az információszabadság vonatkozásában

Az Infotv. csupán egy helyen említi a célhoz kötöttséget. A 26. § (2) bekezdése ugyanis kimondja, hogy „[a] közérdekből nyilvános személyes adatok a célhoz kötött adatkezelés elvének tiszteletben tartásával terjeszthetők”. Ezen információk honlapon történő közzétételére az 1. melléklet és a közfeladatot ellátó személy jogállására vonatkozó külön törvény rendelkezései irányadóak.

A célhoz kötöttség szerepet kap továbbá a közadatok újrahasznosítása terén is. A közadatok újrahasznosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvény 1. § (2) bekezdése értelmében a közfeladatot ellátó szervek kizárólag akkor járhatnak el e törvény rendelkezései szerint, ha a közadat újrahasznosítása érdekében kérelmet benyújtó igénylő úgy nyilatkozott, hogy a közadatot újrahasznosítás „céljából” igényli.

4.5. A vizsgált fogalmak alkalmazhatósága

A fentiekből úgy tűnhet, mintha a „közfeladatot ellátó szerv” és az „adatkezelő” kifejezések felcserélhetőek lennének. E fogalmak szinonimaként történő alkalmazása azonban több szempontból is aggályos. E bizonytalanság pedig adott esetben az információszabadság mint alapjog csorbulásához vezethet.

Az Infotv. vizsgált fogalom-meghatározásainál a vonatkozó nemzetközi sztenderdek, elsősorban az Adatvédelmi Irányelv megfogalmazása köszön vissza. Az „adat” szó jelentése ezért egyértelműen a „személyes adat”, és nem a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat fogalmára utal. A kifejezés hatályának kiterjesztése az információszabadság területére ezért azt eredményezné, hogy az adatvédelmi garanciákat is érvényre kellene juttatni ebben a vonatkozásban. Az adatkezelésre vonatkozó kötelezettségek címzettjei ugyanis az adatkezelők és az adatfeldolgozók. A személyes adatok védelméhez fűződő jog célja ugyanakkor az érintettek magánéletének védelme. A személyes adatok ezért főszabály szerint

⁷A törvény összesen 10 alkalommal használja a kifejezést (28. § (3) bekezdés, 29. § (2a) és (3) bekezdések, 30. § (3), (5) és (7) bekezdések, 31. § (2), (6a) és (7) bekezdések). Megjegyzendő, hogy ezt az Avtv. is alkalmazta, noha csak egy esetben, a 21. § (7) bekezdésében.

titkosak. Ezzel szemben az információszabadság az átláthatóság és a közélet tisztaságának elveit juttatja érvényre, amely szükségszerűen igényli a vonatkozó információk bárki számára történő megismerhetővé tételét bizonyos, törvényben meghatározott korlátok között. Ezért az adatvédelmi garanciák kiterjesztése a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokra katasztrofális következményekkel járna a demokratikus társadalom szempontjából, illetőleg az információs jogok egymásra való tekintettel történő jogellenes korlátozhatósága súlyos jogbizonytalanságot eredményezne.

Az „adatkezelő” kifejezés használata a közérdekű adatok egyedi adatigénylés útján történő megismerésének szabályai között alapvetően esztétikai okokra vezethető vissza. A jogalkotó – nyilvánvalóan az Avtv.-ből kiindulva – el akarta kerülni a felesleges szóismétléseket, amelynek érdekében az adatvédelmi fogalomtárból kölcsönvette a fogalmat. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok proaktív közzétételét szabályozó IV. fejezet, valamint az általános közzétételi listát tartalmazó 1. számú melléklet sem alkalmazza a kifejezést.

Beszédes továbbá, hogy az Infotv. az elektronikus közzététel vonatkozásában az adatkezelő helyett két további, önálló fogalmat határoz meg. Az egyik az Infotv. 3. § 19. pontja értelmében az adatfelelős, ami az elektronikus úton kötelezően közzéteendő közérdekű adatot előállító közfeladatot ellátó szerv, vagy az a szerv, amelynek a tevékenysége során ez az adat keletkezett. Adatközlőnek minősül pedig az a közfeladatot ellátó szerv, amely – ha az adatfelelős nem maga teszi közzé az adatot – az adatfelelős által hozzá eljuttatott adatot honlapon közzéteszi [Infotv. 3. § 20. pont]. Az Infotv. 34. § (1) bekezdése kimondja, hogy az adatokat nem a saját honlapon közzétevő adatfelelős a közzéteendő adatokat az adatközlőnek továbbítja, amely gondoskodik az adatok honlapon való közzétételéről, és arról, hogy egyértelmű legyen az, hogy az egyes közzétett közérdekű adatok melyik szervtől származnak, illetve melyikre vonatkoznak. Az adatközlő a közzétételre szolgáló honlapot úgy alakítja ki, hogy az adatok közzétételére alkalmas legyen, gondoskodik a folyamatos üzemeltetésről, az esetleges üzemzavar elhárításáról és az adatok frissítéséről. A közzétételre szolgáló honlapon közzérthető formában tájékoztatást kell adni a közérdekű adatok egyedi igénylésének szabályairól. A tájékoztatásnak tartalmaznia kell az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségek ismertetését is [Infotv. 34. § (2)-(3) bekezdés].

A NAIH eljárásait szabályozó VI. fejezet 52-58. §-ai tartalmazzák a vizsgálati eljárás szabályait. Az Infotv. 52. § (1) bekezdése szerint a NAIH-nál bárki vizsgálatot kezdeményezhet arra hivatkozással, hogy személyes adatok kezelésével, illetve a közérdekű adatok vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogok gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem következett be, vagy annak közvetlen veszélye fennáll. Ennek során a NAIH az eljárás lefolytatásához szükséges információk beszerzése érdekében számos intézkedést tehet az „adatkezelő” vonatkozásában [Infotv. 54. §]. Amennyiben pedig megalapozottnak tartja „a személyes adatok kezelésével, illetve a közérdekű adatok vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogok gyakorlásával kapcsolatos jogsérelem vagy annak közvetlen veszélye fennállását,” felszólítja az „adatkezelőt” a jogsérelem orvoslására, illetve annak közvetlen veszélye megszüntetésére [Infotv. 56. § (1) bekezdés].

Az adatkezelőre történő hivatkozás a vizsgálati eljárással összefüggésben alapvetően az adatvédelmet felügyelő intézmény magyar hagyományaira vezethető vissza. Már az Avtv. is csupán ezt a kifejezést alkalmazta az adatvédelmi biztos által lefolytatott vizsgálatokkal

összefüggésben.⁸ Az Infotv. pedig, amely a vizsgálati eljárások tekintetében is nagyban épített az Avtv. hagyományaira, átvette e megfogalmazást anélkül, hogy revideálta volna azt. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a közfeladatot ellátó szervek minden esetben azonosak lennének az adatkezelőkkel, csupán arra világít rá, hogy a törvény sok esetben pontatlan kifejezéseket alkalmaz.

A NAIH állandó gyakorlata értelmében az Infotv. 3. § 5. bekezdésének megfogalmazásából következően az információs szabadság csupán a már meglévő közérdekű adatokra vonatkozik. Ezt fejezi ki például az Infotv. említett rendelkezésében szereplő fogalom-meghatározásánál a „kezelésében lévő” és a „közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett” kitétel. Következésképpen közfeladatot ellátó szervek – főszabály szerint – nem kötelesek a közérdekű adatigénylést megelőzően rendelkezésre nem álló adatok előállítására. Figyelembe kell továbbá venni azt is, hogy az Infotv. 26. § (1) bekezdése szintén úgy rendelkezik, hogy a közfeladatot ellátó szerveknek a „kezelésükben lévő” közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat kötelező megismerhetővé tenniük erre irányuló igény esetén.

A NAIH álláspontja szerint az adatkezelői minőség azért sem illeti meg a közfeladatot ellátó szerveket a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetővé tétele vonatkozásában, mivel esetükben nem teljesülnek az Infotv. 3. § 9. pontjában foglalt feltételek. Fogalmilag kizárt, hogy a közfeladatot ellátó szervek határozzák meg az Infotv. 3. § 5-6. pontjai szerinti információk kezelésének célját.

Egyrészt a közérdekű adatok fogalma alól az Infotv. *expressis verbis* kiveszi a személyes adatokat. A célmeghatározás, amely a célhoz kötöttség érvényesülésének alapvető feltétele így eleve alkalmazhatatlan ezen információk esetében. A közérdekből nyilvános adatok esetében azonban ilyen kitéltet nem találni a törvény szövegében. Ugyanakkor közérdekből nyilvános személyes adatok terjesztése tekintetében az Infotv. 26. § (2) bekezdése megfogalmazza a célhoz kötöttségnek való megfelelés követelményét. Ez azonban a nyilvános személyes adatok esetében azt jelenti, hogy azokat kizárólag az ellátott közfeladat ellenőrzésével, annak átláthatóvá tételével kapcsolatban, vagy pedig a demokratikus közvélemény formálása céljából – a véleménynyilvánítás szabadságának keretei között – szabad csak felhasználni. A NAIH gyakorlata szerint az Infotv. 26. § (2) bekezdésében foglalt előírás nem minden közérdekből nyilvános adatra, hanem csak a közérdekből nyilvános személyes adatokra vonatkozik. Ráadásul nem az adatok megismerésére, hanem azok terjesztésére.

Másrészt el kell ismerni, hogy a közfeladatot ellátó szervek is minősülhetnek adatkezelőnek abban az esetben, amennyiben személyes adatokat kezelnek. Ilyen lehet például az ügyfelek vagy a munkavállalók adatainak felhasználása bizonyos célokból. Ebben az esetben e szervek kötelesek betartani az Infotv.-ben és más jogszabályban foglalt adatvédelmi kötelezettségeket. Ezek azonban, ahogy arra korábban a NAIH már utalt, nem vonatkoznak az információs szabadságra. Amíg a közérdekből nyilvános személyes adatok megismerhetőségét, a nyilvánossághoz kapcsolt célt ugyanis maga az alapjog rendeltetése határozza meg, addig a nem nyilvános személyes adatok harmadik személyek számára – főszabály szerint – megismerhetetlenek.

⁸ Az adatvédelmi biztos intézménye, noha mindkét információs jog érvényesülésének felügyelete volt a feladata, az elnevezésében – tévesen – arra utalt, hogy szerepe kizárólagosan vagy elsődlegesen a személyes adatok védelméhez fűződő jog gyakorlására vonatkozó szabályok betartatása. Az adatvédelem és az információs szabadság szerepeltetése a Hatóság elnevezésében ezért egyértelművé tette e két jogterület egyenrangúságát.

Harmadrészt pedig az információszabadság alkotmányos alapjog, ezért az a megismerés és terjesztés indokaira tekintet nélkül biztosított az Alaptörvény által. A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerése, valamint a közérdekű adatok terjesztése nem célhoz kötött. Ez azt jelenti, hogy ezen adatok megismerésének semmilyen érintettség vagy érdek nem feltétele. Így a pusztán kíváncsiság éppúgy megfelelő motivációja lehet az adatigénylésnek, mint az, ha valaki az így megismert közérdekű adatot a közéleti véleménynyilvánítása során terjesztetni kívánja. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság a 32/1992. (V. 29.) AB határozatában kifejtette: „Nem a polgárnak kell az információszerzés iránti érdekeltségét igazolnia, hanem a köz szolgálatára rendelt szervnek kell indokolnia – törvényi okok fennállását bizonyítva – az igényelt információ esetleges megtagadását”. A NAIH állandó gyakorlata szerint ezért a közfeladatot ellátó szervek nem vizsgálhatják az adatigénylés céljait, ellenkező esetben az érintettek közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő joga súlyosan sérülne. Ezt a nézetet erősíti meg a közadatok újrahasznosítása terén a közadatok újrahasznosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvény 1. § (3) bekezdése is, amely megtiltja az igénylés céljainak mérlegelését abban az esetben, amennyiben az érintett nem tette meg a korábban említett nyilatkozatot.

A fenti szempontok figyelembe vételével a NAIH álláspontja az, hogy sem az adatkezelő, sem pedig a célhoz kötöttség elve nem alkalmazható az információszabadság keretén belül megismerhető adatokra, a közfeladatot ellátó szervek kapcsán. Ez ugyanis ellentétes volna az vonatkozó alapjogok szellemével. Továbbá olyan nagyfokú jogbizonytalanságot eredményezne, amely veszélyeztetné egy, a demokratikus társadalom szempontjából kiemelt fontosságú alapjog érvényesülését. A NAIH megállapításai azonban nem vonatkoznak arra az esetre, amikor az említett szervek a tevékenységük során természetesen személyes adatok kezelőivé válnak. Kivételt képez továbbá az az eset, amikor az Infotv. az adatigénylőt kötelezi a nyilvános személyes adatok célhoz kötött kezelésére.

Köszönöm megtisztelő megkeresését és a lehetőséget a NAIH gyakorlatának, álláspontjának kifejtésére. Remélem segítségére volt a NAIH jogértelmezési gyakorlatának ismertetése ezen fontos ügyben.

Budapest, 2015. december „3.”

Üdvözlettel:


Dr. Péterfalvi Attila
elnök
c. egyetemi tanár

