



A Transparency International Magyarország véleménye az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló T/3586. számú törvényjavaslatról

A Transparency International Magyarország a törvényjavaslat információszabadságra vonatkozó rendelkezéseit véleményezte és ott, ahol az információszabadsággal szorosan összefüggött, az információs önrendelkezési jogra vonatkozó szabályokat is vizsgálta. Az összkép vegyes, az Alaptörvény közpénzekre vonatkozó cikkei alapján az információszabadságot még inkább megerősítő sarkalatos törvényre lehetett volna számítani. Ezzel szemben csak azt tudjuk pozitívumként kiemelni, hogy a javaslat megőrizte a magyarországi információszabadság-szabályozás nemzetközi szinten is elismert szerkezeti elemeit. Így továbbra is lehetőség lesz gyors és egyszerű bírósági eljárások lefolytatására, ha valaki nem fér hozzá közérdekű adatokhoz és ezzel párhuzamosan megmarad a korábbi ombudsmani, most már hatósági jogorvoslat útja is. Pozitív újítás továbbá a közérdek mérlegelésének követelménye a döntésmegalapozást védő automatikus nyilvánosságkorlátozás kapcsán.

Negatívumok között szerepel, hogy a Parlamentnek felelős, független ombudsmant egy hatóság váltja fel, amelynek vezetője a miniszterelnöktől erősen függeni fog. Szintén visszalépésnek tekintjük, hogy az adatvédelemre és információszabadságra vonatkozó szabályokat eddig kétharmados törvény rendezte és minden más jogszabálynak ehhez kellett igazodnia, míg az új törvény kizárólag a hatóságra vonatkozó részében lesz sarkalatos. Ez azt jelenti, hogy bárhol, bármilyen más törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvénnyel ellentétes, vagy konkuráló szabályokat vezethet be, és a két törvény esetleges ütközésekor az alapjogot garantáló törvény többé nem élvez majd elsőbbséget.

Részletes észrevételek:

1.§

Az Alaptörvény Szabadság és felelősség fejezetének VI. cikk (2) bekezdése alapján „mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez”. Ez az alkotmányos rendelkezés – összhangban a rendszerváltás óta töretlen alkotmánybírósági jogértelmezéssel, és a legjobb nemzetközi információszabadság standardokkal – azt jelenti, hogy a közérdekű adatokat mindenki szabadon megismerheti, és nem kell igazolnia, de még csak el sem kell árulnia, hogy milyen indíttatásból vagy milyen célra él ezzel a jogával az illető. Ezzel szemben a javaslat szerint „e törvény célja az adatok kezelésére vonatkozó alapvető szabályok meghatározása annak érdekében, hogy [...] a közügyek átláthatósága a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog érvényesítésével megvalósuljon”. **A fenti meghatározással a törvényhozó az információszabadság jogának igencsak leszűkített értelmezését adja, mely a jogalkalmazásra is hatással lehet. Az Alaptörvény és a nemzetközi standardok szerint a közérdekű adatok megismerésének bármilyen célja lehet, nem csupán a közügyek átláthatósága,**



hanem például üzleti szándékok, művészi önkifejezés vagy elég a puszta kíváncsiság is. Javasoljuk a közügyek átláthatóságára vonatkozó rész törlését a §-ból.

3.§ 5. pont

A közérdekű adatok meghatározása a korábbiakhoz képest szűkült. A törvényjavaslat szerint „az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó” adatok tartoznak ebbe a körbe, ahol az „és” egy konjunktív feltételt jelent, azaz egyszerre kell, hogy a szerv kezelésében is legyen és a tevékenységére is vonatkozzon. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) szövegében e meghatározásnál a „valamint” szó szerepelt, amely lehetővé tette, hogy amennyiben akár egyik, akár másik, akár mindkét feltétel egyszerre teljesül, úgy az adat közérdekűnek minősüljön. Javasoljuk, hogy az új törvényben is a valamint szó szerepeljen, **különben a most közérdekű adatok jelentős része hozzáférhetetlenné válik.** A definícióban „közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett” adatok köre új elem, amely az információszabadságot erősíti.

26.§

Az (1) bekezdés a 3.§ 5. pontjában adott meghatározásnál szűkebben kezeli a közérdekű adatok körét. Az utóbbi „szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett” adatokról szól, míg e bekezdés csak „a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános” adatokról szól, azaz sem a tevékenységére vonatkozó, sem a közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett adatokkal kapcsolatban nem határoz meg a törvényhozó kötelezettséget, még akkor sem, ha ezen adatok tekintetében adatkezelőnek minősülne a szerv. Javasoljuk a bekezdésnek a 3.§ 5. pont kapcsán kifejtettek szerinti kiterjesztését az adatok szélesebb körére.

A (2) bekezdés a közérdekből nyilvános adatok kapcsán a „közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró” személyek adatairól rendelkezik. Közfeladatot, ahogyan a (3) bekezdésből is kiderül, nem csak hatósági szervek látnak el, ezzel szemben feladat- és hatáskör konjunktív feltételeket jelent. Nem kíván különösebb magyarázatot, hogy pl. egy szemétszállító cég közfeladatot lát el, de hatásköre nincs, mivel nem hatóság és e rendelkezést szigorúan értelmezve, nem lehetne rá alkalmazni, noha törvényalkotó célja egyértelműen az ilyen közfeladatok ellátásának az átláthatóvá tétele. Javasoljuk az „és” szó „illetve” kifejezésre való cserélését.

Üdvözljük, hogy az (5) bekezdésbe bekerült az automatikus nyilvánosság-korlátozás indokoltságának vizsgálatakor a megismeréshez és a nyilvánosságtól való elzáráshoz fűződő **közérdekek mérlegelésének kötelezettsége. E rendelkezés érdemi újítást jelent a magyar információszabadság jogában és a nyilvánosság érvényesülését elősegítheti. Javasoljuk, hogy a törvény biztosítsa, hogy a bírói jogorvoslat során a bíró is elvégezhesse ezt a mérlegelést, bármilyen okból is tagadta meg az adatkezelő a közérdekű adatok kiadását.**



28.§

Az (1) bekezdés az Avtv. egy régi hiányosságát javítja ki, amely a közérdekből nyilvános adatok megismerésére egységesen a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó szabályokat rendeli alkalmazni.

29.§

A (2) bekezdésben szükséges lenne rendezni, hogy a határidő 15 nappal való meghosszabbítására hány ízben van lehetősége az adatkezelőnek. **Szintén ezen a helyen lehetne rendezni – amelyre a gyakorlatban gyakran sor kerül –, hogy az adatkezelő és az igénylő megállapodhatnak, hogy a nagyobb terjedelmű, vagy az adatok szétszórtsága miatt nehezebben teljesíthető adatigényléseket milyen határidővel vagy részletekben teljesíti az adatkezelő.** Ez lehetőséget adna arra, hogy a két fél jóhiszeműen együtt tudjon működni, a hatóság ne tekintse lehetetlen kötelezettségnek egy összetettebb adatigénylés teljesítését és az adatigénylőnek is legyen lehetősége a jogorvoslati úton kívül arra, hogy a törvény keretei között egyezsége jusson az adatkezelővel. Eddig ilyen megállapodások vagy informálisan, vagy az ombudsman segédletével, vagy a bírósági igazságszolgáltatásban jöttek létre.

Logikailag e §-ba illeszkedne az a gyakorlatban ismert, de törvény által nem rendezett lehetőség, hogy az adatigénylő **betekintést kér az igényelt adatokba és esetleg a betekintés nyomán kér egyes dokumentumokról, információkról másolatot.** Amennyiben az adatkezelő rendelkezik félfogadásra alkalmas helyiséggel, úgy egy időpont egyeztetés nyomán a betekintést biztosítani lehet, ami az adatkezelő oldalán érdemi munkateher csökkenést jelenthet, mivel gyakran a vastos aktákból csak bizonyos részletek érdeklík az adatigénylőket, ezért ez a megoldás a másolással és az adatok kikeresésével járó terhet csökkenti.

30.§

A (2) bekezdésbe illeszkedne, hogy az adatkezelők az adatigénylés teljesítésekor az **egyenlő bánásmód követelményeinek feleljenek meg.** Ez a kívánalom az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvényből amúgy is következne, de az információs szabadság területén célszerű ezt konkretizálni is úgy, hogy pl. a vakok, a gyengénlátók, az írástudatlanok és az internetes hozzáféréssel nem rendelkezők is a társadalom más csoportjaival egyenlő esélyekkel tudják jogukat gyakorolni.

A (3) bekezdés rendelkezik a költségtérítésről. Az Avtv. e tárgyra vonatkozó rendelkezése előírta, hogy kizárólag a másolat készítéséért lehet költségtérítést megállapítani. Javasoljuk, hogy az új törvény szövegében is szerepeljen ez a megszorítás. **A (4) bekezdés a díj megfizetésétől teszi függővé, hogy az adatigénylést az adatkezelő teljesítse. Úgy véljük, hogy egy alkotmányos alapjog gyakorlását nem lehet díjfizetéshez kötni, így azt az adatok kiadásától függetleníteni kellene.**

31.§

A (3) bekezdés csak „közfeladatot ellátó szerv” elleni perindításra ad lehetőséget. Noha a 26.§ (3) bekezdése által szabályozott, *kötelezően igénybeveendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatásra* vonatkozó közérdekből nyilvános adatok nem feltétlenül közfeladatot ellátó szerv



kezelésében vannak. Javasoljuk a (3) bekezdés kiterjesztését a 26.§ (3) bekezdésben szabályozott körre is. A (7) bekezdésben pontosítani kellene, hogy az új eljárás vonatkozik az adatok kiadására.

62.§

A (3) bekezdés szerint „a titokfelügyeleti hatósági eljárás kizárólag hivatalból indítható, az akkor sem minősül kérelemre indult eljárásnak, ha a titokfelügyeleti hatósági eljárást a Hatóság bejelentésen alapuló vizsgálata előzte meg”. Úgy véljük, e rendelkezés azt a célt szolgálja, hogy a panaszos bejelentő ne lehessen ügyfél az eljárásban. Abban az esetben, ha a panaszosra nézve negatív döntést hoz a Hatóság, ez a rendelkezés elzárja a panaszost, hogy további jogorvoslattal éljen ebben az eljárásban. Javasoljuk a (3) bekezdés első mondatának az elhagyását.

63.§

A (6) bekezdés a bíró nemzetbiztonsági ellenőrzését írja elő. A minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (Mavtv.) e kérdésben egymásnak ellentmondó szabályokat tartalmaz. A Transparency International Magyarország úgy véli, hogy e szabály sérti a bíró függetlenségét, ezért e szabály elhagyását javasoljuk.¹ A (7) bekezdés a felperesről és alperesről szól, az eljárásban az alperes a Hatóság. Ezen a helyen a törvényjavaslat pontatlan, mivel csak a Hatóság törvényes vagy jogi képviselőjéről lehet szó.

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságról

Az Alaptörvény szerint „a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi”. **Az Alaptörvény e rendelkezése fogalmi ellentmondást tartalmaz.** A hatóság kifejezés a végrehajtó hatalom valamely szervét jelenti, amely jogszabályi felhatalmazás alapján hatósági jogkört gyakorol, azaz független jogalanyok felé egyedi, közhatalmi aktust bocsát ki. Ezzel szemben a függetlenség más hatalmi ágaktól való függetlenséget jelent, de leginkább az adott állami szerv által ellenőrzött hatalmi ágtól való függetlenséget. Korábban az adatvédelmi biztos a bíróságoktól úgy volt független, hogy bírósági eljárással párhuzamosan nem vizsgálhatott egy ügyet; a törvényhozástól úgy, hogy a törvényhozás felé csak beszámolási kötelezettséggel rendelkezett; a végrehajtó hatalomtól pedig az adatvédelmi biztos személyében volt független. Függetlenségének legfontosabb garanciája pedig az volt, hogy hatósági jogkörei csak igen szűk körben voltak, ajánlásai, állásfoglalásai jogi kötőerővel nem bírtak, így minden más hatalmi ágtól megfelelő távolságot tudott tartani.

A Hatóság létrehozásával ez megszűnik. A Hatóság a törvényjavaslat rendelkezései alapján a végrehajtó hatalomtól nem lesz független, így éppen azzal a hatalmi ággal szemben nem fogja tudni megvédeni az állampolgárok alapvető jogait, amelynek a leginkább kiszolgáltatottak. Az adatkezelők és az állampolgárok között információs aszimmetria áll fenn, melyet mindeddig az Adatvédelmi Biztos

¹ Részletesebb érvelést lásd az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványunkban:

<http://www.transparency.hu/files/p/608/6171304688.doc>



volt hivatott kiegyenlíteni. Az egyenlőtlen helyzet vagy azért áll fenn, mert személyes, adott esetben érzékeny adataikat kezelik a végrehajtó hatalom szervei vagy azért, mert a közérdekű adatok kezelői információs monopóliummal bírnak olyan adatok tekintetében, amely a demokratikus közéletben folyó vitákhoz, a tájékozott véleménynyilvánításhoz nélkülözhetetlenek.

39.§

Ha az Alaptörvény fentebb kifejtett ellentmondásai ellenére a jogalkotó a Hatóság függetlenségére törekedne, az Állami Számvevőszékről szóló újonnan elfogadott törvény 2.§ (2) bekezdéséhez hasonlóan szabályozná a Hatóság költségvetését.

40.§

Az (1) bekezdés szerint a „Hatóság elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki”. E rendelkezés egyértelműen mutatja, hogy a Hatóság a végrehajtó hatalom része, annak függetlenségéről egyáltalán nem beszélhetünk. A Transparency International Magyarország az Alaptörvényről alkotott véleményében is korrupciós kockázatként értékelte az Adatvédelmi Biztos tisztségének és ezzel az információs jogok feletti független ellenőrzés megszüntetését. A miniszterelnök által jelölt, később vele a vagyonynyilatkozat tételi és ellenőrzési eljárásokon, majd a mandátumának esetleges meghosszabbításán keresztül függőségi viszonyban lévő elnök nem jelent a végrehajtó hatalomra nézve kontrollt. Ezen okokból javasoljuk az Adatvédelmi Biztos tisztségének megőrzését. Az intézmény több mint másfél évtizedes fennállása alatt bizonyította, hogy független és hatékony őre az információszabadságnak, valamint az ügyforgalmi statisztikákból és a közvélemény-kutatásokból is látszik, hogy az állampolgárok töretlen bizalommal vannak iránta.

A (2) bekezdésben szereplő négy éves összeférhetlenségi korlátozás túlságosan rövid, ha a Hatóság elnökének valóban független személyt akarnak jelölni. Szintén ezen a helyen kellene előírni, hogy a Hatóság elnökének kinevezését nem lehet meghosszabbítani. Ellenkező esetben már a kinevezése napjától fennáll annak a veszélye, hogy az őt esetleg javaslok és kinevezők bizalmának ismételt elnyerése érdekében, illetve megbízatásának meghosszabbítására gondolva a „független” ellenőrző szerepének nem tud eleget tenni.

41.§

Az Adatvédelmi Biztosra nézve kötelező szabály (1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról, 5.§ (4) bekezdés), mely szerint „az országgyűlési biztos a hatásköréből adódó feladatokon túlmenően politikai tevékenységet nem folytathat, politikai nyilatkozatot nem tehet”. Ez a rendelkezés a Hatóság elnökére már nem vonatkozik, holott hatásköreiből adódóan szükséges lenne ennek az összeférhetlenségi szabálynak az átvétele.

42.§

Az (5) bekezdés szerint a Hatóság elnöke a miniszterelnöknek köteles számot adni a vagyonynyilatkozattal kapcsolatos eljárás során. Ez a rendelkezés az elnök függetlenségét szintén kizárja.



45.§

A Hatóság elnökének megbízatásának megszűnése egyes eseteinek megállapításában, így különösen az összeférhetlenség és a felmentés esetében a miniszterelnöknek indítványozási joga van, ez a megoldás szintén a végrehajtó hatalomtól való függőséget mutatja, eltérően az Adatvédelmi Biztos státusától, ahol ezek a jogkörök az Országgyűlést illeték meg.