



## IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM

DR. RÉPÁSSY RÓBERT  
parlamentari államtitkár

Iktatószám: XX-AJFO/144/2/2015

**Csikai Mária asszony, Bodoky Tamás úr, Léderer Sándor úr és Ligeti Miklós úr részére**

Energiaklub Szakpolitikai Intézet, atlatszo.hu Közhasznú Nonprofit Kft., K-Monitor Közhasznú Egyesület, Transparency International Magyarország Alapítvány

Tárgy: az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény módosításával kapcsolatos nyílt levél

### **Tisztelt Címzettek!**

Köszönettel megkaptam a tárgybeli, Dr. Trócsányi László Miniszter Úr részére címzett nyílt levelüket, amelyben az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény, továbbá egyes más törvények módosításáról szóló T/5404. számú törvényjavaslattal kapcsolatos véleményüket fejtik ki, valamint felajánlják együttműködésüket a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos tapasztalataik megosztása tekintetében.

Dr. Trócsányi László Miniszter Úr megbízásából tájékoztatom Önöket, hogy sajnálatosnak tartom, hogy az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) módosítására irányuló tervezetnek a Kormány honlapján társadalmi egyeztetésre közzétett, május hónap teljes folyamán véleményezésre nyitva álló változatával kapcsolatban az Önök által képviselt szervezetek egyike sem jelezte – sem nyílt formában, sem közvetlenül – esetleges egyetértését, kifogásait vagy jobbító szándékú javaslatait.

Kötelességemnek tartom ugyanakkor, hogy a jelen nyílt levelükben megfogalmazott észrevételekre az alábbiakban az Igazságügyi Minisztérium részéről részletes tartalmi választ adjak, a szabályozásnak több elem tekintetében a törvényjavaslat részletes indokolásában is jelzett – a nyílt levélben nem vitatott – értelmezésére és szándékára is kitérve.

1. A szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény módosításával kapcsolatos értékelésük szerint a tervezett rendelkezés a „tényleges hozzáférést” nem biztosítja az igényelt közérdekű

adatokhoz. Az Infotv. hatályos – tudomásom szerint mindeddig sem Önök, sem más által alkotmányossági szempontból nem kifogásolt – 27. § (2) bekezdés h) pontja alapján a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel törvényi szabályozás útján jogszerűen korlátozható. Felhívom szíves figyelmüket arra is, hogy az információszabadság a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel történő korlátozása a releváns nemzetközi jogi<sup>1</sup> és európai uniós jogi<sup>2</sup> instrumentumok által is elismert és alkalmazott eszköz, sőt, ezen normák – az Önök által jelenleg vitatott rendelkezéstől eltérően – a közérdekű információk megismerésének teljes kizárását is lehetővé teszik.

A tervezett szabályozás éppen a szükséges és arányos alapjog-korlátozásra törekedve ezen jogszerű korlátozási lehetőséggel – amit a mű szerzőjének személyhez fűződő jogai (a mű nyilvánosságra hozataláról való döntés, a mű egységének megőrzése, a szerzői minőséghez kapcsolódó jogok) mint védendő jogosultságok indokolnak – is csak a lehető legkisebb mértékben él, a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot ugyanis minden megszorítás nélkül biztosítja, az érintett adatok megismerését a betekintés útján minden esetben lehetővé teszi. Ugyancsak biztosított a közvélemény tájékoztatása (azaz a közérdekű adatok terjesztése) is, ezen adatokról jegyzetek készítése alapján. A fentiek alapján tehát az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerinti alapvető jog sérelme nézetem szerint ezen esetben fel sem merül.

2. A döntés-előkészítő adatokkal kapcsolatos módosításra vonatkozó kifogásaik tekintetében szükségesnek tartom kiemelni azt, hogy abban az esetben, ha valamely adat igazolhatóan két különböző döntésnek a megalapozását szolgálja, akkor a hatályos – lényegét tekintve több mint egy évtized óta változatlan – szabályozás alapján sem járna pusztán az egyik döntés meghozatala azzal a következménnyel, hogy az adat elveszítené e minőségét és az azzal járó jogi védelmet. A törvényjavaslatban foglalt módosítás ennek megfelelően pontosító, a hatályos előírások értelmezését tisztázó előírásnak tekintendő.

Megítélésem szerint a tervezett és a hatályos szabályozás együttes értelmezése alapján az is egyértelmű, hogy ha valamely adatösszességnek csak egyes elemei lesznek további döntés tárgyai, csak ezen utóbbi adatok tekintetében nem jár az első döntés meghozatala az Infotv. 27. § (6) bekezdésében foglaltak alkalmazásával.

A törvényjavaslat nem módosítja továbbá azon hatályos előírást sem, amely szerint az adatot kezelő szerv vezetője a további döntés alapjául szolgáló adatot ezen további döntés meghozatala előtt is megismerhetővé teheti, a megismeréshez és az annak kizárásához fűződő érdek mérlegelésével.

<sup>1</sup> Ld. pl.: a 2001. évi LXXXI. törvénnyel kihirdetett, a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény 4. cikk 4. bekezdés e) pontja

<sup>2</sup> Ld. pl.: az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 4. cikk (2) bekezdés első franciabekezdése

Nem módosul továbbá azon alapvető rendelkezés sem, hogy mind azt, hogy valamely adat további döntés megalapozását szolgálja, mind ezen további döntés mibenlétét az adatkezelőnek kell egy esetleges peres eljárás során bizonyítania.

3. A közérdekű adatok minősítésének felülvizsgálatával kapcsolatos 4/2015. (II. 13.) AB határozatnak való megfelelést szolgáló rendelkezések kapcsán a nyílt levél azt hiányolja, hogy a titkosított adatok felülvizsgálata nem kérhető közvetlenül a bíróságtól.

Ezzel kapcsolatban jelzem, hogy az Alkotmánybíróság a hivatkozott határozatában azt írta elő, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való alapvető jogot közvetlenül, az adatminősítés tartalmi felülvizsgálatát jelentő eljárás útján érvényesíteni lehessen. Az adatminősítés tartalmi felülvizsgálatát a hatályos jogban a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) mint független intézmény titokfelügyeleti hatósági eljárása biztosítja. A törvényjavaslat ennek hatókörét terjeszti ki, oly módon, hogy a közérdekű adat megismerése iránt indult perben – ha az adatigénylés megtagadásának oka az igényelt adat minősített adat jellege volt – kötelező az eljárás felfüggesztése és a titokfelügyeleti hatósági eljárás kezdeményezése, amely alapján a NAIH-nak el kell járnia.

Nézetem szerint a felülvizsgálat tartalmi jellege a titokfelügyeleti hatósági eljárás hatályos – és lényegét tekintve változatlan – szabályozására figyelemmel vitathatatlan, a közvetlenség biztosítására pedig úgy vélem, hogy az egyik legalkalmasabb eszköz, ha az adatigénylőnek a közérdekű adat megismerése érdekében – bármely jogcímen való megtagadás esetén – megteendő eljárási cselekmény (a perindítás) mellett semmilyen további eljárási lépést nem kell tennie a tartalmi felülvizsgálat megindulásához.

4. Az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás költségének egyes esetekben való érvényesíthetőségére vonatkozó észrevételek első eleme kifogásolja, hogy a munkaerő-ráfordítási költségek nem lesznek megismerhetők az adatigénylők által. Noha ez a megállapítás a hatályos jogi környezetben is vitatható, mivel a közfeladatot ellátó szervek többsége jogszabályi előírások által meghatározott illetményrendszert alkalmaz, a nyílt levél nem látszik figyelembe venni azt a tényt, hogy a törvényjavaslat a megállapítható költségtérítés mértékének meghatározását kormányrendeleti szabályozásra utalja. Ezen mértékek nagyságrendje tehát a jogszabályi formából adódóan nyilvánvalóan ismert lesz az adatigénylők előtt.

A nyílt levélnek a munkaerő-ráfordítás aránytalan jellegére vonatkozó érveléséhez kapcsolódóan pedig indokoltnak tartom felhívni a figyelmet arra, hogy a törvényjavaslat szövege „a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges” munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybeviteléről rendelkezik. Ez már önmagában is orientálja a jogalkalmazót abban a tekintetben, hogy az alapfeladat sérelmének veszélyével járó, attól lényegi erőforrásokat elvonó közérdekűadat-igénylés esetén alkalmazható a rendelkezés (megjegyzem, hogy ez esetben sem kötelező az alkalmazása, csupán lehetőség az adatkezelő részére). Ezen előírással kapcsolatban is fontos kiemelni, hogy a költségtérítés felszámításának jogosságát és mértékének indokoltságát a hatályos és tervezett szabályokból fakadóan

természetesen az adatigénylő bíróság előtt is vitathatja,<sup>3</sup> mely jogvita során a továbbiakban is az adatkezelőnek kell bizonyítania<sup>4</sup> az általa megállapított költségtérítés összegének megalapozottságát.

A törvényjavaslatban foglalt módosítások<sup>5</sup> célja továbbá az is, hogy az adatigénylő mielőbb értesüljön a költségtérítés mértékéről, és annak ismeretében az adatigénylését pontosíthassa, szűkíthesse, az adatigénylés kisebb költséggel járó módozatait választhassa vagy adott esetben az adatkezelő általi költségmegállapítást bíróság előtt vitathassa. Emellett a NAIH számára egyedi ügyben és általános jelleggel is, a bíróságok számára pedig egyedi ügyekben nyitva áll annak lehetősége, hogy a rendelkezések jogszerű érvényesülését autentikus jogértelmezésükkel elősegítsék.

Egyetértek a nyílt levélben foglalt azon megállapítással, hogy a közérdekű adatokat kezelő szervek munkaerőforrásának a védelme nem alapvető jog és nem alkotmányos érték. A közfeladatot ellátó szervek munkatársai feladatukat ennek megfelelően – mind a szerv alapfeladatai, mind a közérdekűadat-igénylések megválaszolása terén – a köz szolgálata iránti elkötelezettséggel, a hatékonyságra és a gyorsaságra törekedve, sokszor az elvárható mértéken felül látják el. Tévesnek tartom azonban azt az elgondolást, amely valamely alapvető jogot – jelen esetben a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogot – olyan módon abszolutizál, hogy azzal szemben semmilyen másik alapvető jognak vagy az Alaptörvényből levezethető alkotmányos értéknek nem engedne érvényesülést. A közfeladatot ellátó szervek jogszerű működése (ideértve az alapfeladatok megfelelő ellátását is), a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés és azok színvonala, az ésszerű határidőn belüli ügyintézés az alapfeladatok tekintetében, valamint a közpénzekkel való felelős gazdálkodás mind olyan, az Alaptörvény tételes rendelkezéseiből levezethető jogok, illetve értékek, amelyek a tervezett – hangsúlyozottan nem általános jellegű, hanem lehatárolt, továbbá szoros jogalkalmazói kontroll alatt álló – szabályozás alapjául szolgálhatnak.

5. A nyílt levél záró részében foglalt azon utalást, amely szerint az „információszabadság ombudsmani védelmének felszámolása” „súlyos csapást mért” a közérdekű adatok hozzáférhetőségére, megalapozatlansága okán kénytelen vagyok határozottan visszautasítani. Az Infotv. az adatvédelmi biztos részére korábban biztosított jogosultságokat a NAIH hatáskörei között teljes egészében megőrizte, sőt, azokat bővítette, a NAIH-nak az Alaptörvényben rögzített függetlenségét pedig részletes garanciákkal biztosította. A jelen törvényjavaslat emellett a titokfelügyeleti hatósági eljárás kiterjesztésével további eljárási jogosultságot ad a NAIH részére.

<sup>3</sup> Ld. Infotv. 31. § (1) bekezdése, törvényjavaslat 17. § (5) bekezdés d) pontja

<sup>4</sup> Ld. Infotv. 31. § (2) bekezdése, törvényjavaslat 17. § (5) bekezdés e) pontja

<sup>5</sup> Ld. a törvényjavaslat 5. § (6) és (7) bekezdésével megállapított rendelkezések, amelyek kifejezett kötelezettségként előírják az adatkezelő számára azt is, hogy ha költségtérítést állapít meg, annak összegéről az igénylőt az igény teljesítését megelőzően tájékoztassa, amely tájékoztatás kézhezvételét követő 30 napon belül az adatigénylő nyilatkozhat arról, hogy az igénylését fenntartja-e.

Az ugyanezen mondatban szereplő, a „számlaszintű adatigénylésre” vonatkozó hivatkozás kapcsán felhívom a figyelmet arra, hogy az ezzel kapcsolatos szabályt éppen a jelen törvényjavaslat módosítja, erre a körülményre a nyílt levél értékelése vélhetően csak a rendelkezésre álló idő rövideje miatt nem terjedt ki.


Jelzem továbbá, hogy az információszabadság érvényesítésének az Önök által jelzett proaktivitása irányába a törvényjavaslat is tesz lépéseket.<sup>6</sup>

A nyílt levél végkövetkeztetésében foglaltak kapcsán jelezni kívánom, hogy a Kormány által elfogadott törvényjavaslat visszavonásának kezdeményezését – mivel annak rendelkezései a fentiekben kifejtett álláspontom szerint az Alaptörvény követelményeivel összhangban állnak – nem tartom indokoltnak. Természetesen az Igazságügyi Minisztérium kész ugyanakkor megfontolni és a jogszabály-előkészítés rendjébe becsatornázni a nyílt levelet aláíró szervezetek valamennyi olyan jövőbeli észrevételét, amely – egyes tervezett vagy hatályos rendelkezésekkel kapcsolatos egyet nem értés kifejezésén túl – érdemi javaslatot tesz a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos rendelkezések kiegészítésére vagy módosítására az átláthatóság javítása és az adatigénylések számának csökkentése – mint a nyílt levélben jelzett célok – érdekében.

Budapest, 2015. július 1.

Tisztelettel:

Dr. Répássy Róbert



<sup>6</sup> Ld. a törvényjavaslat 17. § (8) bekezdés d) pontja