

Az Infotv. nemzetközi szerződésbe ütköző rendelkezései

A Tromsøi Egyezmény Magyarországon, különös tekintettel a személyes adatok védelmére

SCHULTZ MÁRTON*

1. Bevezetés

A Tromsøi Egyezmény, hivatalos nevén az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférésről szóló egyezménye,¹ 2020. december 1-jén lépett hatályba az azt ratifikáló részes államokban,² miután Ukrajna tizedik államként ratifikálta azt 2020 augusztusában.³ Magyarország az egyezményt a 2009. évi CXXXI. törvénnyel hirdette ki.⁴ Magyarországon és Ukrajnán kívül tagállam még Bosznia és Hercegovina, Észtország, Finnország, Litvánia, Montenegró, Norvégia, Moldova és Svédország. Spanyolország 2021 novemberében szintén bejelentette csatlakozási szándékát, mivel az egyezményben foglaltak teljesítése a nyílt kormányzásról szóló cselekvési tervének részét képezik.⁵ Az egyezmény az első olyan kötelező erejű nemzetközi megállapodás, amely elismeri a közszféra kezelésében lévő hivatalos dokumentumokhoz való hozzáféréshez való általános jogot, és e tekintetben általános minimumkövetelményeket állapít meg. Megemlíthető ugyanakkor, hogy az amerikai kontinensen szintén létezik egy hasonló dokumentum, az információszabadság Amerika-közi modellszabályzata.⁶

A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot az Országgyűlés 2011-ben újrászabályozta az adatvédelemmel együtt. Az Avtv.-t⁷ 2012-ben felváltotta az Infotv.,⁸ ugyanakkor az új törvénynek sem a preambuluma, sem a záró rendelkezései, sem a miniszteri indokolása nem utal arra, hogy a szabályozás megalkotása során figyelemmel lettek volna az egyezmény rendelkezéseire. Az egyezmény 2020-as hatálybalépése után az Infotv. szintén nem

* Jogi ügyintéző, Szellemi Nemzeti Hivatala Jogi és Nemzetközi Főosztály Iparjogvédelmi Jogi Osztály. A jelen tanulmányban kifejtett gondolatok a szerző saját véleményét tükrözik, azok nem azonosak az intézmény álláspontjával.

¹ Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS No. 205), <https://bit.ly/3tQmNmT>.

² <https://bit.ly/3NKcCYM>.

³ <https://bit.ly/3to5Wrd>.

⁴ 2009. évi CXXXI. törvény az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférésről szóló Egyezményének kihirdetéséről (Tromsøi Egyezmény).

⁵ <https://bit.ly/3mCeXJo>.

⁶ Model Inter-American Law on Access to Information, 2010, <https://bit.ly/3mzwvpk>.

⁷ 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról.

⁸ 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról.

került felülvizsgálatra. Ebből fakadóan alappal feltételezhető, hogy a közérdekű adatok megismerésének magyar szabályozása nem minden vonatkozásban felel meg az egyezményben lefektetett standardoknak. Az egyezmény és az Infotv. közötti ellentmondásra remek példát szolgáltat a közérthető formában nem teljesíthető adatigénylés megtagadása, megtagadhatósága:⁹

Tromsøi Egyezmény	„ha az irat kivonatos változata félrevezető vagy érthetetlen, [...] az adatigénylés teljesítése megtagadható” (6. cikk 2. bekezdés)
Infotv.	„Az adatigénylést nem lehet elutasítani arra való hivatkozással, hogy annak közérthető formában nem lehet eleget tenni” [30. § (2) bekezdés]

A tanulmányban elsőként bemutatom az információs szabadság két fő célját, viszonyát a véleménynyilvánítás szabadságához, kitérek a bíróságok és az Alkotmánybíróság azon döntéseire, amelyekben felmerült a Tromsøi Egyezmény egyes szabályainak alkalmazása. Ezt követően megvizsgálom az egyezmény fontosabb, általam kiválasztott rendelkezéseit, és összehasonlítom azokat a jelenlegi magyar szabályozással, számos esetben javaslatot téve a megfelelő szabályozásra.

2. Az információs szabadság és a véleménynyilvánítás szabadságának viszonya

A fejezet röviden bemutatja, hogy alapvetően milyen funkciói, céljai vannak a közérdekű adatok megismerésének és terjesztésének, mi a viszonya ennek a vélemény- és szólásszabadsághoz, ezáltal távolabbról milyen (jog)területeket és érdekeket érint az, hogy az Infotv. egyes rendelkezései esetlegesen nemzetközi szerződésbe ütköznek. A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jognak alapvetően két funkciója van: 1. az államhatalom átláthatósága, az állami és általában véve a közfeladatot ellátó szervek és személyek ellenőrizhetősége és 2. a közpénzek felhasználhatóságának átláthatósága.¹⁰ A két funkció kapcsán Révész Balázs és Buzás Péter feladatorientált és vagyonalapú fogalom meghatározást különböztet meg.¹¹

2.1. Az államhatalom ellenőrzése, számonkérhetősége

Az Alkotmánybíróság szerint a közérdekű adatok megismerése elválaszthatatlanul kapcsolódik a demokratikus közéleti kérdéseket minél szélesebb társadalmi vita úján rendezni kívánó alkotmányos berendezkedéshez.¹² A közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismerése az

⁹ Amely a megfogalmazások különbözőségénél fogva csupán részben van átfedésben azzal az esettel, ha az irat kivonatos változata félrevezető vagy érthetetlen, azonban egyértelműen magában foglalja azt.

¹⁰ Az alkotmánybíróság joggyakorlatában legújabbban: 4/2021. (I. 22.) AB határozat; a rendesbírói gyakorlatban: BH 2022.16. [23] = Kúria Pfv.IV.20.419/2021/6.

¹¹ Révész Balázs – Buzás Péter: *Átláthatóság a közpénzügyekben*. Budapest, Dialóg Campus, 2017, 12.

¹² 4/2021. (I. 22.) AB határozat [32].

állam demokratikus működéséhez szükséges.¹³ Az információs szabadság egyrészt önálló alapjog, másrészt számos más jog (például a véleménynyilvánítás szabadsága,¹⁴ a tudományos kutatás,¹⁵ a tanulás és a tanítás szabadsága¹⁶) előfeltétele. Célját tekintve az Alkotmánybíróság szerint az információs szabadság

mögött alapvetően két, egymással összefüggő indok áll: egyrészt a közhatalom működéséről való tájékozott véleményformálás feltételeinek a megteremtése, másrészt a demokratikus és hatékony működés külső kontrollja és ösztönzése. Az állam működéséről való tájékozott véleményformálás elengedhetetlen a hatalomgyakorlók tevékenységének megítéléséhez és számonkéréséhez, a közhatalmi döntéshozatalra, a közügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás gyakorlásához, tágabb értelemben a közügyekhez kapcsolódó nyilvános, tényeken alapuló diskurzus kialakulásához.¹⁷

Az Alkotmánybíróság elvi érvelésként mondta ki, hogy az információs szabadság „lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését”.¹⁸

2.2. A közpénzek felhasználásának átláthatósága

Az Alaptörvény kimondja,¹⁹ hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekűek [39. cikk (2) bekezdés]. Az Alaptörvény azt is rögzíti, hogy a központi költségvetésből csak olyan szervezetnek nyújtható támogatás vagy teljesíthető szerződés alapján kifizetés, amelynek – egyebek mellett – a támogatás felhasználására irányuló tevékenysége átlátható [39. cikk (1) bekezdés]. E cikk (2) bekezdése pedig előírja, hogy a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. Ezt az Alaptörvény 2020-as, kilencedik módosítása kiegészítette azzal, hogy közpénzek az állam bevétele, kiadása és követelése minősül [39. cikk (3) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság szerint ez attól függetlenül igaz, hogy ezeket az adatokat ki vagy mely szervezet birtokolja.²⁰ Az Infotv-nak a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségére vonatkozó szabályai a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságát is biztosítani kívánják, amit a jogalkotó azzal ér el, hogy a közfeladatot ellátó személyek és az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesítő szervezetek és személyek számára is egyaránt kötelezettségeket fogalmaz meg.²¹ Ez az előbbiek esetében az egyedi adatigénylések teljesítésé-

¹³ 4/2015. (II. 13.) AB határozat [27].

¹⁴ 8/2016. (IV. 6.) AB határozat [43].

¹⁵ Kenedi v. Hungary, no. 31475/05, 2009. május 26-i ítélet.

¹⁶ 29/2014. (IX. 30.) AB határozat [43].

¹⁷ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat [29]–[30]; 7/2020. (V. 13.) AB határozat [14].

¹⁸ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat [30].

¹⁹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.).

²⁰ 7/2020. (V. 13.) AB határozat [33].

²¹ 7/2020. (V. 13.) AB határozat [15].

ben és a kötelező közzétételben (például általános közzétételi lista adatai) ölt testet,²² az utóbbiak esetében pedig egyfajta tájékoztatási kötelezettség formájában.²³

2.3. Az információszabadság és a véleménynyilvánítás szabadságának viszonya

A joggyakorlat az információszabadságot a véleménynyilvánítási szabadság részeként kezeli, mivel a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog a kommunikációs alapjogok egyik nevesített joga. Az Alkotmánybíróság szerint a „két jog kapcsolata magától értetődő: a tájékozott véleménynyilvánítás feltételezi a közérdekű információkhoz való hozzáférést, az információszabadság »gyakran előkérdése és feltétele a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorolhatóságának«, [...] hiszen a kellő informáltság, a tények ismerete a szólásszabadság egyik feltétele”.²⁴ Az Alkotmánybíróság gyakorlata egyébként ebben a tekintetben az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) gyakorlatát követi. Az EJEB a Társaság a Szabadságjogokért kontra Magyarország döntésében hangsúlyozta:

a közérdekű információkhoz való hozzáférés megakadályozása céljából emelt akadályok elbátortalaníthatják a médiában vagy más hasonló területen tevékenykedő szereplőket attól, hogy ilyen ügyekkel foglalkozzanak. Ennek eredményeként előfordulhat, hogy nem tudják betölteni fontos, „társadalmi házőrző kutya” szerepüket, és az ilyen akadályok hátrányosan érinthetik e szereplők azon képességét is, hogy pontos és megbízható információkat szolgáltassanak.²⁵

3. A Tromsøi Egyezmény hivatkozása az Alkotmánybíróság és a bíróságok gyakorlatában

Az Alaptörvény az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát.²⁶ Az Abtv.²⁷ szerint ezt az eljárást az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa indítványozhatja. Ezenkívül a bíró az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi a bírósági eljárás felfüggesztése mellett akkor, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli [32. § (2) bekezdés]. Az Abtv. azt is kimondja, hogy a jogszabályok nemzetközi együttműködésbe ütközésének vizsgálatát az Alkotmánybíróság bármely eljárása során hivatalból végzi [32. § (1) bekezdés].

²² Infotv. 1. melléklet, III. fejezet, gazdálkodási adatok. Pl. 7. pont: „Az Európai Unió támogatásával megvalósuló fejlesztések leírása, az azokra vonatkozó szerződések.”

²³ Infotv. 27. § (3a)–(3b) bek.

²⁴ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat [31]; 4/2021. (I. 22.) AB határozat [34].

²⁵ Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary, no. 37374/05, 2009. április 14-i ítélet [38].

²⁶ Alaptörvény 24. cikk (2) bek. f) pont.

²⁷ 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról.

Az Alkotmánybíróság két ügyben foglalkozott eddig a Tromsøi Egyezményrel.²⁸ Az egyik, az igazságügyi szervek által kezelt közérdekű adatokat vizsgáló ügyben – mint az később kifejtésre kerül – nem állapította meg a nemzeti szabály nemzetközi szerződésbe ütközését, álláspontom szerint helytelenül. A másik ügyben az adatigénylő indítványozónak a Tromsøi Egyezményre való hivatkozását nem vizsgálta. Az indítványozó szerint az alapügyben hozott bírósági döntések²⁹ nemzetközi szerződéssel (a Tromsøi Egyezményrel) is ellentétesek voltak.³⁰

A bírói gyakorlat szintén nagyon visszafogottan nyilatkozott az egyezményről, az Alkotmánybíróság eljárását egy esetben sem kezdeményezte, annak lehetősége fel sem merült. A Kúria egy 2017-es ítélete le is szögezte, hogy „az Egyezményhez való csatlakozással a részes államok a jogalkotásra vonatkozóan vállalnak kötelezettséget, az Egyezmény rendelkezései a részes államok nemzeti joga alapján elbírálandó egyedi ügyben a jogvita eldöntésének alapjául közvetlenül nem szolgálhatnak”.³¹ A Kúria egy másik, szintén 2017-es ügyben minden tartalmi vizsgálat vagy indokolás nélkül jegyezte meg, hogy az Infotv. szövege összhangban áll az egyezményt ratifikáló törvény szövegével.³² Más ügyben sem a Kúria, sem a Fővárosi Ítéltábla nem vizsgálta érdemben az adatigénylőnek az egyezményt ratifikáló törvény rendelkezésére való hivatkozását.³³

Nagyon sok esetben egyáltalán nem reagálnak a bíróságok az adatigénylők azon hivatkozására, hogy az Infotv. szabálya, illetve az ez alapján hozott bírósági határozat nemzetközi szerződésbe ütközne. Más esetben pedig vagy azt állapítják meg – tartalmi vizsgálat nélkül –, hogy a nemzeti szabályozás megfelel az egyezménynek, vagy azt, hogy az egyezményrel kapcsolatosan csak a jogalkotót terheli kötelezettség.³⁴

Egy esetben sem éltek tehát a jogalkalmazó szervek az Abtv. 32. §-ából fakadó kötelezettségükkel, azt teljesen figyelmen kívül hagyták. Meglátásom szerint erre jogszociológiailag az lehet a magyarázat, hogy az eljáró bírók, alkotmánybírók úgy ítélik meg, hogy a nemzetközi szerződésbe ütközés esetleges megállapítása esetén lavinát indítanának el, amely a közérdekű adatigénylés teljes szabályrendszerének felülvizsgálatát eredményezné. Ez azonban nem teszi jogszerűvé az Abtv. szabályainak figyelmen kívül hagyását, a tartalmi indokolás elmaradását.

4. A Tromsøi Egyezmény egyes rendelkezéseinek összehasonlító vizsgálata

Ebben a fejezetben az Tromsøi Egyezmény fontosabb rendelkezéseit hasonlítom össze az Infotv. szabályozásával és általában a magyar jogrendszerrel. Az egyes rendelkezések kiemelése önkényes, azokat választottam ki, amelyek egyrészt fontosak a jogintézmény működése szempontjára

²⁸ 3056/2015. (III. 31.) AB határozat [36].

²⁹ Fővárosi Törvényszék 4.P.22.887/2015/06.; Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.21.327/2015/7.; Kúria Pfv.IV.20.197/2017/7.

³⁰ 3234/2018. (VII. 2.) AB végzés [7].

³¹ Kúria Pfv.IV.21.438/2016/6. [15].

³² Kúria Pfv.IV.20.197/2017/7. [31].

³³ Kúria Pfv.IV.20.137/2013/6.; hasonlóan: Fővárosi Ítéltábla Pf.21243/2017/7.; Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.016/2014/7.; Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.589/2011/3.

³⁴ Feltéve, hogy a felperesi hivatkozás vizsgálatára sor kerülhet, és a vizsgálat nem akad el egy azt megelőző ponton. Bár mint több esetben láthattuk, a felperes hivatkozását a bíróság érdemben vizsgálni tudta.

ból, másrészt feltehető, hogy eltérnek az egyezmény szabályaitól, így felvetődik a magyar szabályozás nemzetközi szerződésbe ütközése. Ez az itt felsoroltakon kívül számos más esetben is felmerült, de ezek vizsgálatát tartalmi okokból mellőzöm. Ilyen például az az egyezmény által előírt szabály is (4. cikk 1. bekezdés), amely szerint az adatigénylést nem kell megindokolnia az adatigénylőnek. Az Infotv. ilyen jellegű szabályt nem tartalmaz, az állandóan követett gyakorlat szerint azonban nem kell igazolnia az adatigénylőnek az adatkérés okát.³⁵

4.1. A közhatalmi szerv fogalma

4.1.1. *A közhatalmi szerv és a közfeladatot ellátó szerv fogalmának általános összehasonlítása*

A Tromsøi Egyezmény értelmében közhatalmi szervnek az alábbi szervek és személyek minősülnek:

- a kormányzati és a közigazgatási szervek nemzeti, regionális és helyi szinten;
- a jogalkotó és az igazságügyi szervek, ha a nemzeti jog szerint hatósági vagy igazgatási feladatot látnak el;
- a természetes vagy jogi személyek, ha hatósági vagy igazgatási jogkört gyakorolnak.

Az Infotv. ezzel szemben a „közfeladatot ellátó szerv” terminust használja. Közfeladatot ellátó szerv az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy [3. § 5. pont, 26. § (1) bekezdés]. A törvény közérdekből nyilvános adatnak minősíti a jogszabály vagy állami, helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek kezelésében lévő, e tevékenységükre vonatkozó adatot [26. § (3) bekezdés], és ezek megismerésére a közérdekű adatigénylés általános szabályait rendeli alkalmazni utalószabállyal [26. § (4) bekezdés], így az utalószabály folytán a szervek és a személyek is a közfeladatot ellátó szerv fogalmába tartoznak.

Az egyezmény lehetőséget biztosít arra, hogy bármely szerződő állam vállalja az aláírás időpontjában vagy a megerősítő, elfogadó, jóváhagyó vagy csatlakozási okirat letétbe helyezésekor, hogy a közhatalmi szerv fogalma az alábbi egy vagy több elemet is magában foglalja:

- a jogalkotó szervek egyéb tevékenységeik tekintetében,
- az igazságügyi szervek egyéb tevékenységeik tekintetében,
- természetes vagy jogi személyek, ha a nemzeti jog szerint közfeladatot látnak el vagy közpénzeket használnak fel.

Az egyezményt kihirdető törvény mindhárom fenti kategória tekintetében tett ilyen nyilatkozatot.³⁶ Ezek közül az igazságügyi szerveket, valamint a természetes és jogi személyeket vizsgáлом részletesebben, azok gyakorlati jelentőségénél fogva.

³⁵ 32/1992. (V. 29.) AB határozat. Megerősíti: 21/2013. (VII. 19.) AB határozat [31].

³⁶ 2009. évi CXXXI. törvény 4. §.

4.1.2. Igazságügyi szervek

A Tromsøi Egyezmény főszabály szerint az igazságügyi szervek hatósági, igazgatási feladatainak ellátása körében keletkezett iratokra terjed ki. A részes államok azonban a csatlakozáskor tehetek olyan nyilatkozatot, amellyel vállalták, hogy a közhatalmi szerv fogalma magában foglalja az igazságügyi szerveket az egyéb tevékenységük tekintetében is. Az egyezményt kihirdető törvényben a Magyar Köztársaság tett is ilyen nyilatkozatot: „Az Országgyűlés felhatalmazást ad arra, hogy a Magyar Köztársaság az Egyezményhez a következő nyilatkozatot tegye. [... A] Magyar Köztársaság tájékoztatja az Európa Tanács Főtitkárát, hogy a Magyar Köztársaság nemzeti joga alapján a közhatalmi szerv fogalma tartalmazza az alábbiakat: [...] 2. az igazságügyi szervek egyéb tevékenységeik tekintetében.”³⁷ Az Alkotmánybíróság azonban 2015-ös határozatában ezzel ellentétes álláspontra jutott, amikor kifejtette, hogy „ilyen nyilatkozatot Magyarország nem tett, így az Egyezmény nem vonatkozik a bírósági ítéletekre (határozatokra)”.³⁸ Ez az alkotmánybírósági álláspont nem elfogadható az azzal ellentétes tételes jog miatt, amire Kovács Virág is felhívta a figyelmet.³⁹ Ennek pedig egyenes következménye az, hogy az egyezmény vonatkozik a bírósági ítéletek megismerésére és nyilvánosságára is.

4.1.3. Természetes és jogi személyek, ha közpénzeket használnak fel

Nem minősíti közfeladatot ellátó szervnek az Infotv. a közpénzeket felhasználó természetes és jogi személyeket, így azok sem az egyedi adatigénylésnek, sem a közzétételnek nem alanyai. A törvény közpénzek felhasználásának minősíti ugyanakkor azt, ha egy természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít. Ez az alanyi kör köteles bárki számára tájékoztatást adni e jogviszonnyal összefüggésben, ideértve az üzleti titkot is [Infotv. 27. § (3a) bekezdés]. Amennyiben a tájékoztatást megtagadja, a tájékoztatást igénylő a tájékoztatásra kötelezett felett törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárását kezdeményezheti [27. § (3b) bekezdés]. Mint látható, ez egyfajta „párhuzamos árnyékintézménye” a közérdekű adatigénylésnek. A tájékoztatási kötelezettség elmaradásához nem járulnak olyan szankciók, mint az adatigényléshez, az adatigénylésekre irányadó határidők sem vonatkoznak rá.

Mivel a Tromsøi Egyezmény ratifikációjával a Magyar Köztársaság vállalta, hogy a közpénzeket felhasználó természetes és jogi személyeket is közfeladatot ellátó szervnek tekinti, ezért a hivatkozott, jelenleg hatályban levő rendelkezések ellentétesek a hatályba lépett, az egyezményt kihirdető törvénnyel. Álláspontom szerint célszerű lehet e személyi kör vonatkozásában is a kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek mintájára utalószabállyal kialakítani a szabályozást, jöllehet az további kérdéseket is felvetet. Megállapítható, hogy 2020. december 1-je óta a közpénzeket felhasználó személyek és szervezetek adatmegismerésére is az egyedi adatigénylés szabályait kellene alkalmazni, így többek között vonatkozik rájuk a 15 napos teljesítési határidő is – a

³⁷ 2009. évi CXXXI. törvény 4. §.

³⁸ 3056/2015. (III. 31.) AB határozat [36].

³⁹ Kovács Virág: Az Alkotmánybíróság döntései. *Acta Humana* 2015/2., 142.

gyakorlatban eddig ez a probléma nem merült fel (bár ez talán éppen amiatt van, hogy az Infotv. ilyen esetekben, szemben a közérdekű adatigénnyel, a keresetindítást sem engedi). Valószínűleg az e szabálynak való megfelelés fogja leginkább átalakítani az Infotv. rendszerét és a hozzá kapcsolódó joggyakorlatot.

4.2. A közérdekű adatot tartalmazó irat

A Tromsøi Egyezmény szerint közérdekű adatot tartalmazó iratnak minősül a bármely formában rögzített minden olyan információ, amely közhatalmi szervnél keletkezett vagy hozzá érkezett, és a szerv kezelésében van [1. cikk 2. bekezdés b) pont]. Az Infotv. ezzel szemben nem az iratot (vagy az uniós terminológiában: a dokumentumot) védi,⁴⁰ hanem az adatot – ez az ún. adatelv. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az adat vagy dokumentum megismerésére vonatkozó korlátozás tartalmi igazoltságának a konkrét adat, nem pedig az azt tároló irat, dokumentum tekintetében kell fennállnia. Ebből fakadóan nem zárható el a nyilvánosságtól teljes dokumentum csak azért, mert abban olyan adat szerepel, amelyre vonatkozóan a nyilvánosságkorlátozás szükségessége fennáll.⁴¹

Az Infotv. szerint közérdekű adatnak a közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és a tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett adat minősül. A törvény nem tartalmazza azt a kitétel, hogy a szervhez érkezett adat is lehet közérdekű adat, így a fogalom ezzel kiegészítendő. Közfeladatot ellátó szervhez érkezett adat lehet például egy olyan bírósági határozat, amelyet egy hatóság a bíróságtól megkap, mert egy eljárásban peres fél volt. Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a bírósági ítéletek anonimizálása tekintetében a bíróságok számára a Bszi.⁴² speciális szabályokat ír elő, amelyek a hatóságokra nem vonatkoznak. Így elméletben előfordulhat, hogy ugyanazon bírósági határozat bíróság és hatóság általi nyilvánosságra hozatala esetén eltérő adatokat kell anonimizálni, illetve felismerhetetlenné tenni.

4.3. A lehető legrövidebb időn belüli adatszolgáltatás

Ahogy az Alkotmánybíróság is rámutatott, a közérdekű adat megismeréséhez való jog esetében lényeges kérdés az időszerűség. Számos olyan adat van, amely az idő múlásával elveszíti az aktualitását, ez pedig ahhoz vezet, hogy nem vagy csak kisebb mértékben képes hozzájárulni a közéleti véleményformáláshoz.⁴³ Lényegében ebben jelentkezik az információszabadság szólásszabadsághoz viszonyított előfeltétel-jellege is.

⁴⁰ 1049/2001/EK rendelet az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésekről.

⁴¹ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat [60]; 29/2014. (IX. 30.) AB határozat [49], [68], [71]; 3069/2019. (IV. 10.) AB határozat [44]; 3070/2019. (IV. 10.) AB határozat [41]; 3190/2019. (VII. 16.) AB határozat [37]; 4/2021. (I. 22.) AB határozat [45].

⁴² 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról.

⁴³ 15/2021. (V. 13.) AB határozat [28].

A Tromsøi Egyezmény ezzel kapcsolatosan azt mondja ki, hogy „a közérdekű adatot tartalmazó irathoz való hozzáférés iránti igényekkel haladéktalanul foglalkozni kell. Az ezzel kapcsolatos döntést a lehető leggyorsabban vagy egy előre meghatározott, észszerű határidőn belül kell meghozni, közölni és végrehajtani” (5. cikk 4. bekezdés). Az Infotv. ehhez hasonlóan kimondja, hogy az adatigénylésnek az igény beérkezését követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül kell eleget tenni [29. § (1) bekezdés]. Ez a határidő egyszerű meghosszabbítható 15 nappal, ha az alábbi feltételek egyike fennáll:

- az adatigénylés jelentős terjedelmű,
- az adatigénylés nagyszámú adatra vonatkozik,
- az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár [29. § (2) bekezdés].

A magyar szabályozás lényegében semmilyen garanciát, kötelezettséget nem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy az adatigényléseknek „haladéktalanul” vagy „a lehető legrövidebb időn belül” eleget tegyenek a közfeladatot ellátó szervek. Szankció csak a 15 napon túli adat-szolgáltatáshoz kapcsolódik. Azonban a sajtó számos esetben rámutat, hogy egyes közfeladatokat ellátó szervek egyszerű dokumentumok, adatok kiadása esetén is kívárlják a 15 napos határidőt, esetleg meg is hosszabbítják azt. Álláspontom szerint a környezetvédelmi törvény környezeti információk megismerésére vonatkozó szabályának átvétele indokolt lehet, amely kimondja, hogy „a környezeti információval rendelkező szerv az információ megismerésre vonatkozó igény beérkezésétől számított 5 napon belül felhívja az igénylőt az igénye pontosítására, ha az túlzottan általános vagy tartalma alapján a megismerni kívánt környezeti információ nem állapítható meg”.⁴⁴ Ez az ötnapos válaszadási kötelezettség kiterjedhet arra is, hogy a közfeladatot ellátó szerv visszaigazolja a kérelem beérkezését, elutasítsa az alaptalan kérelmet, jelezze a kérelmezőnek, hogy melyik másik közfeladatot ellátó szervnél található meg az adat, vagy ha a kérelem nem jelentős terjedelmű (például négy munkaórát meg nem haladóan teljesíthető) adat megismerésére irányul, a kérelmet teljesítse. A Tromsø-i Egyezmény „haladéktalan” teljesítésre vonatkozó szabályának részletezése az Infotv.-ben mindenképpen szükséges lenne.

4.4. A koronavírus-járvány és a teljesítés megtagadásának megindokolása

A koronavírus-járvánnyal összefüggő veszélyhelyzet idején az egyes adatigénylési rendelkezésektől való eltérésről szóló 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet az Infotv. 29. §-ában szereplő, főszabályként 15 napos határidő helyett 45 napos állapotot állapított meg, ha a 15 napon belüli teljesítés a közfeladatot ellátó szerv veszélyhelyzettel összefüggő közfeladatai ellátását veszélyeztetné. E határidő hosszabbítás útján legfeljebb 90 nap lehet. Az érintett rendelkezésekkel kapcsolatosan Szel Bernadett országgyűlési képviselő nyújtott be alkotmányjogi panaszt, azt állítva, hogy a hosszabb határidő az alapjog olyan korlátozása, amely nem felel meg a szükségesség-arányosság tesztjének. A képviselő két folyamatban lévő adatigénylésére hivatkozott, jóllehet a sajtó is szá-

⁴⁴ 1995. évi LIII. törvény 12. § (7) bck.

mos esetről számolt be, amikor a veszélyhelyzettel össze nem függő adatszolgáltatások határidejét is a fenti rendelet szerint állapították meg. Az Alkotmánybíróság az indítványt nem találta megalapozottnak.

Ahogy Bán-Forgács Nóra is remek példákkal alátámasztva bemutatja, a veszélyhelyzettel összefüggő járványadatok és más információk esetén szintén fontos az időszerűség,⁴⁵ ez áll szemben a szerv veszélyhelyzettel összefüggő közfeladatainak ellátásával. Ez azonban nem elsősorban e két érdek absztrakt összemérésén múlik, hanem elsősorban szervezési, adatkezelési kérdés. Megfelelően nyilvántartott adatok, megfelelő munkafelosztás esetén sok esetben fel sem merül(het)ne az, hogy egy-egy adatigénylés teljesítése számottevő nehézséggel járna. Másrészt a döntés tanulsága nem a határidőben rejlik (és egyébként más országokban is találunk hasonló átmeneti szabályokat), hanem egy sokkal rendszerszintűbb problémáról van szó: a döntés megalapozására szolgáló iratok vagy az üzleti titok védelméhez hasonlóan a közfeladatot ellátó szerv nem indokolja meg megfelelően az adatigénylés elutasítását.⁴⁶

E kötelezettséget számára mind a Tromsøi Egyezmény 5. cikk 6. bekezdése, mind az Infotv. 30. § (3) bekezdése előírja. A helyes taktika a konkrét esetben az lett volna, ha az indítványozó nem a határidőre vonatkozó átmeneti, hanem az indokolási kötelezettségre vonatkozó általános rendelkezést támadja. Ezt az aspektust emelte ki az Alkotmánybíróság, hiszen a döntésben rámutatott:

A szabályozás csak akkor marad az alkotmányos értelmezési tartományban, ha az adatkezelő nem csupán általánosan hivatkozik a veszélyhelyzetre, hanem valóban valószínűsíti, hogy milyen közfeladatának ellátása került volna veszélybe, ha az Infotv.-ben rögzített határidőn belül kellett volna teljesítenie a válaszadási kötelezettségét. A valószínűsítés nem jelenthet pusztán általános hivatkozást a járványra, hanem az esetlegesen ellátatlanul maradó közfeladatot ténylegesen nevesíteni kell. Ennek elmaradása ugyanis megkérdőjelezi a szabályozás szükségességét, ami a fentiek értelmében a jogkorlátozás feltétele.⁴⁷

Ezért elsősorban azt kell átgondolni, hogyan érhető el az, hogy a közfeladatot ellátó szervek megfelelő módon megindokolják az adatigénylés elutasítását anélkül, hogy az jelentős idővesztéssel járna. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében egyébként a nyilvánosságkorlátozási okra történő pusztán formális hivatkozás, anélkül, hogy a korlátozás tartalmi indokoltsága kétségtelenül bizonyítva lenne, a közérdekű adatok megismeréséhez való jog alaptalan, így szükségtelen korlátozásának minősül.⁴⁸

⁴⁵ BÁN-FORGÁCS Nóra: Információszabadság és Covid Magyarországon. *MTA Law Working Papers*, 2021/30.

⁴⁶ Kúria Pfv.IV.20.518/2013/5. (NMHH műsorszolgáltatási díj); Kúria Pfv.IV.21.439/2018/4. (építésügyi szakhatósági állásfoglalás); Kúria Pfv.IV.21.535/2015/6. (Századvég-ügy); Kúria Pfv.IV.20.665/2020/7. (kockázati tőkealapkezelők szabályzatai); Kúria Pfv.IV.21.093/2020/5. (jogosulatlanul felvett támogatás visszafizetése).

⁴⁷ 15/2021. (V. 13.) AB határozat [44].

⁴⁸ 6/2016. (III. 11.) AB határozat [40].

4.5. Kivonatos iratok megismerhetősége, felismerhetetlenné tétel

Az egyezmény szerint ha az iratban foglalt adatok egy része korlátozás alá esik, a közhatalmi szervnek a többi adatot ettől függetlenül hozzáférhetővé kell tennie. Minden felismerhetetlenné tételt egyértelműen jelezni kell. Ugyanakkor abban az esetben, ha az irat kivonatos változata félrevezető vagy érthetetlen, vagy ha az irat megmaradó részének hozzáférhetővé tétele nyilvánvalóan észszerűtlen terhet jelent a közhatalmi szerv számára, az adatigénylés teljesítése megtagadható (6. cikk 2. bekezdés).

Az Infotv. ezzel ellentétes rendelkezést tartalmaz, hiszen kimondja, hogy az adatigénylést nem lehet elutasítani arra való hivatkozással, hogy annak közérthető formában nem lehet eleget tenni [30. § (2) bekezdés]. Álláspontom szerint a közigazgatási logikára épülő információszabadság vonatkozásában valóban nem célszerű előírni azt, hogy a teljesítés megtagadható akkor, ha a meg nem ismerhető adatokkal kivonatolt dokumentum főbb összefüggései nem érthetők, hiszen itt minden adat számít. Ebből a szempontból tehát az Infotv. nagyobb garanciát nyújt a közérdekű adatok megismerése tekintetében, mint az egyezmény.

Más a helyzet azonban az egyedi, konkrét aktusoknál, így a bírósági, hatósági döntések, a közfeladatot ellátó szervek által készített szakvélemények esetében (például a Szerzői Jogi Szakértő Testület szakvéleményei).⁴⁹ A bírósági határozatok bíróság általi közzétételével összefüggésben a Bszi. ki is mondja, hogy a bírósági határozatban szereplő személyek azonosítását lehetővé tevő adatokat olyan módon kell törölni, hogy az ne járjon a megállapított tényállás sérelmével.

A Tromsói Egyezmény szerint minden felismerhetetlenné tételt egyértelműen jelezni kell. Hasonló szabályt az Infotv. nem tartalmaz. Csak a Bszi. 166. § (1) bekezdése és a Pp.⁵⁰ 164. § (1) bekezdése írja elő törvényi szinten azt, hogy a bírósági határozatban szereplő egyes személyeket az eljárásban betöltött szerepüknek megfelelően kell megjelölni, azonban ez a személyneveken túl más személyes adatra vagy védett adatra nem vonatkozik.

Az egyezmény szerinti szabály Infotv.-be való átemelése üdvözlendő lenne, tekintettel arra is, hogy nemcsak a különböző szerveknél, hanem az egyes szerveken belül is eltérő anonimizálási, kitakarási gyakorlattal találkozhatunk. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) ugyan felhívja a figyelmet arra, hogy a meg nem ismerhető adatokat felismerhetetlenné kell tenni, de ennek módjára nem tesz javaslatot.⁵¹ A hatóság 2013-ban összeállított egy gyakorlati útmutatót a védett adatot nem tartalmazó iratkivonat készítéséhez (ún. Seherezádé útmutató).⁵² Az ebben foglaltaktól a NAIH jelenlegi közzététele is eltér, és a felismerhetetlenné tétel egyértelmű jelzése vonatkozásában nem tartalmaz részletes szempontokat.

Előnyös lenne, ha a NAIH az ezzel kapcsolatos gyakorlati tanácsait összefoglalná,⁵³ segítséget nyújtva a gyakorlatnak, és ez nemcsak a közérdekű adatok megismerése, hanem az

⁴⁹ 1999. évi LXXXVI. törvény 101. § (6) bek.

⁵⁰ 2016. évi CXXX. törvény 164. § (1) bek. (a közigazgatási perrendtartás a Pp. szabályait rendeli alkalmazni).

⁵¹ NAIH/2015/4820/2/V.; az iratbetekintéssel összefüggésben: NAIH/2019/13/11.

⁵² NAIH-1938-2/2013/T.

⁵³ Így pl. az európai adatvédelmi biztos és a spanyol adatvédelmi hatóság az anonimizálással kapcsolatos tíz nagy félre-

adatvédelem⁵⁴ és az iratbetekintés területén is hasznos lenne. A tudatosságnövelés mindenképpen szükségesnek tűnik ezen a területen, hiszen a sajtóban is sokszor felmerülnek olyan esetek, amikor védett adatok lesznek megismerhetők a nem megfelelő felismerhetetlenné tétel miatt (például a Szutnyik- és a Sinopharm-vakcina engedélyezési dokumentumai).⁵⁵

5. A személyes adatok védelme mint a megismerés korlátozása

Jelen fejezetben azt vizsgálom, hogy a magyar jogban a személyes adatok milyen szabályozási megoldással ismerhetők meg, és ez mennyiben felel meg a Tromsøi Egyezménynek, az általános adatvédelmi rendeletnek. Ezen túlmenően vizsgálom a német jog eltérő, mérlegelésen alapuló szabályozását, s végső soron javaslatot teszek egy eltérő szabályozási modell alkalmazására.

5.1. A Tromsøi Egyezmény és a magyar szabályozás összehasonlítása

A Tromsøi Egyezmény szerint a magánélethez való jog és egyéb jogos magánérdek a közérdekű adatok megismerését korlátozhatja [3. cikk (1) bekezdés]. Az egyezmény szerint az adtaigénylés teljesítése megtagadható, ha az adat közlése sértené vagy alkalmas arra, hogy megsértse a magánélethez való jogot vagy más jogos magánérdeket, kivéve, ha az információ közléséhez a korlátozás indokál szolgáló érdeknél súlyosabb közérdek fűződik [3. cikk (2) bekezdés].

Az Infotv. értelmében a személyes adatokat főszabály szerint felismerhetetlenné kell tenni, anonimizálni kell az átadott dokumentumokon. A közérdekből nyilvános adatokat a közérdekű adatokhoz hasonlóan szintén bárki megismerheti [26. § (1) bekezdés] a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezések alapján [28. § (1) bekezdés]. Az Infotv. szerint közérdekből nyilvános adat a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli (3. § 6. pont). Mivel a törvény a közérdekű adat fogalma alól kiveti a személyes adatokat (3. § 5. pont), ezek mint közérdekből nyilvános adatok ismerhetők meg. A feltétel tehát az, hogy törvény a személyes adat megismerhetőségét elrendelje.

értésről adott ki közös közleményt: <https://bit.ly/3QdHzpV>; ehhez hasonló szempontokat tartalmaz a 29. cikk szerinti munkacsoport anonimizálási technikákról szóló 05/2014. számú véleménye is.

⁵⁴ Az Infotv. az adattörlés fogalmát a következőképpen definiálja: „az adat felismerhetetlenné tétele oly módon, hogy a helyreállítása többé nem lehetséges” (3. § 13. pont). A fogalom meghatározáson kívül a fogalmat ebben a formában az Infotv. más rendelkezései nem tartalmazzák.

⁵⁵ SZUROVECZ Illés: Elavult módszer, hiányos adatok: újabb részletek kerültek nyilvánosságra a magyar hatóság Szutnyik-jelentéséből. *444.hu*, 2021. december 23., <https://bit.ly/3HdkkrZ>.

5.2. Adatvédelmi szabályozás

Az általános adatvédelmi rendelet (GDPR)⁵⁶ 86. cikke kimondja, hogy közérdekű feladat teljesítése céljából a közfeladatot ellátó szervek (ideértve a magánfél szervezeteket is) birtokában lévő hivatalos dokumentumokban szereplő személyes adatokat az adott szerv az uniós joggal vagy a szervevre alkalmazandó tagállami joggal összhangban nyilvánosságra hozhatja annak érdekében, hogy a hivatalos dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférést összeegyeztesse a személyes adatok e rendelet szerinti védelméhez való joggal. A GDPR preambuluma szerint a kapcsolódó tagállami „jogoknak össze kell egyeztetniük a hivatalos dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférést és a közszféra információinak további felhasználását a személyes adatok védelméhez való joggal, és ennél fogva rendelkezhetnek a személyes adatok védelméhez való, e rendelet szerinti joggal történő szükséges összeegyeztetésről” [(154) preambulumbekzdés]. A preambulumbekzdés megfogalmazása egyértelműen jövőbeli kötelezettséget jelent, azonban Magyarország ilyen összeegyeztetést eddig nem tett, a véleménynyilvánítás szabadságához való joghoz hasonlóan, ahol azonban a GDPR kifejezetten úgy rendelkezik, hogy a tagállamoknak erről értesíteniük kell a Bizottságot [85. cikk (2)–(3) bekezdés]. Péterfalvi Attila felhívta a figyelmet arra, hogy ebben a vonatkozásban a Ptk.-nak a személyiségvédelemre és a közéleti szereplésre vonatkozó rendelkezéseit össze kellene hangolni az általános adatvédelmi rendelettel,⁵⁷ ami mind ez idáig nem történt meg.⁵⁸

A magyar szabályozás alapján a személyes adatok akkor nyilvánosak, ha azok törvény alapján közérdekből nyilvános adatnak minősülnek. Az Infotv. alapján ilyen adat a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli [3. § (6) bekezdés]. Az EJEB egy, a kirendelt védők nevének megismerhetőségével kapcsolatos döntésében rámutatott arra, hogy a magyar szabályozás nem elég rugalmas, a jogalkotó nem képes törvényben előírni minden megismerhetőnek minősülő személyes adatot, az ezzel ellentétes helyzet azonban egyezményesértő.⁵⁹ Az EJEB szerint

a kérelmező civil szervezet sérelme mögött meghúzódó központi kérdés az [volt], hogy a kért információt a hatóságok nem közzétehető személyes adatnak minősítették. Ez azért történt így, mert a magyar jogban minden olyan információ a személyes adatok körébe tartozik, amely az egyén azonosítására alkalmas. Az ilyen információ nem tehető közzé, kivéve, ha jogszabály kifejezetten előírja, vagy az adott információ önkormányzati vagy kormányzati (állami) feladatokkal függ össze, vagy egyéb, közfeladatot ellátó személyre vonatkozik. Mivel a Legfelsőbb Bíróság határozata kizárta a kirendelt védőket az „egyéb, közfeladatot ellátó személyek” kategóriájából, a kérelmező civil szervezet

⁵⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet).

⁵⁷ Digitális Szabadság Bizottság, „Adatvédelem a közösségi médiában” ülés. Jegyzőkönyv, 2020. július 14., <https://bit.ly/3tp0tjO>.

⁵⁸ A probléma felmerült pl. a NAIH/2020/838/2. sz. ügyben.

⁵⁹ Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary, no. 18030/11, 2016. november 8-i ítélet.

jogilag nem tudott azzal érvelni, hogy az információ közzététele az ő társadalmi kontrollfunkciójának ellátásához szükséges.⁶⁰

A személyes adatok törvényhez kötött megismerésének problematikája egyébként korábban is felmerült a Társaság a Szabadságjogokért döntésben, jóllehet a Magyar Helsinki Bizottság ügyben sokkal inkább központi szerepet játszott ez a kérdés. A magyar szabályozás ebben a vonatkozásban visszatérő problémákat rejt, amely az állam elmarasztalásához is hozzájárult, figyelembe véve azt is, hogy a magyar ügyek száma más államokhoz képest igen magas az információszabadság területén. Ebből fakadóan, jóllehet a magyar szabályozás a Tromsøi Egyezmény szabályainak teljes mértékben megfelel, felmerülhet a közérdekből nyilvános adatok fogalmának és körének rugalmas tágítása már csak azért is, mert az Európa Tanács egyezményét célszerű akként értelmezni, ahogyan az EJEB az ítélezési gyakorlatát alakítja.

5.3. Az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata

Az Európai Unió Bírósága (EUB) eddig összesen egy ügyben foglalkozott a GDPR 86. cikkének értelmezésével.⁶¹ A döntés kimondja, hogy a gépjárművek és a gépjárművezetők nemzeti nyilván tartása az általános adatvédelmi rendelet 86. cikke értelmében vett hivatalos dokumentumnak minősül.⁶² Az EUB szerint a hivatalos dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés, amint az a GDPR előbb idézett (154) preambulumbekzdéséből következik, olyan közérdeknek minősül,

amely jogszerűvé teheti az ilyen dokumentumokban szereplő személyes adatok közlését, e hozzáférést mindazonáltal össze kell egyeztetni a magánélet tiszteletben tartásához és a személyes adatok védelméhez való alapvető joggal, amint azt egyébiránt [a GDPR] 86. cikk[e] is kifejezetten megköveteli. Márpedig, tekintettel különösen a közúti közlekedési jogsértések miatt kiszabott büntetőpontokra vonatkozó személyes adatok különleges jellegére, valamint az ezen adatok nyilvánosságra hozatalával járó, a magánélet tiszteletben tartásához és az érintettek személyes adatainak védelméhez való alapvető jogokba történő beavatkozás súlyára, meg kell állapítani, hogy ezek a jogok elsőbbséget élveznek a nyilvánosság ahhoz fűződő érdekével szemben, hogy hozzáférjen a hivatalos dokumentumokhoz, nevezetesen a gépjárművek és gépjárművezetők nemzeti nyilvántartásához.⁶³

Az ügyben eljáró főtanácsnok felhívta a figyelmet arra, hogy a GDPR 86. cikke csupán elismeri a hivatalos dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés fontosságát. Ezenkívül e rendelkezés nem ad további útmutatást arra vonatkozóan, hogy a hivatalos dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférést hogyan kell összeegyeztetni az adatvédelmi szabályokkal. Álláspontja szerint e rendelkezés deklaratív jellegűnek tekintendő, és ezért inkább egy preambulumbekzdéshez hasonlít, semmint egy jogszabálysöveg előíró jellegű rendelkezéséhez.⁶⁴

⁶⁰ Uo. [188].

⁶¹ C-439/19. *Latvijas Republikas Saeima* (Points de pénalité).

⁶² Uo. [119].

⁶³ Uo. [120].

⁶⁴ Maciej Szpunar főtanácsnok indítványa a C-439/19. *Latvijas Republikas Saeima* (Points de pénalité) ügyben, [86].

5.4. A német bíróságok joggyakorlata

Érdekes lehet megnézni, hogy más országokban hogyan értelmezték, illetve egyeztették össze a nemzeti jogot a GDPR 86. cikkével. Az osztrák joggyakorlatban sem a legfelső bíróság, sem a közigazgatási felsőbbíróság, sem az alkotmánybíróság nem foglalkozott a kérdéssel. Az alábbiakban a német gyakorlat bemutatására szorítkozom.

A német joggyakorlatban több döntéssel is találkozhatunk, amelyek a GDPR 86. cikkéhez kapcsolódó értelmezést tartalmaznak. Ezek közül talán a legfontosabb az a döntés, amelyben a bajor közigazgatási tábla (Bayerischer Verwaltungsgerichtshof) kimondta: az uniós joggal nem ellentétes az, hogy magánszemélyeket tájékoztatási kötelezettség terhel hivatali dokumentumok (közérdekű adatok) tekintetében.⁶⁵ E döntésben ugyanakkor nem merül fel a magyarhoz hasonló probléma, hiszen az alkalmazandó bajor adatvédelmi törvény, bajor statisztikai törvény és szövetségi információszabadság-törvény szabályait a német jogalkotók a GDPR 86. cikkéhez igazították. A tábla a 2020-as Topf Secret döntésében sokkal konkrétabban fogalmaz, kiemelve, hogy a VIG⁶⁶ 3. § 1.m.2. pontja szerint a személyes adatok védelme nem akadályozhatja meg a tájékoztatást. A tábla szerint mindaddig, amíg a személyes adatok kiadása az ellenérdekű fél által adatkezelésnek minősül, azt a GDPR 6. cikk (1) bekezdés c) pontja és a (3) bekezdés első mondata szerinti jogalap jogszerűvé teszi.

A bíróság arra is felhívta a figyelmet, hogy a kérelmező cégnevében használt személyes adatok a beavatkozó számára egyébként is ismertek. A tábla nem fogadta el a kérelmezőnek a GDPR 86. cikkével kapcsolatos adatvédelmi aggályai körében kifejtett érvelését sem. Az e normahelyben található utalószabály, amely a közérdekű adatokhoz való hozzáférés vonatkozásában szabályozási jogosítványt ruház a nemzeti jogalkotókra, a bajor tábla szerint a VIG-ben is megjelenik, és e törvény lefokozott, ellentétes érdekeket (adatvédelem és hozzáférés) figyelembe vevő szabályozási modellje a GDPR-nak megfelel. A bíróság szerint nem fogadható el a kérelmező azon álláspontja, hogy a beavatkozó jogellenes adatkezelése vagy az adatoknak a későbbi, a Topf Secret platformon való felhasználása az ellenérdekű félnek beszámítható.⁶⁷ Ezt az álláspontot a tübingiai közigazgatási tábla (Oberverwaltungsgericht Thüringen) is a magáévá tette egy döntésében.⁶⁸

Az észak-rajna-vesztfáliai közigazgatási táblabíróság (OVG Nordrhein-Westfalen) a Topf Secret ügyhöz képest pár hónappal később hozott ítéletében szintén hasonló szempontokat vizsgált, ugyancsak a VIG rendelkezéseit vizsgálva.⁶⁹ A táblabíróság kimondta, hogy az adatvédelmi rendelkezések nem alkalmazhatók vállalati adatok tekintetében, és ennek fényében nem sérti a VIG a GDPR 86. cikkét akkor sem, ha a közzétéendő fogyasztói információk személyes adatnak minősülnek. A konkrét esetben egy betéti társaság cégneve a beltag nevét tartalmazta. A bíróság szerint az ilyen információszolgáltatás és a VIG megfogalmazása a GDPR-ral összhangban van. A bíróság rámutatott arra, hogy a GDPR 6. cikk 1. bekezdés e)

⁶⁵ Bayerischer VGH, Urteil vom 13.05.2019 – 4 B 18.1515, [36].

⁶⁶ *Verbraucherinformationsgesetz* – fogyasztói információkról szóló törvény.

⁶⁷ VGH Bayern, 15.04.2020 – 5 CS 19.2087 – Topf Secret.

⁶⁸ OVG Thüringen, 02.11.2021 – 3 EO 280/20.

⁶⁹ OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 23.07.2020 – 15 B 288/20.

pont első fordulata alapján az adatkezelés jogszerű, ha az közérdekű feladat végrehajtásához szükséges, amely alá a közérdekű adatokhoz való hozzáférés is tartozik, így a közérdekű feladatról rendelkező VIG is jogszerűvé teszi az adatkezelést. A táblabírószám szerint a fogyasztói információs törvény nem teremt minden körülmények között előnyt az átláthatóságnak az adatvédelemmel szemben – ezzel hasonló álláspontra helyezkedik, mint a müncheni tábla a Topf Secret ügyben. A bíróság szerint ugyanakkor a perbeli esetben nem volt szükség a GDPR 86. cikke szerinti érdekmérlegelés elvégzésére, mivel a kérelmező nem természetes személy.

A müncheni közigazgatási bíróság (VG München) egy 2021-es, környezeti információkkal kapcsolatos perben további észrevételeket tett. A bajor környezeti információkról szóló törvény (BayUIG), hasonlóan a szövetségi információszabadságról szóló törvényhez (IFG), előírja, hogy az adatigénylés megtagadható akkor, ha teljesítése személyes adatok nyilvánosságra hozatalával járna és ez az érintett jogos érdekét sértené, kivéve, ha az érintett a közzétételhez hozzájárult vagy a közzétételhez kapcsolódó közérdek az érintett jogos érdekét meghaladja.⁷⁰ A VG München úgy találta a konkrét esetben, hogy a BayUIG szabályozása a GDPR-ral, különösen annak 86. cikkével összhangban van. A bíróság szerint a GDPR 86. cikkéből a közérdekű adatok megismerését támogató szemlélet látszik kirajzolódni, amelyet a rendelet (154) preambulumbekzdése is megerősít, hiszen lehetővé teszi, hogy a GDPR alkalmazása során tekintettel legyen a közzététel dokumentumaihoz való hozzáférésre (a magyar terminológiában: a közérdekű adatok megismerésére és terjesztésére). A közzététel dokumentumaihoz való hozzáférést a VG München szerint a BayUIG előbb idézett rendelkezése szerinti közérdeknek lehet tekinteni, így az adatkezelő a dokumentumokban (a magyar terminológiában: iratokban) szereplő személyes adatokat, amelyek egy közzététel ellátó szerv birtokában vannak, nyilvánosságra hozhatja, ha az sem uniós, sem tagállami jogot nem sért. Ebből a bíróság szerint az következik, hogy az érintett magánérdeke a közérdekű adatok megismeréshez fűződő érdekével szemben jellemzően nem élvez elsőbbséget.⁷¹

5.5. Javaslat a személyes adatok rugalmasabb megismerésére

Nem feltétlenül ellentétes tehát sem az adatvédelmi szabályokkal, sem a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való joggal az, ha a nemzeti jog a közérdekből nyilvános adatok körét nem határozza meg kifejezetten törvényben, hanem érdekmérlegelés előírásával a jogalkalmazóra bízta annak eldöntését, hogy a személyes adat egy adott esetben nyilvános-e. Ebben az esetben az adatkezelés jogalapja a GDPR 6. cikk 1. bekezdés e) pontja lehet, amely így hasonló szerepet tölt be a közzététel esetén, mint az f) pontbeli jogos érdek jogalap a magánszféra esetében, lehetőséget adva egyfajta érdekmérlegelésre.

A német bírói gyakorlatból tehát leszűrhető, hogy nincsen adatvédelmi akadálya egy rugalmasabb szabályozásnak, amely a nyilvánossághoz fűződő közérdek és a magánszemély személyes adatainak védelme közötti jogtárgymérlegelést a jogalkalmazóra telepíti azzal,

⁷⁰ VG München, 30.06.2021 – M 32 K 20.2879.

⁷¹ Uo.

hogy a jogellenes nyilvánosságra hozatallal az adatkezelő közfeladatot ellátó szerv jogellenes adatkezelést valósít meg. A rugalmasabb szabályozás kialakítása ezért álláspontom szerint megfontolandó lehet, jóllehet a magyar szabályozás a közérdekből nyilvános adat jelenlegi szabályozásával a Tromsøi Egyezménynek teljes mértékben megfelel.

További lényeges szempont lenne, hogy e szemlélet révén megmarad a közérdekű adat – személyes adat dichotómiája, amelybe nem ékelődik be a közérdekből nyilvános adat hibrid fogalma (ez hasonlóan igaz például az üzleti titok esetében is), így lényegében az e jog védte érdekeket biztosító alanyi jogi tényállások jogellenességet kizáró okaként lehetne értelmezni az információs szabadság alapjoga által indukált nyilvánosság, nem pedig egy külön ágazati fogalom meghatározásával. Álláspontom szerint a közérdekből nyilvános adat fogalmának létrejötte is része a Jakab András által szabályfixációnak nevezett jelenségnek.⁷² Ahogyan a Tromsøi Egyezmény, úgy a külföldi megoldások sem oldják le külön fogalommal e jog védte érdekeket az azok védelmét biztosító általános alanyi jogi (magánjogi) diszpozíciókról. Ez persze nem teszi egyezményellenessé a magyar megoldást. Mivel azonban a magyar Alaptörvény nem rendelkezik a közérdekből nyilvános adatok külön védelméről, ezek alapjogi szempontból két alapjog között lebegnek azzal, hogy ezen adatok védelme a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog – ahogy az információs szabadságot az Alaptörvény nevezi – hatókörébe nem tud bekerülni, mivel a magyar jogrendszer jellegadó sajátosságuként szövegi le, hogy a közérdekből nyilvános adatok nem minősülnek ilyennek.

6. Összefoglalás

Az Infotv. számos olyan rendelkezést tartalmaz, amely vagy kifejezetten ellentétes a Tromsøi Egyezmény szabályaival, vagy más okból veti fel a szabályozás hiányosságait, mint például azok az esetek, amikor a joggyakorlat ugyan megfelel az egyezménynek, de azt a jogi szabályozás nem követi le. Olyan esetet is találunk, ahol a magyar szabályozás biztosít nagyobb teret az állami információk megismerésének, ez azonban természetes, hiszen az egyezmény célja a keretszabályok meghatározása.

A magyar információs szabadság-szabályozás alapvetően haladó szellemiségű – szemben például az osztrák szabályozással⁷³ –, és számos jó gyakorlatot emel törvényerőre. Azonban a Tromsøi Egyezményhez fűzött nyilatkozatban tett magyar vállalások jelentősen kitérítik ezen alapjog hatókörét, így ha az ennek megfelelő szabályokat a jogalkotó megalkotja, az az egész alapjog struktúrájának és dinamikájának átalakulásához fog vezetni. Pozitívumként értékelendő, hogy a NAIH – helyesen – elkezdte figyelembe venni az egyezmény rendelkezéseit, és ajánlást bocsátott ki az igényelt közérdekű adatot ténylegesen kezelő szervezetre vonatkozó tájékoztatási kötelezettségről.⁷⁴

⁷² JAKAB András: Miért nem működik jól a magyar jogrend és hogyan javíthatjuk meg? *MTA Law Working Papers*, 2018/01., 2.

⁷³ <https://bit.ly/3xnxy0P>.

⁷⁴ <https://bit.ly/3y6YdjQ>.

Az igazságügyi szervek adatai megismerhetőségének szabályozási problémái azonban elvezetnek bennünket egy másik nagy problémakörhöz: az igazságügyi adatkezeléshez. 2013-ban az Országos Bírósági Hivatal kezdeményezésére elindult egy kodifikáció,⁷⁵ amellyel kapcsolatosan a NAIH is állást foglalt egyes kérdésekben (tárgyalási jegyzék, a tárgyalás nyilvánossága, bírósági határozatok anonimizálása stb.).⁷⁶ Ebből egyértelműen kirajzolódik az, hogy a jogalkotót az információszabadság több vonatkozásában is jogalkotási kényszer terheli, amit célszerű lenne összehangoltan, egységesen és ebből fakadóan egyszerre megvalósítani.

⁷⁵ Az Országos Bírósági Hivatal elnökének éves beszámolója, 2013, 127.

⁷⁶ A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökének éves beszámolója, 2013, 126–132.

AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI EGYZEMÉNYÉNEK KOMMENTÁRJA

SZERZŐK: Bazánth Barbara, Bodnár Eszter, Csekő-Lengyel Nóra Zsuzsanna, F. Rozsnyai Krisztina, Gondola Csaba, Jeney Petra, Kajtár Gábor, Kende Tamás, Koósne Mohácsi Barbara, Orosz Dzszenifer, Pap Dániel, Raisz Anikó, Schanda Balázs, Sonnevend Pál, Sulyok Katalin, Szalayné Sándor Erzsébet, Török Bernát, Uitz Renáta

SZERKESZTŐK: Sonnevend Pál, Bodnár Eszter

ÁRA: 10 000 Ft



Ez a könyv az első átfogó magyar nyelvű kommentár az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez. A tudomány és a gyakorlat elismert képviselői tudományos igényességgel írták, elsősorban a gyakorlati szakemberek számára. Bírák, ügyvédek, ügyészek, rendőrök, büntetés-végrehajtási intézetek és civil szervezetek munkatársai egyaránt használhatják napi munkájuk során. A kommentár cikkenként magyarázza az Egyezményt az Emberi Jogok Európai Bírósága esetjoga alapján, külön figyelmet fordítva a Magyarországot érintő ügyekre.