



NAIH/2016/1047/V

Ügyszám: NAIH/2016/2486/ IV.

Jelentés

a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal által döntés megalapozásául szolgáló adat minőségre való hivatkozással megtagadott adatigénylésével kapcsolatban

Bejelentés érkezett a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság), amely szerint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (a továbbiakban: BÁH) részben megtagadta a 2016. március 10-én a KiMitTud adatigénylő rendszeren keresztül megküldött adatigénylést.¹

Az adatigénylés 5. pontjában az adatigénylő azon adatokat kívánta megismerni, amelyeket a 2015. évi CXL. törvény 16. § (2) pontja szerinti „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet egész országra kiterjedő elrendeléséről szóló főigazgatói kezdeményezés” tartalmaz.

A BÁH 2016. március 25-én kelt levelében arra hivatkozva nem teljesítette az adatigénylés 5. pontja szerinti adatok megismerését, hogy azok *döntés megalapozásául szolgáló adatoknak minősülnek*, ezért az Infotv. 27. § (5) és (6) bekezdéseire hivatkozva megtagadta az adatigénylés ezen részének teljesítését.

A Hatóság az ügyben az Infotv. 38. § (3) bekezdés a) pontja alapján vizsgálatot indított és az Infotv. 54. § (1) bekezdés a) és c) pontjai alapján megkereste BÁH-ot az alábbi kérdésekben:

- Milyen módon befolyásolná a BÁH külső befolyásolástól mentes működését a döntés meghozatala után is a főigazgatói kezdeményezést tartalmazó dokumentum adatainak nyilvánossága?
- A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet 3. bekezdése szerinti intézkedések mikorra várhatóak? Történt-e már ilyen tájékoztató? Amennyiben igen, ezen döntések megszületése után hogyan befolyásolná a BÁH külső befolyásolástól mentes működését a főigazgatói kezdeményezést tartalmazó dokumentum adatainak a nyilvánossága? Pontosan mely adat nyilvánossága sértené a szerv külső befolyásolástól mentes működését?

A Hatóság kérte továbbá a BÁH-ot, hogy küldje meg a kapcsolódó dokumentumokat, így különösen a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 80/A. § (2) bekezdése szerinti döntésének másolatát.

A BÁH a Hatóság megkeresésére küldött 106-Ji-11464/11/2016 iktatási számú levelében arról tájékoztatta a Hatóságot, hogy „a 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet 4. §-a az országos rendőrfőkapitány és a menekültügyi hatóság vezetője számára előírja, hogy a válsághelyzet elrendelését követően legalább 15 naponként közösen tájékoztassák az idegenrendészetért felelős minisztert a válsághelyzet elrendelését megalapozó feltételek fennállásáról”.

Ennek oka és alapja a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) 80/A. § (3) bekezdése, amely szerint „a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet feltételeinek a fennállását az országos rendőrfőkapitány és a menekültügyi hatóság vezetője

¹ http://kimittud.atlatszo.hu/request/menekultuyi_modositojaveslatokk#incoming-10074

köteles folyamatosan figyelemmel kísérni, és ha a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet elrendelésének a feltételei nem állnak fenn, kezdeményezni a miniszternél, hogy tegyen javaslatot a Kormánynak a (2) bekezdés szerinti kormányrendelet hatályon kívül helyezésére. A miniszter javaslatát a Kormány részére haladéktalanul benyújtja, amelyet a Kormány soron kívül köteles megtárgyalni és - ha a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet elrendelésének a feltételei nem állnak fenn - a (2) bekezdés szerinti kormányrendeletet hatályon kívül helyezni."

A Hatóság a BÁH megkeresésre adott válasza alapján az alábbi állásfoglalást alakította ki:

A döntés megalapozásául szolgáló adatok mint az információszabadság korlátja

A közfeladatok illetéktelen befolyástól mentes ellátását szolgálja az, hogy a döntés megalapozását szolgáló adatok, illetve az azokat tartalmazó dokumentumok legfeljebb tíz évig elzárhatók a nyilvánosság elől. Erre azonban csak akkor van lehetőség, amennyiben a nyilvánosság kizárása nem vezet a döntési folyamat átláthatatlanná tételéhez, illetőleg ha erősebb közérdek fűződik az adatok titokban tartásához, mint azok nyilvánosságra hozatalához. Az Infotv. alapján döntést megalapozó adatként indokoltan zárhatók el a nyilvánosságtól azok az információk, amelyek ténylegesen a döntési folyamat részét képezik, és nyilvánosságra hozataluk veszélyeztetné a végrehajtás sikerét, vagy például egyes piaci szereplőket indokolatlan előnyökhöz juttatna. A védelem a döntés meghozatala után is megilleti azokat az adatokat, amelyeknek a megismerése veszélyeztetné az érintett szerv törvényes működési rendjét, vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását.

A döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény a döntés meghozatalát követően akkor is elutasítható, ha az adat további jövőbeli döntés megalapozását is szolgálja. Amennyiben tehát a kérdéses információ olyan adatösszesség része, amelynek egyes elemei tekintetében már döntés született, de más elemei még további döntés tárgyai lesznek, ez utóbbi adatok tekintetében az első döntés meghozatala után nem érvényesül a nyilvánosság. Annak eldöntése, hogy melyik adat kapcsolódhat adott esetben egy további döntéshez, nem teljesen egyértelmű. Egy információ gyakorlatilag számtalan további tevékenység vagy döntés alapjául szolgálhat, az információszabadság korlátozásának ilyen tág értelmezése azonban alaptörvény-ellenes lenne.

A közfeladatot ellátó szervezeteknek mérlegelniük kell, hogy – a döntés meghozatalát követően – az egyes adatok tekintetében fennáll-e olyan közérdek, amely a nyilvánosság korlátozását indokolná. Amennyiben nem, például az adott döntés megszületett, további intézkedések már nem szükségesek, a döntés megalapozását szolgáló adatok megismerhetőségét biztosítani kell. Hasonló mérlegelésre van szükség a további döntések meghozatalához szükséges információk vonatkozásában: ebben a tekintetben azt kell megvizsgálni, hogy van-e olyan döntés, amelynek részrehajlásmentes meghozatalát a korábban keletkezett döntés megalapozását szolgáló adatok veszélyeztethetnék. Ilyen indokok hiányában az információszabadság korlátozására nem kerülhet sor.

A közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságának korlátozása körében az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában elvi élel mondta ki, hogy az információszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni, „egy demokratikus társadalomban a közérdekű adatok nyilvánossága a főszabály; ehhez képest a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását kivételnek kell tekinteni”. E megállapítást a

legutóbbi, információszabadsággal kapcsolatos döntéseiben is megismételte az AB (pl. 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, 5/2014. (II. 14.) AB határozat, 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, 6/2016 (III.11.) AB határozat). A Hatóság továbbá megjegyzi, hogy az Infotv. említett értelmezési szabálya az információszabadsággal kapcsolatos rendes bírósági gyakorlat szerves részét képezi (például hivatkozott rá a Fővárosi Törvényszék is a 65.P.23.112/2013/8., illetőleg a 37.P.20.929/2014/11. számú döntéseiben).

A pusztán adminisztratív jellegű megfontolások nem eredményezhetik az információszabadság korlátozását, az AB kimondta, hogy *„[a] közfeladatot ellátó szervek és személyek kényelmi szempontjai nem élvezhetnek elsőbbséget egy alapvető joggal szemben.”* [12/2004. (IV. 7.) AB határozat]

Az Infotv. 29. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről, annak tárolási módjától függetlenül az igénylő másolatot kaphat. A Hatóság ezzel kapcsolatban felhívta a BÁH figyelmét, hogy a magyar jogrendszerben az egyes dokumentumok vonatkozásában nem az iratelv, hanem az adateelv érvényesül. Ez azt jelenti, hogy egy dokumentum egésze nem minősülhet nem nyilvánosnak, hanem kizárólag az abban szereplő adatok. Ez magából az Alaptörvényből és az Infotv. fogalomhasználatából is egyértelműen következik. Következésképpen, amennyiben a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni [Infotv. 30. § (1) bekezdés].

A közfeladatot ellátó szervek által kezelt dokumentumok tartalmazhatnak olyan információkat, amelyeknek titkosítása alkotmányosan nem kifogásolható. Jogrendszerünk ma több lehetőséget biztosít arra, hogy az iratokba foglalt közérdekű adatok egy része a stabil kormányzás érdekében ne legyen azonnal megismerhető.

A döntés-előkészítő adatok nyilvánosságának korlátozása azonban nem irányulhat a döntés-előkészítés átláthatatlanná tételére, hanem az a célja, a közfeladatot ellátó szerv belső döntés-előkészítő tevékenységét illetéktelen befolyástól mentesen láthassa el.

A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog érvényesülése érdekében nem tekinthető az Alaptörvénnyel összhangban állónak az olyan korlátozás, amely egy adatot vagy egy egész dokumentumot végérvényesen elvon a nyilvánosság elől, illetve amely egy dokumentumot annak tartalmától függetlenül, teljes egészében nyilvánosságkorlátozás alá helyez. A fentiek alapján tehát a dokumentum egésze – a tartalmától függetlenül – nem minősíthető döntést megalapozó adatnak.

A 12/2004. (IV. 7.) AB határozat is kimondta, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozása csak akkor alkotmányos, ha az nem csupán formális szempontokon nyugszik, hanem a korlátozással szemben tartalmi követelmények is érvényesülnek, s a korlátozás addig marad fenn, amíg azt a tartalmi követelmények indokolják. Tartalmi követelmény, hogy az információszabadság korlátozásának kényszerítő oka legyen, és a korlátozás mértéke az elérendő céllal arányban álljon. A szükségtelen, elkerülhető és a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan korlátozás alkotmányosan megengedhetetlen, ezért alkotmányellenes.

A BÁH még ha az információszabadság korlátozása szempontjából elfogadható indokokat nevezett is meg az adatigényléssel érintett dokumentum bizonyos adatainak megismerhetőségével szemben, figyelmen kívül hagyta az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése

szerinti alapjog alkotmányos korlátozhatóságának az Alkotmánybíróság által is számtalanszor hangsúlyozott elvét, valamint az Infotv. 30. § (1) bekezdésében is kötelezően követendő szabályt: az adatelvet.

Ez azt jelenti, hogy közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog érvényesülése érdekében „nem tekinthető az Alaptörvénnyel összhangban állónak az olyan korlátozás, amely egy adatot vagy egy egész dokumentumot végérvényesen elvon a nyilvánosság elől, illetve amely egy dokumentumot annak tartalmától függetlenül, teljes egészében nyilvánosságkorlátozás alá helyez”². A közfeladatot ellátó szerv továbbá köteles tartalmi elemzésnek alávetni a közérdekű adatigénylés tárgyát képező dokumentumot. Ennek célja annak megállapítása, hogy az olyan közérdekű adatokat foglal-e magában, amelyekre valamely nyilvánosságkorlátozási indok konkrétan kiterjed, és amelyeknek így feltétlenül szükséges a nyilvánosságtól való elzárása. A nyilvánosságkorlátozás indokoltságát tehát csak a kért dokumentumban található adatok kapcsán, azok vizsgálatával, nem pedig a dokumentum egészét illetően lehet megállapítani. Az ettől eltérő jogértelmezés a közérdekű adatok megismeréséhez való jog indokolatlan tág körű, és ezáltal szükségtelen korlátozását enged meg.³

Amennyiben tehát a dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni.

Az adatelv értelmében tehát nem dokumentum, irat megismerhetőségéről kell dönten, hanem az adatigényléssel érintett irat által tartalmazott adatokról. Még abban az esetben is, ha a BÁH válsághelyzetet kezdeményező dokumentuma tartalmaz is olyan adatokat, amelyek nem nyilvánosak, mert azok további döntésekhez használnak fel, bizonyosan tartalmaz olyan adatokat, így például a kezdeményezés tényét, a kezdeményező nevét, aláírását, a kezdeményezés dátumát stb., amelyek semmiképpen sem tartoznak az Infotv. 27. § (5)-(6) bekezdései szerinti korlátozás hatálya alá.

A jövőbeni döntés megalapozásául szolgáló adat minőség továbbá a döntés meghozatalát követő ésszerű határidőig tartható elzárva a nyilvánosság elől. A Kormányrendelet hatályon kívül helyezése után így semmiképpen sem tartható fenn a nyilvánosságkorlátozás, hiszen a BÁH válsághelyzet elrendelésére irányuló kezdeményező levele maga a döntés.

A fentiek alapján a Hatóság felszólította a BÁH-ot, hogy haladéktalanul küldje meg az adatigénylés 5. pontjában nevezett dokumentum másolatát a fentiekben kifejtett adatelvnek megfelelő módon az adatigénylőnek a további döntések megalapozásául szolgáló adatok felismerhetetlenné tételével.

Az Infotv. 56. § (2) bekezdése alapján a BÁH köteles lett volna teljesíteni a Hatóság felszólítását, valamint a felszólítás kézhezvételét követő 30 napon belül tájékoztatni a Hatóságot a megtett intézkedésekről, avagy egyet nem értéséről, ez azonban az Infotv. által előírt határidőn belül nem történt meg. Az adatigénylő arról tájékoztatta továbbá a Hatóságot, hogy a BÁH nem küldte meg az adatelvnek megfelelő módon az adatigényléssel érintett dokumentum másolatát. A fentiek alapján Hatóság további intézkedésként az Infotv. 58. § (2) d) pontja, valamint 59. §-a alapján jelen jelentését közzéteszi honlapján.

² 6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [37].

³ 6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [38].

Bízom abban, hogy a BÁH az Infotv. 27. § (5)-(6) bekezdései alapján történő megtagadás során a továbbiakban ezen jelentés hatására tiszteletben tartja az információszabadság korlátozhatóságának egyik legfontosabb alapelvét, az adatelvet.

Budapest, 2017. február „9”



Dr. Péterfalvi Attila
elnök
egyetemi tanár