

Adatvédelem, adatnyilvánosság, információszabadság

Dr. Jóri András (jori[at]mail.datanet.hu)

(Megjelent: *Fundamentum*, 2004. 4. szám – szerkesztés előtti változat)

„I'll tell you something else” he continued. „Impersonating an IRS agent is a federal offense, and we prosecute vigorously. Any idea who it is?”
„I have no idea.”
„Probably got my name from our online directory, worst thing we ever did. Freedom of Information and all that crap.”¹

Grisham ponyvájában e szavakkal illeti az információszabadságot az adónyomozó (az Internal Revenue Service embere), miután valaki hivatalosnak látszó, ám hamisított levelet küldött a nevében. Felháborodása érthető, mégsem indokolt. Hiszen ezek az adatok a magyar jog szerint is közérdekűnek minősülnének. Vagy nyilvánosnak? Esetleg közérdekből nyilvánosnak? Az amerikai délen játszódó történet világát hátrahagyva máris itt találtuk magunkat, a hazai adatvédelmi és információszabadság-joganyag világára annyira jellemző fogalmi zavarok sűrűjében.

1. Fogalmi zavarok

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avt.) 2. § 4. pontja szerint „közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső adat”. A személyes adat fogalmát az Avt. 2. § 1. pontja határozza meg: „bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. A személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt - közvetlenül vagy közvetve - név, azonosító jel, illetőleg egy vagy több, fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet”. A személyes adat fogalma a magyar jogban igen szélesen értelmezett: az adatvédelmi biztos gyakorlat szerint bármely olyan adat személyes adatnak minősül, amely akár külső, harmadik fél által kapcsolatba hozható az érintett személlyel: vagyis nem csak az az adat, amelyet az adatkezelő képes az érintetthez rendelni. A fogalmak ismeretében nem szükséges bonyolult elemzésekbe bonyolódni ahhoz, hogy levonjuk a következtetést: személyes adat az Avt. szerint nem lehet közérdekű adat, közérdekű adat pedig nem lehet személyes adat. Ha tehát az adónyomozó egyes adatait a jogalkotó nyilvánosnak rendeli, akkor azok *nyilvános személyes adatok*. (A nyilvános személyes adatok halmaza pedig részhalmaza a jogalkotó által a 2003. évi novellával az Avt. fogalomrendszerébe bevezetett „közérdekből nyilvános adatoknak” - Avt. 2. § 5. pont.)

Az Avt. maga is elrendeli egyes személyes adatok nyilvánosságát: így pl. az állami, vagy jogszabályban meghatározott közfeladatot ellátó szervek hatáskörében eljáró személyek neve, beosztása, besorolása vagy munkaköre - törvény eltérő rendelkezése kivételével - „bárki számára hozzáférhető, nyilvános adat”; hasonlóan rendelkeznek más törvények is. Adónyomozónk neve és beosztása tehát nyilvános személyes adatnak minősülne a magyar jog szerint is. A fenti definíciórendszer viszonylag egyszerű - mégis bonyodalmakat okozott a hazai adatvédelmi és információszabadság-jog rövid története során.

Először az alkotmánybírószági gyakorlatban nyert teret az a fogalomhasználat, amelyben a közérdekű adat szó a „nyilvános adat” megjelöléseként szerepel (pl. meghatározott személyes adatok „közérdekűvé válásáról”, „közérdekűvé tételéről” szól a határozat), ily módon eltérve a személyes adatok védelméhez fűződő jog és közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog gyakorlásának kereteit meghatározó Avt. fogalomrendszerétől. Az Alkotmánybírószág azonban fogalomhasználatát tudatosan nem illeszti az Avt. rendszeréhez: „[a]z Alkotmánybírószág ebben a határozatában [...] a „közérdekű adat” fogalmát az Alkotmány 61. § (1) bekezdésére vonatkoztatja, s nem abban az értelemben használja, ahogy azt a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok

¹ John Grisham: *The Summons*, New York, Dell, 2002., 247.

nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 3. pontja meghatározza, illetve ahogy arról az Avtv. 19. § (3) bekezdése rendelkezik. A vizsgált Törvény az Avtv.-től függetlenül, az Alkotmány 61. §-ra tekintettel elrendeli bizonyos személyes adatok nyilvánosságra hozatalát.²

Az AB gyakorlata befolyásolta az adatvédelmi biztosi működés első éveit is. A korai adatvédelmi biztosi gyakorlat azon alapul, hogy a személyes adatok védelméhez való jog és a közérdekű adatok nyilvánossága közötti hierarchiát „esetről esetre lehet megállapítani”, meghatározott esetekben az Avt. és más, személyes adatkezelést szabályozó jogszabályok megtartását ellenőrző biztos által is kimondható (személyes adatokról), hogy „az adatok közérdekűsége élvez elsőbbséget”³. E körbe tartoznak azok az állásfoglalások, amelyek szerint „[a]z önkormányzati képviselők említett adatai [bérek, juttatások, különböző önkormányzati tulajdonú társaságban betöltött tisztségek és az ezért kapott díjazás] közérdekű adatnak minősülnek; magánszférájuk másokénál szűkebb”⁴; a kutatóintézetek vezetőinek nevére irányuló adatkerés közérdekű adatként minősül⁵; amely szerint „[a]z Avtv. ezzel összhangban kimondja, hogy „a közfeladatot ellátó szerv hatáskörében eljáró személyek neve és beosztása közérdekű adat”⁶ (az Avt. e rendelkezést soha nem tartalmazta, az idézett szabály szerint ez az adatkör „bárki számára hozzáférhető, nyilvános adat”); „meghatározott személyi kör esetében az egyébként személyesnek minősülő adatok közérdekűvé tétele elengedhetetlen demokratikus követelmény”,⁷ és „a Magyar Televízió elnökének fizetése feltétlenül beletartozik ebbe a körbe”⁸, „a képviselők hiányzása a plenáris és bizottsági ülésekről közérdekű adat”⁹, az önkormányzat által bérebeadott mezőgazdasági ingatlan bérlőjének személye közérdekű adat”¹⁰, stb. A fogalmi zavarok tehát oda vezettek, hogy személyes adatok nyilvánossága mondatott ki erre irányuló törvényi szabályozás híján, ajánlásokban és állásfoglalásokban.

Később a gyakorlat változott: a fordulat éve 1999 volt, ekkor született meg a postabankos VIP-lista ügy kapcsán az az állásfoglalás, amely szerint: „[t]örvényi felhatalmazás alapján a közhatalmat gyakorlók vagy politikai közszereplést vállalók azon személyes adatai, amelyek köztevékenységük és annak megítélése szempontjából jelentősek lehetnek, nyilvánosságra kerülhetnek, ilyenkor ezek a személyes adatok a közérdekű adatokéhoz hasonló jogi elbírálás alá esnek.”¹¹ Innentől fogva a biztosi állásfoglalások töretlenül tükrözik az álláspontunk szerint helyes értelmezést: a biztos az országgyűlési képviselők javadalmazását személyes adatként értelmezi, és úgy foglal állást, hogy az Avt. akkor hatályos 3. § (3) bekezdése alapján a parlament törvényben rendelheti el ezek nyilvánosságra hozatalát¹²; „[e]z az elv [az Avt. 19. § (4) bekezdésében foglalt szabály] megkívánja azt, hogy a jegyző (tisztviselő) illetményének megismerése valamilyen közérdekű adat megismerésével kapcsolatban váljék szükségessé. Ezek az adatok nem közérdekű adatok, személyes adat mivoltuk továbbra is fennáll, csak annak védelme szűkül le adott esetben egy másik alkotmányos követelmény - a közérdekű adatok megismerhetősége - tekintetében”¹³; az MTV vezető beosztású munkatársainak javadalmazása akkor közérdekű adat, ha nem minősül személyes adatnak, azaz közérdekű adat „egy meghatározott vezetői kör javadalmazására fordított összeg”, illetőleg az MTV állományába tartozó, de huzamosabb ideig munkát nem végző alkalmazottak száma és a számukra kifizetett bér összege¹⁴; stb.

2. Újabb zavaros ügy: halapenz.hu

Már-már tisztázódní látszott minden, amikor a szülész-nőgyógyászok adatai váltak a vita illetőleg az értelmezés tárgyává az ún. halapenz-ügyben. Vajon ellen tud-e állni a szabadságok védelmét

2 60/1994. (XII. 24.) AB határozat

3 Az adatvédelmi biztos beszámolója 1998, Adatvédelmi Biztos Irodája 1999, 358 (A továbbiakban a beszámolókat ABI rövidítéssel és a megjelenés éve szerint idézzük.)

4 ABI 1997, 62, hasonlóan ABI 1998, 127, ABI 1999, 68

5 ABI 1997, 69

6 ABI 1997, 95

7 ABI 1997, 257

8 ABI 1997, 259, hasonlóan és a Magyar Rádió elnökének fizetésére is ABI 1998, 135

9 ABI 1998, 134 és ABI 1998, 339

10 ABI 1999, 133

11 ABI 2000, 127

12 ABI 1998, 355

13 ABI 1999, 131

14 ABI 2000, 121

szolgált, széles értelemben vett intézményrendszer a „közvélemény zsarnokságának”? - ez csak azokban az esetekben derülhet ki, amelyekben népszerűtlen személyek és csoportok jogainak korlátozásáról van szó (legyenek azok a szülész orvosok vagy a bankok).

A halapenz.hu ügy tárgya annak az adatkezelésnek a megítélése volt, amelyet a szóban forgó domainen elérhető fórumrendszeren végeztek olyan kismamák, akik megosztották a többiekkel és a nyilvánossággal: mennyit fizettek a szülést levezető orvosnak, mi a véleményük a szakemberről, stb. Hétköznapi beszélgetés folyt az interneten, ám az elhangzottak ezzel a nyilvánosság elé kerültek, annak az örökké bővülő tartalmú adatbázisnak a részévé váltak, amely fölött az adatvédelmi jog által biztosított rendelkezési jog már nem vagy alig biztosít kontrollt az egyén számára (ennek megértéséhez lásd a <http://www.archive.org> címen elérhető projektet).

Az adatvédelmi biztos úgy foglalt állást, hogy „[a] honlapon közzétett adatok közül a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 3. § és 83/B § (2) szakaszai alapján az orvos és annak az intézménynek a neve, mellyel az orvos közalkalmazotti viszonyban áll közérdekű adat. A vizsgálat feladata volt annak megállapítása, hogy közérdekű adat-e hálapénzekkel kapcsolatos adat.” Azt, hogy a Kjt. 2000-ben és 2001-ben módosított szabályai személyes adatokat minősítenek közérdekűnek, tekintjük most jelentéktelen körülmények, hiszen a biztos - nézetünk szerint - helyes következtetésre jutott, amikor kimondta: „[a] hálapénzzel összefüggő adatok nem az intézmény által ellátott közfeladathoz kapcsolódnak, hanem egy meghatározott, természetes személyhez - a kezelőorvoshoz, így ezek az adatok az orvos személyes adatainak minősülnek. Jogi értelemben a közérdeklődés nem minősít át egy személyes adatot közérdekű adattá. Az Avtv. hatálya alá tartozik minden személyes adat, annak tartalmára való tekintet nélkül. A vizsgálat továbbá megállapította, hogy a hálapénzzel kapcsolatos adat nem tekinthető közérdekből nyilvános adatnak sem, mert hiányzik az a törvényi szabályozás, amely közérdekből elrendeli ezeknek az adatoknak a nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét.”¹⁵ Mindez nehezen vitatható - álláspontunk szerint egyedül a törvény tárgyi hatályának magától értetődő feltételezése kérdőjelezhető meg (az Avt. 1. (3) bekezdése szerint „[n]em kell alkalmaznia e törvény rendelkezéseit a természetes személynek a kizárólag saját személyes céljait szolgáló adatkezeléseire” - legalábbis elemzést érdemel, hogy adott esetben ez a szabály miért nem releváns.)

A döntés azonban széleskörű mediavisszhangot keltett. Ne feledjük, „[a]kikről beszélünk, menő orvosok, nem páriák, nem a társadalom kivetettei, egyenként is és jelentékeny korporáció tagjaként is valakik”¹⁶, és pénzt követelnek szülő nőktől. A felháborodás szülte alternatív értelmezés szerint - amely csak az orvosok által kért hálapénz összegére terjed ki (ne essék most szó arról, hogy ez a körülmény miképp bizonyítható - az adatkezelés jogszerűségét az adatkezelőnek kell bizonyítania) - a szülész-nőgyógyász az Avt. 19. § (1) bekezdése szerint „állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó személy”, ezért köteles a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását elősegíteni, ráadásul neve és beosztása bárki számára hozzáférhető, nyilvános adat”. A kért hálapénz összege közérdekű adat, mert feltétele a szolgáltatás igénybevételének; az Avt. 19. § (4) bekezdése szerint pedig „az ilyen személynek a feladatkörével összefüggő személyes adata a közérdekű adat megismerését nem korlátozza”, tehát ilyen összefüggésben az orvos neve is közölhető.

Álláspontunk szerint az orvos nem jár el semmilyen szerv „hatáskörében”, ezért a jogalkotói szándék nem terjed ki nevének nyilvánosságra hozatalára sem; az pedig nyilvánvaló, hogy az általa kapott összeg az Avt. 2. § 1. bekezdése szerinti személyes adat (tehát nem közérdekű), így a 19. § (4) bekezdése - közérdekű adat hiányában - nem alkalmazható. A törvény tárgyi hatályával kapcsolatos kivétel ígéretesebb utat kínált volna a biztossal ellentétesen érvelni szándékozók számára. A felvetett értelmezésben újra feltűnt a korai ajánlások szelleme, amely szerint „az igazságosság, a morális jogok” nevében megengedhető személyes adatok nyilvánosságra hozatala törvényi szabályozás nélkül¹⁷.

3. Az adónyomozó és a rendőr, valamint a PETek találkozása az adatvédelem és az információszabadság határvidékén

¹⁵ http://abiweb.obh.hu/abi/aktualis/2_h_2004-5.htm

¹⁶ Földi Luca: A hálapénz és az adatvédelem, Élet és Irodalom, 48. évfolyam 15. szám

¹⁷ Vö. Földi Luca: i.m.

A népszerűtlen, ám - legalábbis a nézetünk szerint - az adatvédelmi jog által védett születések esetéről térjük vissza a népszerűtlen, ám az adatvédelmi jog által kevésbé védett adónyomozóra, akinek személyes adata - a magyar szabályozás szerint - nyilvános lenne. Innen már csak egy lépés az az AB-határozat, amelynek tárgya olyan, rendeleti szintű szabályozás volt, amely névkitűző viselését tette kötelezővé egyes, a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervezetek hivatásos és szerződéses állományába tartozó személyek számára¹⁸. A jogszabály szerint „[a] hivatásos és szerződéses állományvisztonnyal rendelkező rendőr-, határőr-, illetve a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság szervezetében szolgálatot teljesítő tűzoltó-, valamint polgári védelmi tábornok, főtiszt, tiszt, zászlós és tiszthelyettes [...] a társasági, illetve a köznapi öltözetén névkitűzőt visel.”

Az Alkotmánybíróság szerint az adott esetben a szabályozás rendeleti szintje nem problematikus, mert az információs önrendelkezési jog korlátozása már törvényi szinten megtörtént: a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény rendelkezése szerint „a fegyveres szerv megnevezését, a hivatásos állomány tagja nevét, továbbá a beosztására, rendfokozatára és kitüntetésére vonatkozó adatot a hivatásos állomány tagja beleegyezése nélkül nyilvánosságra lehet hozni”; a szerződéses jogviszonyban álló személyekkel kapcsolatban pedig érvényesül az Avt. 19. § (2) bekezdésében foglalt azon rendelkezés, amely szerint az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervek „hatáskörében eljáró személyek neve, beosztása vagy besorolása és munkaköre - ha törvény másként nem rendelkezik - bárki számára hozzáférhető, nyilvános adat.” Az Alkotmánybíróság szerint az „[...] érintett szervek [...] hivatásos és szerződéses állományú tagjai információs önrendelkezési jogának korlátozása a név, valamint a beosztására, rendfokozatára és kitüntetésére vonatkozó adat tekintetében már az Avtv. és a Hszt. idézett rendelkezésével megtörtént. A Rendelet csupán az alapjog-korlátozás részletszabályait tartalmazza.” A testület hivatkozik a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatra, amely szerint az alkotmányos jogokat „csupán távolról, közvetetten érintő, technikai és nem korlátozó jellegű” szabályozás rendeleti szinten is történhet. „Az alapjog-korlátozás [...] valójában törvényi szinten történt meg, ezért a részletszabályok törvényi felhatalmazáson alapuló rendeleti előírása alkotmányossági szempontból nem kifogásolható.” Az AB ezek után vizsgálta magának a névkitűző viselésével történő „nyilvánosságra hozatalnak” mint korlátozásnak a tartalmi alkotmányosságát is. Az AB szerint „az állampolgárok jogainak hatékony védelme érdekében szükséges az, hogy az állam nevében közhatalmat gyakorló személyének azonosítása, a vele szemben intézkedő hivatalos közeg „egydiesítése” az állampolgár által könnyen elvégezhető legyen”, ugyanis „[a]z állampolgár panaszhoz, jogorvoslathoz való joga ugyanis csak így garantálható.” Az arányosság kérdésében a testület úgy foglalt állást, hogy „a legitim cél, az állampolgárok jogainak hatékony megóvása, bármilyen könnyen felismerhető egyedi azonosító jel (pl. név, szám) alkalmazásával elérhető. A megfelelőbbnek, célszerűbbnek tekintett módszer kiválasztása a jogalkotó hatáskörébe tartozik. Az alkotmányos célnak egyaránt megfelelő módszerek közötti választás nem alkotmányossági kérdés.” Az AB nem vizsgálta az arányosság körébe a legkevésbé korlátozó móddal kapcsolatos követelményt, a nyilvánosság egyes „szintjeit”.

Az AB szerint a közeg azonosítása csak a név alapján végezhető el. Különös egybeesés, hogy a privacy enhancing technologies (PET, magánszféravédő technológia, a fogalom „az egyén identitását személyazonosságát védő technikai és szervezeti megoldásokat”¹⁹ jelenti) témáját vizsgáló szakirodalom éppen a rendőr kitűzőjét említi példaként: PETnek minősül az a megvalósítás, amely szerint a rendőr kód vagy szám alapján, nem a neve alapján azonosítható a polgár számára. Adott esetben tehát az AB elmulasztotta az arányosság vizsgálatát, amely pedig elsőként éppen egy adatvédelmi tárgyú határozathoz írt különvéleményben fogalmazódott meg követelményként²⁰. PET, magánszféravédelem? Az AB válasza: „nem alkotmányossági kérdés”.

4. Adatvédelem, adatnyilvánosság, információszabadság

Az adatvédelem és az információszabadság, a magánszemélyek adatainak jogi szabályozására és az állami adatok nyilvánosságának megteremtésére irányuló törekvések között történetileg is van

¹⁸ 54/2000. (XII. 18.) AB határozat

¹⁹ Herbert Burkert: Privacy-Enhancing Technologies: Typology, Critique, Vision in: Philip E. Agre – Marc Rotenberg (eds.) 1997: Technology and Privacy: The New Landscape, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press,

125.

²⁰ 2/1990. (II. 18.) AB határozat, Sólyom László különvéleménye

összefüggés. Az első generációs adatvédelmi törvények nem közvetlenül a személyes adatok kezelésének szabályozására irányultak, hanem a technológia állam általi alkalmazásának szabályozására. Az igazgatás rendelkezésre álló adattömeg és az azt hatékonyan feldolgozni képes rendszerek nem csupán az egyén magánszféráját fenyegették, hanem magát a hatalommegosztást is: új, „információs hatalommegosztás” megteremtésére volt tehát szükség²¹. Egyes első generációs törvények hozzáférhetővé tették az igazgatás által felhalmozott adattömeget a törvényhozás (és a helyi képviselőtestületek) számára²². Az adatvédelmet és az információszabadságot a jogalkotó egyre több államban szabályozza egymásra tekintettel, egy jogszabály keretei között, megteremtve ezzel az átfogó „információszabályozást”²³.

A két jog viszonyával kapcsolatban a törvény megalkotását megelőzően született irodalomban azt olvashatjuk: „külön ki kell mondani, hogy kétség esetén, vagyis ha a nyilvánossághoz való érdek nem túlnyomó, az információs önrendelkezés jogáé az elsőbbség. [...] [s]zemélyes adat csak az érintett beleegyezése vagy pontos törvényi előírások alapján kerülhet nyilvánosságra”²⁴. Álláspontunk szerint ezt a szándékot a szabályozás is tükrözi. Minden olyan értelmezés amely akár az információszabadság érdekében tekintettel kifejezett törvényi szabályozás ellenében ösztönzi személyes adatok nyilvánosságra hozatalát, a személyes adatok védelmi szintjét csökkenti, és árt az adatvédelem ügyének.

²¹ A német eredetű kifejezést Sólyom László vezette be a hazai irodalomba: Egy új szabadságjog: az információszabadság, Valóság, 1988. szeptember

²² Ilyen volt Hessen és Észak-Rajna-Vesztfália adatvédelmi törvénye, valamint az 1974-es osztrák tervezet: Sólyom

László: i.m. 23. és 18. lábjegyzet, Herbert Burkert: Datenschutz auf dem Weg zur Transparenzordnung, in: Bruno Baeriswyl – Beat Rudin (eds.): Perspektive Datenschutz – Praxis und Entwicklungen in Recht und Technik, Zürich, Schulthess; Baden-Baden, Nomos; Wien, Verlag Österreich, 2002, 184. E sajátos tájékoztatáshoz fűződő jog a két tagállam újonnan elfogadott adatvédelmi törvényeiben is szerepel: lásd az 1999. évi hesseni törvény 38. §-át, Észak-Rajna-Vesztfália 1994. évi adatvédelmi törvényének 36. §-át.

²³ Lásd Sólyom László: i.m. 27. A magyar jogi gondolkodás és jogalkotás úttörő jellegét illusztrálja, hogy ez a gondolat Magyarországon ilyen korán megfogalmazódott. A magyar szabályozás (a kanadai mellett) a külföldi jogirodalomban is elemzés tárgya (pl. Burkert: i.m. (2002), 196).

²⁴ Sólyom László: Adatvédelem és személyiségi jog, in: Világosság, 1988. január, 56.