



Ügyszám: NAIH/2017/2570/6/V.

Dr. Kapronczay Stefánia
ügyvezető igazgató

részére

Társaság a Szabadságjogokért

Budapest
Tátra utca 15/B.
1136

Tisztelt Ügyvezető Igazgató Asszony!

A Gyűlés-bűncselekmények Elleni Munkacsoport (a továbbiakban: GYEM) képviselőjében bejelentéssel fordult a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság), amelyben azt kifogásolta, hogy a Legfőbb Ügyészség jogellenesen tagadta meg közérdekű adatigénylését.

A GYEM 2016. október 11-én ügyészi körlevél kibocsátása céljából megkereséssel fordult a Legfőbb Ügyészséghez, amelyben a közbiztonsági tevékenység jogellenes szervezése vétségi tényállás, valamint a közösség tagja elleni erőszak előkészületének alkalmazásával összefüggésben fejtette ki álláspontját. 2017. február 17-én a Legfőbb Ügyészség arról tájékoztatta a GYEM-et, hogy az egységes jogalkalmazás érdekében intézkedést foganatosított a főügyészségek irányába, amelynek pontos tartalmáról azonban nem bocsátott rendelkezésre további információkat.

A GYEM 2017. február 22-én tájékoztatást kért a Legfőbb Ügyészségtől az említett intézkedés tartalmával kapcsolatban. A Legfőbb Ügyészség 2017. március 2-án arról tájékoztatta a GYEM-et, hogy az intézkedés elvi iránymutatásnak vagy szakmai állásfoglalásnak minősül, így nem az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 9. § (3) bekezdése szerinti körlevél, hanem a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) szerinti „más jogi aktus” hatálya alá tartozik. A Legfőbb Ügyészség értelmezése szerint az említett aktusok a Jat. 28/B. § (1) bekezdésére tekintettel csak akkor nyilvánosak, ha azokat hivatalos lapban – jogszabályi előírás vagy az arra jogosított személy döntése alapján – közzé kell tenni. Mivel a GYEM által megismerni kívánt iránymutatás nem lett közzétéve az Ügyészségi Közlönyben, ezért annak tartalma nem megismerhető.

A GYEM végül 2017. március 17-én közérdekű adatigényléssel fordult a Legfőbb Ügyészséghez, amelyben a fent említett iránymutatás rendelkezésre bocsátását kérte. A Legfőbb Ügyészség – 2017. március 31-én kelt válaszlevelében – a Jat.-ra, valamint a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 74/B. § (5) bekezdésére való tekintettel megtagadta az adatigénylés teljesítését.

Az ügyben a Hatóság az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 38. § (3) bekezdés a) pontja alapján vizsgálatot

indított, amelynek keretében – az Infotv. 54. § d) pontja alapján – az alábbi kérdésekkel kereste meg a Legfőbb Ügyészséget:

- A GYEM 2016. október 11-i levelét követően az „egységes jogalkalmazás érdekében” a főügyészségek irányába tett intézkedés tartalmának megismerhetőségét mely – az Infotv. 27. §-ában foglalt – jogszerű indok korlátozza?
- Milyen indokok alapján minősül az „egységes jogalkalmazás érdekében” a főügyészségek részére kibocsátott iránymutatás konkrét, egyedi ügyben tett intézkedésnek?
- Milyen okból hivatkozott a Legfőbb Ügyészség az adatigénylés elutasításának indokaként a Be. 74/B. § (5) bekezdésére akkor, amikor a GYEM nem egyedi ügyben nyújtott be adatigénylést?

A Legfőbb Ügyészség – 2017. június 19-én kelt – válaszlevelében arról tájékoztatta a Hatóságot, hogy a GYEM 2016. október 10-én kelt megkeresésében a Szegedi Rendőrkapitányságon 3737/2015. bü. számon indult büntető ügygel összefüggésben fejtette ki álláspontját a fent említett tényállások alkalmazása tekintetében. A Legfőbb Ügyészség ennek alapján – 2017. február 10-én – intézkedés megtételére hívta fel a Csongrád Megyei Főügyészséget, amelyről a GYEM-et is tájékoztatta. *„Az ügyben a Csongrád Megyei Főügyészségnek megküldött – az említett konkrét büntető ügy gyanúsítottjainak a nevét, valamint cselekvőségük lényegét is tartalmazó – iránymutatás főügyészségeknek való megküldésére az egységes jogalkalmazást elősegítő tájékoztatás céljából került sor”.* A Legfőbb Ügyészség végezetül továbbra is fenntartotta, hogy a GYEM adatigénylésének teljesítését jogszerűen tagadta meg a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 74/B. § (5) bekezdése alapján.

Az ügyben a Hatóság állásfoglalása – a rendelkezésre álló adatok alapján – a következő:

1. 1. A Hatóság 2016. május 9-én állásfoglalást bocsátott ki a Magyarország 2017. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló T/10536. számú törvényjavaslat tervezetével összefüggésben.¹ Az állásfoglalás 1. és 2.1. pontjaiban foglaltakat a Hatóság a jelen ügy megítélése szempontjából is irányadónak tartotta.

2. Az Infotv. 3. § 5. pontja értelmében közérdekű adat *„az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat”.*

Az Infotv. 3. § 6. pontja szerint közérdekből nyilvános adat a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli. Közérdekből nyilvános adatok ezért akár személyes adatok is lehetnek. Az Infotv. például maga is elrendeli, hogy *„a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata, valamint azok a személyes adatai, amelyek megismerhetőségét törvény előírja”*, nyilvánosak [Infotv. 26. § (2) bekezdés].

¹ <http://naih.hu/files/2016-3145-2-J.pdf>.

2.1. Az Infotv. 26. § (1) bekezdése értelmében az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat – az e törvényben meghatározott kivételekkel – erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse.

Az Infotv. 28. § (1) bekezdése szerint a közérdekű adat megismerése iránt szóban, írásban vagy elektronikus úton bárki igényt nyújthat be. A közérdekből nyilvános adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. Főszabály szerint a közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az igény beérkezését követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül tesz eleget [Infotv. 29. § (1) bekezdés].

Az Infotv. 30. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az adatigénylésnek közérthető formában és – amennyiben ezt az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv aránytalan nehézség nélkül teljesíteni képes – az igénylő által kívánt formában, illetve módon kell eleget tenni. Az Infotv. 29. § (3) bekezdése emellett lehetővé teszi, hogy az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről, annak tárolási módjától függetlenül az igénylő másolatot kaphasson. Ugyanakkor, amennyiben a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatokat 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].

2.2. Az információszabadság mint alapjog nem abszolút jellegű. Ez azt jelenti, hogy korlátozásnak vethető alá, illetve bizonyos esetekben akár ki is zárható a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismerhetősége. A nyilvánosság korlátozásának eseteit az Infotv. 27. §-a tartalmazza. Az információszabadság törvényes korlátai a következők:

- nem közérdekből nyilvános személyes adatok;
- minősített adatok [Infotv. 27. § (1) bekezdés];
- bizonyos, törvényben meghatározott érdekek védelme miatt meg nem ismerhető adatok [Infotv. 27. § (2) bekezdés];
- üzleti titok [Infotv. 27. § (3)-(3b) bekezdés];
- védett ismeret [Ptk. 2:47. §];
- az Európai Unió jelentős pénzügy- vagy gazdaságpolitikai érdekének védelme miatt, uniós jogi aktus alapján meg nem ismerhető adatok;
- döntés megalapozását szolgáló adatok [Infotv. 27. § (5)-(6) bekezdés].

A közfeladatot ellátó szervezetnek igen jelentős kötelezettségei vannak az adatigénylés megtagadása esetén is. Az Infotv. 30. § (3) bekezdése előírja, hogy *„[a]z igény teljesítésének megtagadásáról, annak indokaival, valamint az igénylőt e törvény alapján megillető jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatással együtt, az igény beérkezését követő 15 napon belül írásban vagy – ha az igényben elektronikus levelezési címét közölte – elektronikus levélben értesíteni kell az igénylőt”*.

2.3. Az Infotv. 27. § (2) bekezdés g) pontja lehetővé teszi, hogy a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot – az adatfajta meghatározásával – törvény bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel korlátozza.

A Be. 74/A. § (1) bekezdése kimondja, hogy a sajtó részére a nyomozás befejezéséig a nyomozó hatóság külön jogszabályban erre feljogosított tagja, valamint az ügyész; a vádemelésig az

ügyész, illetőleg az általa megbízott személy; a bírósági eljárás során a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvényben erre feljogosított személy adhat felvilágosítást.

A Be. 74/B. § (5) bekezdése ezen túlmenően csak azon személyek számára teszi lehetővé a felvilágosítás adását, akiknek „az eljárás lefolytatásához, illetőleg annak eredményéhez jogi érdeke fűződik. A vádirat benyújtásáig az ügyész, a bírósági eljárás során az eljáró bíróság elnöke – az ehhez fűződő jogi érdekek igazolása után – engedélyezi az iratok megtekintését, illetőleg a szükséges felvilágosítás megadását”.

3. Egy egyedi büntető ügyben kibocsátott, az adott eljárás megítélése, eredménye szempontjából lényeges iránymutatás tartalma általánosságban nem minősül közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatnak. Az ilyen dokumentumban foglalt információk, például az eljárás körülményei, valamint egyéb adatok ugyanis lehetővé teszik az eljárásban érintett személyek azonosítását, ezáltal pedig személyes adatoknak minősülnek. A Be. 74/A-74/B. §-ai éppen ezért szabályozzák az eljárás nyilvánosságát oly módon, hogy az csak a legszükségesebb információkra korlátozódjon.

A Legfőbb Ügyészség ugyanakkor a kibocsátott iránymutatás hatályát nem korlátozta az adott ügyben érintett Csongrád Megyei Főügyészségre, illetőleg a Szegedi Járási és Nyomozó Ügyészségre. Azáltal ugyanis, hogy a GYEM által megismerni kívánt dokumentumot továbbította a főügyészségek számára, annak érvényességét kibővítette a teljes ügyészi szervezetre. Erre utal az is, hogy a Legfőbb Ügyészség az iránymutatás továbbításának indokaként a „az egységes jogalkalmazás elősegítését” jelölte meg. Ebben a vonatkozásban tehát maga a Legfőbb Ügyészség állította azt, hogy az iránymutatás már nem csak a konkrét egyedi ügghöz kapcsolódik, hanem az az ügyészi tevékenység tekintetében általánosságban is érvényes.

Az ezzel ellentétes álláspont ugyanis az iránymutatás főügyészségek részére történő továbbításának jogellenességét eredményezné. A Be. 74/B. § (5) bekezdése ugyanis csak azok számára teszi lehetővé a tájékoztatás nyújtását, akiknek az eljárás lefolytatásához, illetőleg annak eredményéhez „jogi érdeke fűződik”. A Hatóság számára ugyanakkor nem világos, hogy a Csongrád Megyei Főügyészségen, illetőleg a Szegedi Járási és Nyomozó Ügyészségen kívül a többi főügyészségnek milyen jogi érdeke fűződne a Szegedi Rendőrkapitányságon 3737/2015. bü. számon indult büntető ügy eredményességéhez. Az egységes jogalkalmazás mint az iránymutatás továbbításának indoka ugyanis nem tartozik a Be. említett rendelkezésének hatálya alá.

A fentiekre tekintettel a Hatóság megállapította, hogy a Legfőbb Ügyészség jogellenesen tagadta meg a GYEM által benyújtott, a közbiztonsági tevékenység jogellenes szervezése vétségi tényállás, valamint a közösség tagja elleni erőszak előkészületének alkalmazásával összefüggésben kibocsátott, a főügyészségek részére megküldött iránymutatásra vonatkozó közérdekű adatigénylés teljesítését. A Legfőbb Ügyészség következképpen megsértette a GYEM közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogát.

A Hatóság ezért az Infotv. 56. § (1) bekezdése alapján felszólította a Legfőbb Ügyészséget, hogy 15 napon belül bocsássa az Ön rendelkezésére a közbiztonsági tevékenység jogellenes szervezése vétségi tényállás, valamint a közösség tagja elleni erőszak előkészületének alkalmazásával összefüggésben kibocsátott, a főügyészségek részére megküldött iránymutatás másolatát.

A Hatóság emellett felhívta a Legfőbb Ügyészség figyelmét arra, hogy a megismerni kívánt dokumentumot azonban anonimizált formában lehet rendelkezésre bocsátani. Ezzel kapcsolatban

a Hatóság tájékoztatta a Legfőbb Ügyészséget arról, hogy az Infotv. 30. § (1) bekezdése értelmében, amennyiben a megismerni kívánt dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni. Ebbe a körbe tartozik minden, a Szegedi Rendőrkapitányságon 3737/2015. bü. számon indult büntető ügyben érintett személyekre vonatkozó személyes adat.² A felismerhetetlenné tétel ugyanakkor nem eredményezheti a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségének ellehetetlenülését, így nem érintheti a dokumentumnak a jogalkalmazás egységessége szempontjából lényeges tartalmát.

4. A Hatóság az Infotv. 58. § (3) bekezdése alapján a következőkről tájékoztatja Önt:

A Legfőbb Ügyészség – 2017. augusztus 9-én kelt levelében – tájékoztatta a Hatóságot arról, hogy a közbiztonsági tevékenység jogellenes szervezése vétségi tényállás, valamint a közösség tagja elleni erőszak előkészületének alkalmazásával összefüggésben kibocsátott, a főügyészségek részére megküldött iránymutatás másolatát az Ön rendelkezésére bocsátották.

A személyes adatok védelmét és a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő ügyben forduljon a Hatósághoz továbbra is bizalommal.

Budapest, 2017. augusztus 31

Üdvözlettel:



² A Hatóság anonimizálással kapcsolatos gyakorlati útmutatója elérhető:
http://naih.hu/files/2014_02_03_anonimizalas_gyak_utm.pdf.

