

V. Évfolyam 2. szám - 2010. június

Péterfalvi Attila

peterfalvi@obh.hu

Solymosi József

solymosi.jozsef@zmne.hu

MINŐSÍTÉSI KATEGÓRIÁK VÁLTOZÁSA A KATASZTRÓFAVÉDELEMBEN

Absztrakt

Az Alkotmány nevesíti a minősített időszakokat, meghatározza azok életbeléptetésének feltételeit, valamint azok tartalmát. A közérdekű adatok körében a környezeti adatok nyilvánosak. A megelőzés, védekezés és elhárítás érdekében jogszabályok tájékoztatási kötelezettséget állapítanak meg, ugyanakkor katasztrófavédelemre hivatkozással a nyilvánosság korlátozható.

The Constitution defines the qualified periods of time, determines the conditions of their introduction, as well as their legal content. Among data of public interest environmental data are publicly accessible. In the interest of prevention, defence or doing away with the consequences the rules of law lay down an obligation of information, this public access to information may, however, be restricted by disaster management.

Kulcsszavak: *minősített időszak, környezeti információ, katasztrófavédelem, nyilvánosság korlátozása ~ qualified periods, environmental data, disaster management, restriction of information*

TÁJÉKOZTATÁS ÉS INFORMÁCIÓHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS A KATASZTRÓFAVÉDELEMBEN

A minősített időszakokat, az egyes intézkedések tartalmát és bevezetésük feltételeit alapvetően az Alkotmány határozza meg. Minősített időszakban megváltoznak a normál időszaki jogok és kötelezettségek, a békeidőszaki működéshez képest szigorításokat jelentő, úgynevezett rendkívüli intézkedések lépnek életbe. A minősített időszakok alatt 2004. december 31-ig a rendkívüli állapotot, a szükségállapotot, veszélyhelyzetet és az Alkotmány 19/E. § szerinti helyzetet értettük. 2005. január 1-el változott a helyzet, az önkéntes haderőre történt áttérés, a hadkötelezettség békeidőszaki megszüntetése kapcsán, a 2004. évi CIV.

törvénnyel módosításra került az Alkotmány, és egy új minősített időszak, a megelőző védelmi helyzet került beemelésre a szabályozási rendszerbe. A módosított Alkotmány - a felhatalmazást adó rendelkezések sorszámozásának sorrendjében - az alábbi minősített időszakokat különbözteti:

- rendkívüli állapot,
- szükségállapot,
- megelőző védelmi helyzet,
- az Alkotmány 19/E § szerinti minősített időszak,
- veszélyhelyzet.

A minősített időszakok közös jellemzője, hogy az állam normál működését, az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát külső vagy belső társadalmi, illetve természeti veszély fenyegeti. A veszélyek elhárítására, illetve következményeinek felszámolására a rendkívüli jogrend eszközei vehetők igénybe [1]. Horváth Zita megállapítását annyiban egészítjük ki, hogy a rendkívüli jogrend intézkedésein túl a minősített időszakokban – így a katasztrófa idején, de a katasztrófavédelmi feladatok ellátása során is, az alapvető jogok is korlátozhatók a szükségesség és arányosság követelményének megfelelően.

A katasztrófa fogalma a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéssel szembeni 1999. évi LXXIV. törvény (továbbiakban: Kat.) szerint: a szükséghelyzet vagy a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas, illetőleg a minősített helyzetek kihirdetését el nem érő mértékű olyan állapot vagy helyzet (pl. természeti, biológiai eredetű, tűz okozta), amely emberek életét, egészségét, anyagi értékeiket, a lakosság alapvető ellátását, a természeti környezetet, a természeti értékeket olyan módon vagy mértékben veszélyezteti, károsítja, hogy a kár megelőzése, elhárítása vagy a következmények felszámolása meghaladja az erre rendelt szervezetek előírt együttműködési rendben történő védekezési lehetőségeit, és különleges intézkedések bevezetését, valamint az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködését, illetve nemzetközi segítség igénybevételét igényli.

Noha a hidegháború lezárulásával jelentősen csökkent egy világméretű fegyveres konfliktus kialakulásának veszélye, a potenciális veszélyforrások összetettebbé váltak, és ezzel egyidejűleg instabilabbak és kevésbé kiszámíthatók. Milyen új veszélyforrások jelentek meg? Bukovics István klasszifikációja szerint [2] a Magyarországon lehetséges katasztrófák a technikai fejlődés következtében átalakultak, és kiszélesedtek. Ma már veszélyforrásként kell tekintenünk a világ instabil zónáira, és amelyek számos gazdasági és társadalmi konfliktus tüzfészke, számolnunk kell a nemzetközi terrorizmus veszélyeivel, a proliferációval, de a globalizációval összefüggésben a pénzügyi rendszerek instabilitásával is. Az információs társadalom infokommunikációs eszközeinek sérülékenysége jelentős kihatással van a társadalmi, gazdasági rendszerekre, és az ökológiai és civilizációs veszélyek is katasztrófa helyzetet idézhetnek elő (ún. globális kihívások). Ezeket túl a regionális és belső kockázati tényezőkre (határon túli magyarok helyzete, avagy bűncselekmények elterjedtsége) is akként kell tekintenünk, mint potenciális veszélyhordozó társadalmi jelenségekre.

Bukovics [2] osztályozásában a katasztrófavédelemre új kihívásként jelenik meg a tömegpusztító fegyverek jelenléte és a technológiák elterjedtsége, de különösen azok terrorszervezetek számára való hozzáférhetősége. Hanka László, Vincze Árpád és Solymosi József [3] osztják Bukovics álláspontját abban, hogy a hidegháború elmúltával új típusú fenyegetésekkel kell szembenézni, de nem hagyható figyelmen kívül az a tény, hogy a nukleáris arzenál továbbra is jelenlévő a nemzetek fegyverarzenáljában. A veszélyt az jelenti, ha ezek a fegyverek terrorszervezetek kezébe kerülnek, avagy terrorista csoportok

megpróbálkoznak ilyen fegyverek előállításával. Alternatív veszélyként kínálkozik továbbá szerintük a nukleáris létesítmények és/vagy az atomerőművek elleni támadás lehetősége is.

Halász László védendő értéként a kritikus infrastruktúrákat jelöli meg, amelyek a modern társadalom létfeltételeit képezik [4]. A kritikus infrastruktúra védelem alatt az ország mindennapi körülményeinek fenntartását, így az állam, a gazdasági szereplők, valamint a lakosság részéről jelentkező igények biztosításához szükséges létfontosságú infrastruktúrák lehető legnagyobb biztonsággal és magas fokú koordináció mellett történő működtetésének megvalósítását szolgáló intézkedések összességét érti. Láthatjuk, hogy ez a megközelítés sokkal átfogóbb, mint amivel a jogi norma operál. Valójában erre a kritikus infrastruktúrára jelentenek veszélyt a környezetszennyezés és a civilizációs és természeti katasztrófák.

Az életet, a vagyonbiztonságot, a természetes és épített környezetet tehát természeti és civilizációs katasztrófák veszélyeztetik, melyek megelőzése és károsító hatásai elleni védekezés nemzeti ügy, közfeladat. A katasztrófavédelemben eljáró szervek közfeladatot látnak el, a tevékenységükre vonatkozó adatok közérdekű adatnak minősülnek. Nemkülönbön közérdekű adat lehet a katasztrófa előidézőjére vonatkozó adat is (pl. nukleáris erőmű).

A katasztrófavédelmi feladatok ellátása során az Alkotmány következő rendelkezéseire kell figyelemmel lennünk. Az Alkotmány 2. §-a deklarálja, hogy a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. Az Alkotmány elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, sőt ezek tiszteletben tartását és védelmét az állam elsőrendű kötelességévé teszi. Ezek közé az alapvető jogok közé tartozik a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog (61. §), és az egészséges környezethez való jog (18. § és 70/D. §). Rendkívül fontos rendelkezése az Alkotmánynak, hogy az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvénynek kell megállapítania, de az alapvető jog lényeges tartalmát még az sem korlátozhatja. Ugyanakkor a jogok egy részének gyakorlása - pontosan körülhatárolt kivételekkel - rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején felfüggeszthető vagy korlátozható (8. §).

A közérdekű adatok nyilvánosságához való jog érvényesüléséhez illetve annak alkotmányos korlátozásához a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) rendelkezései alapvetőek. A környezeti adatok nyilvánosságát hivatott biztosítani a környezet védelméről szóló LIII. törvény (Kt.), illetve a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésekről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény, amely a környezeti adatokhoz való hozzáférés lehetséges korlátait is meghatározza. A nyilvánosság korlátozásának lehetőségét a minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény is tartalmazza.

Az Avtv., a környezet védelméről szóló törvény és az Aarhusi Egyezmény egyaránt kimondják az általános tájékoztatási kötelezettséget, illetve annak ellentétülként a tájékozódáshoz való jogot. A közfeladatot ellátó szervek mindenki számára lehetővé teszik a közérdekű adatok, a környezet és az egészség lényeges összefüggéseinek, a környezetkárosító tevékenységek és azok fontosságának megismerését. Az információszolgáltatás azonban nem csupán az állami feladatot ellátó szerv kötelezettsége, hanem a környezethasználóé is. Az információszabadság aktív oldalán tehát a közfeladatot ellátó szervek, személyek, a közérdekű adatokat kezelő szervek, személyek tájékoztatási kötelezettsége áll. Az információszabadság másik olvasata, hogy bárki kérheti a közérdekű

adatokat, és mindenkinek joga van a külön jogszabályban meghatározott környezeti információkat - mint közérdekű adatokat - megismerni. A Kat. értelmében minden állampolgárnak, illetve személynek joga van arra, hogy megismerje a környezetében lévő katasztrófaveszélyt, elsajátítsa az irányadó védekezési szabályokat, továbbá joga és kötelessége, hogy közreműködjön a katasztrófavédelemben. A Kt. 12. §-a alapján pedig a környezeti információval rendelkező szerv biztosítja a nyilvánosság, illetve a környezeti információt igénylő számára, hogy a környezeti információ megismerésére vonatkozó jogosultságairól tudomást szerezzen, továbbá elősegíti a környezeti információhoz való hozzájutást. Az Aarhusi Egyezmény kihirdetéséről szóló törvény definiálja a környezeti információt, és általános alapelvként rögzíti, hogy „valamennyi Fél törekszik biztosítani azt, hogy a tisztségviselők és a hatóságok nyújtsanak segítséget és útbaigazítást a nyilvánosságnak a környezeti információhoz való hozzáférésben.” Mind a természeti, mind a civilizációs katasztrófa a környezet állapotát befolyásolja, ezért a katasztrófavédelemmel összefüggésben bármely hatóságnál, szervnél vagy gazdálkodó szervezetnél keletkezett, vagy kezelt adat környezeti információ lehet. Az Egyezmény szerint „környezeti információ” jelent bármely írott, látható, hallható, elektronikus vagy egyéb formában megjelenő információt, melynek tárgya:

- a környezet elemeinek, úgymint a levegőnek és az atmoszférának, a víznek, a talajnak, a földnek, a tájképnek, a természetes élőhelyeknek, a biológiai sokféleségnek és összetevőinek, beleértve a genetikailag módosított szervezeteket is, illetve ezen elemek közti kölcsönhatásnak az állapota;
- tényezők, úgymint anyagok, energia, zaj és sugárzás, tevékenységek és intézkedések, beleértve a közigazgatási intézkedéseket, a környezetet érintő megállapodásokat, irányelveket, jogalkotást, terveket és programokat, amelyek befolyásolják vagy befolyásolhatják a fenti említett környezeti elemeket, valamint a környezeti döntéshozatalban felhasznált költség-hason, továbbá egyéb gazdasági elemzések és becslések;
- az emberi egészség és biztonság állapota, az emberi élet, a kulturális helyszínek és az épített környezet állapota, olyan mértékben, amilyen mértékben ezeket befolyásolja vagy befolyásolhatja a környezeti elemek állapota, vagy ezen környezeti elemeken keresztül fent említett tényezők, tevékenységek vagy intézkedések.

Az Egyezmény részletesen meghatározza azokat az eseteket, amikor a környezeti információra vonatkozó kérés elutasítható. Ilyen esetek: a hatóság, melyhez a kérést benyújtották, nem rendelkezik a kért környezeti információval; a kérés egyértelműen ésszerűtlen, vagy túlságosan általános módon fogalmazták meg; továbbá a kérés olyan anyagra vonatkozik, mely előkészítés alatt áll, vagy hatóságok belső kommunikációjára vonatkozik, abban az esetben, ha a nemzeti jog vagy szokásjogi joggyakorlat e kivételeket megállapítja, tekintetbe véve a közérdeket, amely az információ feltárásához fűződik. A környezeti információra vonatkozó kérés elutasítható akkor is, amennyiben az információ feltárása hátrányosan érintené: a hatósági eljárások titkosságát, ahol ezen titkosságot a nemzeti jog előírja; a nemzetközi kapcsolatokat, a honvédelmet vagy a közbiztonságot; az igazságszolgáltatás menetét, valamely hatóság azon képességét, hogy büntetőjogi vagy fegyelmi természetű vizsgálatot folytasson le; a kereskedelmi és ipari információ bizalmas jellegét, ahol ez a bizalmas jelleg méltányolható gazdasági érdekekre figyelemmel a jog által védett. E körben azonban a környezetvédelem szempontjából releváns kibocsátási adatok nyilvánosak kell hogy legyenek; természetes személy személyi adataira és/vagy annak irataira vonatkozó titoktartási kötelezettséget, amennyiben az adott személy nem adott hozzájárulást adatainak nyilvánosságra hozatalához, feltéve, hogy a bizalmas kezelést a nemzeti jog előírja; egy harmadik fél érdekeit, amely a kért információt úgy biztosította, hogy az nem volt

kötelessége, nem is volt rá jogilag kötelezhető, és nem adta jóváhagyását az anyagok kiadására; vagy a környezet azon részét, amelyre az információ vonatkozik.

Az információszolgáltatás fent említett okai szűken értelmezendők, figyelembe véve az információ feltárásához fűződő közérdeket, valamint azt, hogy a kért információ mennyiben vonatkozik a környezetbe történő kibocsátásokra.

A környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információt a környezeti adatok között is az abszolút nyilvánosság jellemzi, mert a Kt. szerint megismerését nem lehet arra hivatkozva megtagadni, hogy az személyes adat, üzleti titok, adótitok, fokozottan védett növény vagy állat élőhelyére, kimerülőben lévő természeti erőforrások lelőhelyére, fokozottan védett földtani természeti érték előfordulási helyére vonatkozó adat.

A katasztrófavédelemben a közérdekű adatokhoz való hozzáférés a megelőzés és a védekezés, majd a rehabilitáció időszakában más és más lehet.

A megelőzés időszakában a hangsúly azon műszaki, szervezési és jogi intézkedések, eszközök nyilvánosságán és hozzáférhetőségén van, amelyek ismeretében a környezethasználó, az engedélyes tevékenysége feltérképezhető, és annak következményei kiszámíthatók, és megelőzhetők – avagy következményei hatása csökkenthető.

A civilizációs katasztrófa elleni védelem a veszélyes ipari üzem engedélyesének is kötelezettsége. A Kat. 30. §-a szerint a veszélyes ipari üzemre, veszélyes létesítményre építési engedély, használatbavételi engedély, továbbá veszélyes tevékenység megkezdésének engedélyezése csak az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságnak (a IV. fejezet alkalmazásában: hatóság) a katasztrófavédelmi engedélye alapján adható. Az engedély iránti kérelemhez az üzemeltetőnek csatolni kell a biztonsági jelentés vagy biztonsági elemzés egy-egy példányát. A biztonsági jelentés (elemzés) nyilvánossága meghatározott körben korlátozható, ugyanis ha az védendő adatot tartalmaz, az üzemeltető egyidejűleg a nyilvánosságra hozható, védendő adatot nem tartalmazó biztonsági jelentést vagy biztonsági elemzést is köteles a hatóság részére benyújtani. A törvény értelmezésében védendő adat az üzemeltető által meghatározott üzleti titok, illetőleg az üzem külső támadás elleni biztonságára vonatkozó lényeges adat.

A veszélyes üzem üzemeltetője által készített biztonsági jelentés nyilvános és a veszélyeztetett település polgármesterének biztosítania kell, hogy abba a külön jogszabályban meghatározottaknak megfelelően bárki betekinthessen. De a biztonsági jelentésnek csak a védendő adatot nem tartalmazó változata bocsátható nyilvános megtekintésre. A védendő adatot tartalmazó biztonsági jelentésbe, illetve biztonsági elemzésbe csak az üzemeltető vagy írásban meghatalmazott képviselője, a hatóság és - szakhatóság közreműködése esetén - a szakhatóság eljárásban érintett képviselői, valamint a külön jogszabály alapján arra jogosultak tekinthetnek be. A külső védelmi terveket az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság illetékes területi szerve a veszélyeztetett települések polgármestereinek közreműködésével készíti el. A külső védelmi tervek tartalmi követelményeit és elkészítésének határidejét külön jogszabály állapítja meg. A külső védelmi tervek nyilvánosak.

A védekezés időszakában a nyilvánosság hangsúlya eltolódik az aktív tájékoztatás irányába: a lakosság riasztása, tájékoztatása prioritást kap, hogy a katasztrófa lehetséges következményei elháríthatók legyenek, csökkenjenek. Az információáramlás másik iránya a védekezésben résztvevő szervek között történik a hatékony kárelhárítás és megelőzés érdekében. A katasztrófa esetén a védelmi feladatok között értelemszerűen elengedhetetlen a lakosság tájékoztatása. A katasztrófa-, illetve a kríziskommunikáció meghatározó szerepű a válságidőszak kezelésében. A kis területű, vagy a kiterjedtebb események következtében előforduló válságmegoldásban a lakosság, és a közelben tartózkodók tájékoztatása, és a

válságkezelők megfelelő kommunikációja meghatározó jelentőségű. Hanák Tibor álláspontja szerint [5] a katasztrófahelyzetben ezért szükséges a jelentési rendszereket előzetesen megtervezni. Ezzel elősegíthető a hatékony kommunikáció, illetve elkerülhető a pánikkeltés. A szerzők Marlin Fitzwaterre hivatkozva támasztják alá az előtervezés fontosságát a hatékony kríziskommunikációban. „A jó kríziskommunikáció egy eleve jól működő rendszeren alapszik. Ha krízis van, csak gördülékenyebbé és jobbá kell tenni. A krízis közben nem lehet egy új rendszert megformálni.”

Lássuk, hogy a magyar hatályos jogi szabályozás miként gondoskodik a kommunikációról.

Az Alkotmány értelmében az élet- és vagyónbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények, elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén (szükséghelyzet) az Országgyűlés szükségállapotot hirdet ki. Garanciális szempontból fontos szabály, hogy az Alkotmányban meghatározott esetekben a döntéshez a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

A Kormány a veszélyhelyzet kihirdetését igénylő méretű katasztrófahelyzetben rendeletben kihirdeti a veszélyhelyzetet és dönt az ország egész területének vagy meghatározott részének katasztrófa sújtotta területté nyilvánításáról, a veszélyhelyzetet meghaladó méretű katasztrófa esetén kezdeményezi a szükségállapot kihirdetését. Halasztást nem tűrő esetben a Kormány rendeletei a közszolgálati (országos, területi és helyi) műsorszórók útján is kihirdethetők (rendkívüli kihirdetés), és a nap meghatározott időpontjától hatályba helyezhetők. Az így kihirdetett rendeletet a Magyar Közlöny legközelebbi számában közzé kell tenni. A rendkívüli kihirdetéssel közzétett rendeletet a kihirdetés napján vagy az azt követő napon megjelenő országos és helyi napilapokban közzé kell tenni (Kat. 7. §).

A megyei, fővárosi és helyi védelmi bizottság feladata a települések (a kerületek) közötti kölcsönös segítségnyújtás, értesítés, riasztás és tájékoztatás szervezése, továbbá a lakosság és a védekezésben érintett szervezetek riasztásának és tájékoztatásának előkészítésének és végrehajtásának a megszervezése. A megyei, fővárosi védelmi bizottság elnöke folyamatosan értékeli a kialakult helyzetet, a védekezés helyzetét, és erről a Bizottságot és a közvéleményt tájékoztatja.

A polgármester gondoskodik az illetékességi területen élő vagy tartózkodó személyek részére, a katasztrófaveszélyekről szóló, a magatartási szabályokat is tartalmazó tájékoztatásról.

A Kormány kivételes intézkedési lehetőségéről elemi csapás esetén az Alkotmány 35. § (1) bekezdésének i) pontja rendelkezik, amely szerint a Kormány az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás, illetőleg következményeinek az elhárítása (veszélyhelyzet), valamint a közrend és a közbiztonság védelme érdekében megteszi a szükséges intézkedéseket. Veszélyhelyzetben a Kormány az Országgyűlés felhatalmazása alapján egyes törvények rendelkezéseitől eltérő rendeleteket és intézkedéseket hozhat. A veszélyhelyzetben alkalmazható szabályokról szóló törvény elfogadásához szintén a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Az Alkotmány szerinti veszélyhelyzet fogalmát a polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény tovább pontosítja.

A rehabilitáció során az információgyűjtés, elemzés, majd a következtetések levonása válik hangsúlyossá. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog szempontjából ez a szakasz a legérzékenyebb, mert védelemben eljáró szervek, a civilizációs katasztrófa előidézőjének a belső vizsgálatai, jelentései számos adatot és információt keletkeztetnek. A katasztrófavédelemben eljáró, a közfeladatot ellátó szervek tevékenysége során keletkezett adatok közérdekűnek minősülnek, de a döntést igénylő adatok, illetve más, biztonsági szempontból prioritást élvező adatok esetén mégsem beszélhetünk automatikus

nyilvánosságról. Korlátozást jelent az a szabály, hogy a döntés-előkészítő iratok nem nyilvánosak, emellett külön minősíteni kell azokat az adatokat, amelyek a minősített adatok védelméről szóló jogszabály hatálya alá esnek.

A továbbiakban azt kívánjuk bemutatni, hogy a katasztrófavédelem során a vonatkozó jogszabályi rendelkezések betartásával alkotmányosan korlátozható-e a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog. A nyilvánosság korlátozása a titkosításon keresztül valósítható meg. Írásunkban ismertetjük a minősítési kategóriák változását.

A NYILVÁNOSSÁG KORLÁTOZÁSÁNAK LEHETŐSÉGEI AZ ADATOK MINŐSÍTÉSÉVEL

Az Avtv. alapján közérdekű adatnak minősül 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, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől (2. §) A közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő alkotmányos alapjog érvényesülése érdekében az Avtv. úgy rendelkezik, hogy az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy a feladatkörébe tartozó ügyekben köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. (19. §) Ez azt jelenti, hogy lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse. A megismerési jog azonban nem korlátlan: ha az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv minősítette, illetve ha az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat, továbbá, ha a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot - az adatfajta meghatározásával – törvény: honvédelmi; nemzetbiztonsági; bűnüldözési vagy bűnmegelőzési; központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből; külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra; bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel korlátozza, az adat a nyilvánosság elől elzárható.

A minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény hatályba lépéséig – 2010. április 1-ig – a katasztrófavédelemmel összefüggésben adatot, információt az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény alapján lehetett minősíteni. Minősítési kategóriaként az államtitok vagy a szolgálati titok merülhetett fel. A minősítés az a döntés, melynek meghozatala során az arra felhatalmazott személy megállapítja, hogy a minősíteni kívánt adat megfelel a törvényben meghatározott valamennyi feltételnek és megállapítja a minősítési jelölést. Államtitoknak akkor volt minősíthető az adat, ha beletartozott a törvény mellékletében felsorolt államtitokkörbe, továbbá a minősítési eljárás keretében az arra jogosult minősítő megállapította, hogy az adatnak az érvényességi idő lejártá előtti nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése vagy felhasználása, illetéktelen személy tudomására hozása, továbbá az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele közvetlenül sérti vagy veszélyezteti a Magyar Köztársaság törvényben meghatározott honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési vagy bűnmegelőzési, központi pénzügyi, külügyi vagy nemzetközi kapcsolataival összefüggő, valamint igazságszolgáltatási érdekeit. Szolgálati titoknak pedig akkor, ha a minősítésre felhatalmazott által meghatározott szolgálati titokkörbe tartozott az adat, és a minősítő megállapította, hogy az adat érvényességi idő lejártá előtti nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése és felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé tétele, továbbá az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele sérti vagy veszélyezteti az állami vagy közfeladatot ellátó szerv működésének rendjét, akadályozza

a feladat- és hatáskörének illetéktelen befolyástól mentes gyakorlását, és ezáltal közvetve a Magyar Köztársaság törvényben meghatározott érdekeit hátrányosan érinti. Az államtitok és a szolgálati titok fogalmi körében mind közérdekű adatok, mind személyes adatok szerepelhetnek. Az államtitok és a szolgálati titok fogalma a törvényi definíció szerint eltér, azonban Majtényi László által felvázolt rendszer szerint – amely az adatesoportok közötti lehetséges logikai kapcsolatokat veszi számba – nem kell közöttük különbséget tenni. Csak olyan információ minősíthető államtitoknak, amely minősítésre felhatalmazott közfeladatot ellátó szerv kezelésében van. Az állam és szolgálati titok olyan adat tehát, amely egyaránt lehet közérdekű adat, illetve személyes adat, de közfeladatot ellátó szervnél keletkezik, és közfeladatot ellátó szerv kezeli. [6]

A minősítés alkalmával az államtitkot képező adat hordozóján az „Államtitok!” megjelölést és a „Szigorúan titkos!” minősítési jelölést; a szolgálati titkot képező adat hordozóján a „Szolgálati titok!” megjelölést és a minősítő döntésétől függően a „Titkos!”, a „Bizalmas!”, vagy a „Korlátozott terjesztésű!” minősítési jelölést kellett feltüntetni. Ezen felül az érvényességi időt, a minősítő nevét és beosztását, továbbá az adat magyar származását jelölő országjelet (MK/HU) is fel kellett a dokumentumon tüntetni. A minősítésre jogosultak körét a törvény taxatíván felsorolta. A minősítést a minősítő, illetve jogutódja rendszeresen, de államtitok esetén legalább 3 évente, szolgálati titok esetén legalább 5 évente köteles felülvizsgálni. A vizsgálat eredményeként a minősítés fenntartható, megszüntethető, vagy módosítható. Ez utóbbiakról mindazokat értesíteni kell, akinek a minősített adatot továbbították. A katasztrófavédelem területén a fenti feltételek megléte esetén minősítésre lehetőség volt a honvédelmi tárca keretében készült katasztrófaelhárítás tervei vonatkozásában. Az államtitokká minősítés leghosszabb érvényességi ideje: 90 év. A Népjóléti Minisztérium tevékenysége keretében pl. a nukleáris anyagra vagy sugárzó anyagra vonatkozó adatot lehetett a vonatkozó feltételek fennállása esetén minősíteni, míg az Országos Atomenergia Bizottság tevékenysége során keletkezett adatok közül azokat lehetett minősíteni, amelyek pl. a nukleáris üzemanyagok őrzésére, védelmére, szállítására vonatkozó adatok körében feleltek meg a törvényes feltételeknek. Az első esetben a minősítési időszak maximum 90 év, az utóbbi esetben 30 év lehetett. A minősítési jelölések alkalmazásához a törvény káralapú irányadó szempontokat adott meg: „Szigorúan titkos!” minősítési jelöléshez különösen súlyos kár, „Titkos!” minősítési jelöléshez súlyos kár, „Bizalmas!” minősítési jelöléshez jelentős mértékű érdek sérelem, „Korlátozott terjesztésű!” minősítési jelölés esetén a törvényben meghatározott lehetséges hátrányos következmények fennállását rendelte.

Az Országgyűlés a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény elfogadásával megváltoztatta a törvényi szabályozást. Az új jogszabály 2010. április 1-én lépett hatályba. A törvény egységesen szabályozza a nemzeti és a külföldi minősített adatok védelmét, alapelveiben az Európai Unió minősített adatainak védelmével összefüggő jogi aktusokkal összeegyeztethető szabályozást tartalmaz. A törvény indoklása szerint a jogi szabályozás megváltoztatásának elsődleges célja „a magasan minősített adatok számának radikális csökkentése, ezáltal védelmük hatékonyságának növelése és hosszabb távon a védelmi igényüknek megfelelő magas költségvetési ráfordítások csökkentése”. Azon követelménynek, hogy „a közérdekű adatok nyilvánossága alkotmányos jogának korlátozására csak a jogállami keretek között, alkotmányosan indokolható esetekben kerülhet sor, a jogalkotó a káralapú minősítési rendszer további erősítésével kíván eleget tenni”. A törvény a korábbi szabályozással megegyezően, taxatívén meghatározza a minősítésre jogosultak körét. E közhatalmi jogosítványokkal felruházott személyeknek, illetve a közjogi és közigazgatási szervezetek vezetőinek írásban kell meghatározniuk - bizonyos korlátozással - azokat a beosztásokat, amelyek betöltői részére minősítői jogkört biztosítanak. A

minősítésre csak a meghatározott védhető állami érdekek közvetlen sérelme, illetve veszélyeztetése esetén van mód. A korábbi államtitokkörü jegyzék helyett a minősítéssel védhető érdekek körét határozza meg a törvény. A hatályos szabályozás szerint a minősítéssel védhető közérdek a Magyar Köztársaság: szuverenitása, területi integritása, alkotmányos rendje, honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési és bűnmegelőzési tevékenysége, igazságszolgáltatási, központi pénzügyi, gazdasági tevékenysége, külügyi vagy nemzetközi kapcsolatai, állami szerve illetéktelen külső befolyástól mentes, zavartalan működésének biztosítása.

Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy a minősítéssel védhető érdekek körébe való tartozás önmagában nem elegendő indok a minősítésre. A minősítés a kárközpontú minősítési rendszer alapul vételével történik. Ennek lényege, hogy minél nagyobb kárt okoz a minősített adat „illetéktelen kezekbe kerülése”, illetéktelen által történő megváltoztatása, annál magasabb szintű személyi, fizikai, adminisztratív és elektronikus biztonsági követelményeknek kell érvényesülniük a védelem során. A kármérték tehát a védelmi intézkedések szintjét határozza meg. A törvény szerint tehát minősítéssel az adat csak akkor védhető, ha az

- minősítéssel védhető közérdekek körébe tartozik,
- nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetlenné tétele károsítja a minősítéssel védhető közérdeket, és
- az adat nyilvánosságát és arra feljogosított személyen kívüli megismerhetőségét meghatározott ideig korlátozni szükséges.

Fenti feltételek konjunktívák, ami azt jelenti, hogy az adat minősítéssel csak valamennyi törvényi feltétel fennállása esetén védhető, és ebben az esetben is csak a legszükségesebb ideig. A kármérték úgy veendő figyelembe, hogy amennyiben az adat nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetlenné tétele:

- rendkívül súlyosan károsítja a minősítéssel védhető közérdeket, akkor „Szigorúan titkos!”,
- súlyosan károsítja a minősítéssel védhető közérdeket, akkor „Titkos!”,
- károsítja a minősítéssel védhető közérdeket, akkor „Bizalmas!”,
- hátrányosan érinti a minősítéssel védhető közérdeket, akkor „Korlátozott terjesztésű!”

minősítéssel kell ellátni. Az érvényességi idő a „Szigorúan titkos!” és „Titkos!” minősítési szintű adat esetén legfeljebb 30 év, a „Bizalmas!” minősítési szintű adat esetén legfeljebb 20 év, míg a „Korlátozott terjesztésű!” minősítési szintű adat esetén legfeljebb 10 év lehet.

Mint ahogyan az a fentiekből látható, a törvény abból indul ki, hogy a minősítésnek objektív alapja van: azért lesz az adat minősített, mert az adathoz való illetéktelen hozzáférés az állam valamely védhető érdekét ténylegesen károsítja és a kezdeményező, illetve a minősítő ezt a tényt állapítja meg, valamint ezt felismerhetővé teszi. Ez a kárközpontú rendszer az egyes védelmi (biztonsági) intézkedések szempontjából döntő, az állampolgárok oldaláról nézve nem jelent különbséget. Az új szabályozás azzal, hogy a korábbi szabályozásban az egyes minősítők által kiadott szolgálati titokkörü jegyzékeket az egységes rendszerbe integrálta, megszüntette azt az aggályos helyzetet, hogy törvéynél alacsonyabb szintű norma állapított meg alapjogi korlátozást. Fontos garanciális szabály, hogy a minősített adat e minősége érvényességi ideje csak egy, illetve a törvényben meghatározott szűk körben két alkalommal, megismételt új minősítési eljárás lefolytatása után lehetséges. Minősíteni - az eddigi gyakorlatnak megfelelően - indokolással ellátott minősítési javaslatot alapján lehetséges. Az új szabályozás megfelelő átmenetet biztosít azzal a rendelkezéssel, amely

szerint a törvény hatálybalépéséig terjedő időszakban keletkezett (korábbi) állam- vagy szolgálati titkot képező adatokat a minősítő legkésőbb 2013. június 30-ig köteles az új törvény szerint felülvizsgálni és a felülvizsgálat eredményéről a címzetteknek értesíteni. Fontos garanciális szabály, hogy határidő elteltével a felül nem vizsgált nemzeti minősített adatok minősítése megszűnik.

ÖSSZEGRZÉS

A szükségesség és arányosság elve mentén a közérdekű adat nyilvánosságához füzódó jogot korlátozni csak a törvényekben meghatározott feltételek fennállása, a védelemhez szükséges minősítéssel védett közérdek esetén, a megfelelő minősítési szinttel és a feltétlenül szükséges ideig lehet. Az információszabadság akkor korlátozható a katasztrófavédelemben, ha a vonatkozó jogszabályi rendelkezések ezt lehetővé teszik. További vizsgálatot igényel azonban annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy az új minősítési kategóriák, és a minősítéssel védhető közérdekek jogszabályi meghatározása erre milyen lehetőséget ad.

E törvény számos rendelkezését több civilszervezet megtámadta az Alkotmánybíróság előtt [7]. Az alkotmányossági aggályaik arra vonatkoznak, hogy a titkosítás során a jogszabály nem kötelezi a minősítőt a nyilvánossághoz füzódó közérdek mérlegelésére.

HIVATKOZÁSOK

- [1] Horváth Zita: A minősített időszakok szabályozásának rendszere, tartalma. Hadmérnök. III. Évfolyam 2. szám - 2008. június, pp: 157-160, http://hadmernok.hu/archivum/2008/2/2008_2_horvath.html (letöltés dátuma: 2009. október 19.)
- [2] Dr. Bukovics István: Katasztrófavédelmi igazgatás. Verlag Dashöfer Szakkiadó Kft. Budapest, 2008.
- [3] Hanka László - Vincze Árpád - Solymosi József: A nukleáris terrorizmus mint potenciális fenyegetettség napjainkban. Hadmérnök. II. évfolyam 4. szám – 2007. december, pp: 4-24., http://hadmernok.hu/archivum/2007/4/2007_4_hanka.html (letöltés dátuma: 2010. május 17.)
- [4] Halász László: Monitoring és lakossági riasztó rendszer és a kritikus infrastruktúra- védelem összefüggései. Hadmérnök. III. évfolyam 2. szám – 2008. június. http://hadmernok.hu/archivum/2008/2/2008_2_nagyr.html (letöltés dátuma: 2010. május 19.)
- [5] Hanák Tibor: Katasztrófajelentési rendszerek. Hadmérnök. III. Évfolyam 2. szám - 2008. június. http://hadmernok.hu/archivum/2008/2/2008_2_hanak.html (letöltés dátuma: 2010. május 19.)
- [6] Majtényi László: Az információs szabadságok. Adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága. Complex Kft. Budapest, 2006.
- [7] Magyar Péter: Egységben rajong a titkokért a Fidesz és az MSZP http://index.hu/belfold/2010/05/19/egysegen_rajong_a_titkokert_a_fidesz_es_az_mszp/ (letöltés dátuma: 2010. május 19.)