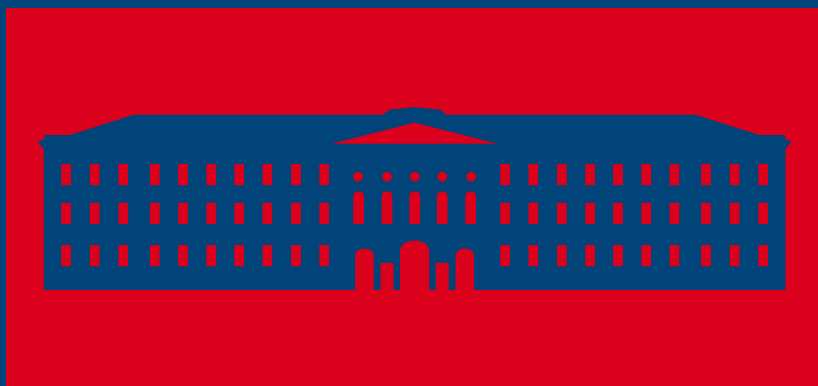


Révész Balázs
Buzás Péter

Átláthatóság a közpénzügyekben



Révész Balázs – Buzás Péter

ÁTLÁTHATÓSÁG A KÖZPÉNZÜGYEKBEN

DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ BUDAPEST

A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001
„A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése”
című projekt keretében készült el és jelent meg.

A kézirat lezárva:
2017. december 1.

Szerző:
Révész Balázs – Buzás Péter

© Dialóg Campus Kiadó, 2018
© A szerző, 2018

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

1.	A KÖZPÉNZÜGYEK ÉS AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG	5
2.	AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG TÁRSADALMI RENDELTETÉSE, FELVETÉSEK	7
3.	INFORMÁCIÓSZABADSÁG A KÖZPÉNZÜGYEK KONTEXTUSÁBAN	10
3.1.	Alapfogalmak	10
3.1.1.	A közfeladatot ellátó szervek	10
3.1.2.	A közérdekű adatok	16
3.1.3.	A közérdekből nyilvános adatok	17
3.2.	A közérdekűadat-igénylés szabályai	20
3.2.1.	Az adatigénylés benyújtása	21
3.2.2.	Az adatigénylés teljesítése	22
3.3.	Az elektronikus közzététel szabályai	24
3.3.1.	A közzétételre kötelezett szervek	25
3.3.2.	Az elektronikus közzététel formai követelményei	25
3.3.3.	Az elektronikus közzététel tartalmi követelményei	27
3.3.4.	A közzététel menete	29
3.3.5.	A közérdekű adatok központi elektronikus jegyzéke és az egységes közadatkereső rendszer	34
4.	AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG KORLÁTAI	37
4.1.	Az információszabadság korlátozhatóságának általános szabályai	37
4.1.1.	Az adatelv	37
4.1.2.	A formai és a tartalmi vizsgálat	37
4.1.3.	Az indokolási kötelezettség	38
4.2.	A minősített adatok	39
4.3.	A döntés megalapozását szolgáló adatok	41
4.3.1.	A döntés megalapozását szolgáló jelleg	41
4.3.2.	A döntés megalapozását szolgáló adatok nyilvánossága	42
4.4.	Az üzleti és a banktitok	46
4.4.1.	Az üzleti titok	46
4.4.2.	A banktitok	50
5.	JOGORVOSLATOK	51
5.1.	A Hatóság által folytatott vizsgálati eljárás	51
5.2.	Az információszabadság-percek	53
6.	FELHASZNÁLT IRODALOM	55

1. A KÖZPÉNZÜGYEK ÉS AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG

„A nemzeti vagyongazdálkodás feladata a nemzeti vagyon rendeltetésének megfelelő, az állam, az önkormányzat mindenkori teherbíró képességéhez igazodó, elsődlegesen a közfeladatok ellátásához és a mindenkori társadalmi szükségletek kielégítéséhez szükséges, egységes elveken alapuló, átlátható, hatékony és költségtakarékos működtetése, értékének megőrzése, állagának védelme, értéknövelő használat, hasznosítása, gyarapítása, továbbá az állam vagy a helyi önkormányzat feladatának ellátása szempontjából feleslegessé váló vagyontárgyak elidegenítése.”¹

Aggályos minden, a titkosság irányába mutató törekvés, és valamennyi esetben vizsgálendő, hogy a nyilvánosság korlátozása mennyiben elfogadható. Kényelmi szempontok nem írhatják felül, és a vállalati működés hatékonysági szempontjai sem gyengíthetik a nyilvánosság elvét.

Ahogy az Állami Számvevőszék korábbi elnöke fogalmazott: „Az átláthatóság és az elszámoltathatóság az államháztartás működésének jogi alapelvei. Előbbi azt jelenti, hogy – különböző szinteken – a nyilvánosság érvényesül az államháztartás pénzügyi információs rendszerében, utóbbi pedig azt, hogy bárki, aki közpénzzel gazdálkodik, számíthat arra, hogy tevékenységét a ’köz’ nevében ellenőrzik, be kell számolnia arról, mit tesz, miképpen tartja be a szabályokat, és a rendelkezésre álló forrásokat milyen eredményességgel, hatékonysággal, takarékosan használja fel. (Mindezt a három ’E’ elvének nevezik a nemzetközi szóhasználatban: efficiency, economy, effectiveness.) Az átláthatóság és az elszámoltathatóság egyértelművé teszi a költségvetési rendszeren belüli feladatokat, felelősséget, a köz- és a magánszféra határvonalait; különféle elszámoltatási lehetőségek vannak: horizontális és vertikális. Hatalmi, politikai kérdés is, hogy ki, kit, miről, mikor számoltathat el.”²

Ugyanakkor „nem egymást kizáró törekvés, hogy a közpénzek felhasználásának nyilvánossága – mint az átláthatóság egyik konkrét megnyilvánulása – és a nemzeti, sőt a közösségi adatok védelmének érdeke egyidejűleg érvényesüljön. Vagyis az átláthatóság és az elszámoltathatóság közérdeke nem jelenti azt, hogy bárki, bármibe, bárhol korlátozás nélkül beletekinthet”.³

Az Alaptörvény 38. cikkének (1) bekezdése értelmében az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. Ennek megfelelően a legtágabb halmaz a nemzeti vagyon köre, amelybe az államháztartás központi államigazgatási alrendszeréhez tartozónak az állami, míg az önkormányzati alrendszerhez az önkormányzati vagyont soroljuk. Az Alaptörvény 39. cikke a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának követelményét, a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adattá minősítését alkotmányos rangra emelte, hiszen kimondja, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.

Ezzel kapcsolatban megemlítendő az Alkotmánybíróság 3026/2015. (II. 9.) AB határozata, amely megállapította, hogy az „Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből – különösen annak utolsó mondatából – egyértelműen következik, hogy a közérdekű adatszolgáltatás kötelezettsége nem függvénye annak, hogy közérdekű adatot birtokló szervezet milyen szervtípusba tartozik, milyen tulajdonban

¹ 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról 7. § (2) bekezdés

² Kovács 2010, 37.

³ Kovács 2010, 38.

van, milyen tevékenységet folytat, a közérdekű adatszolgáltatásra irányuló kötelezettséget önmagában megteremti az a tény, hogy a szervezet közérdekű adatot birtokol”.⁴

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) feladata a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetősége biztosításának ellenőrzése és elősegítése, amely gyakran ellentétben áll a közpénzekből működő szervezetek vagy a közszférával szerződéses kapcsolatot létesítő üzleti szereplők érdekeivel. Annak eldöntéséhez, hogy az üzleti érdekek, avagy az átláthatóság társadalmi ügye helyezendő előbbre, a szükségesség-arányosság alkotmányossági kritériuma és a közérdekűségi tesztek alkalmazása nyújt zsinórmértéket. Ilyenkor gyakran a független hatóságnak és a bíróságnak kell kimondania a végső szót.

⁴ 3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [19]

2. AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG TÁRSADALMI RENDELTETÉSE, FELVETÉSEK

Az információszabadság az egyik legkiemelkedőbb érték a modern democráciákban. Alkotmányos funkcióját tekintve ez a korlátok nélküli, abszolút hatalomgyakorlás egyik legfontosabb korlátja. Társadalmi rendeltetése pedig a közhatalom működésébe vetett állampolgári bizalom fenntartásában nyilvánul meg. A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog alkotmányos és társadalmi – a jogállami működés szempontjából két legkiemelkedőbb – funkciói egymást erősítve, egymással kölcsönhatásban mozdítják elő a demokratikus jogállam és társadalom folyamatos fejlődését.

A demokratikus működés belső kontrollmechanizmusai mellett, a fékek és ellensúlyok rendszerében a hatalommal való visszaélések megelőzésében és felderítésében az állami intézményrendszer szereplőin túl (bíróóságok, nyomozóhatóságok stb.) elengedhetetlen az is, hogy a polgárok közössége – közvetlenül, a hatalom forrásaként – felügyelje a közhatalom gyakorlását. A népuralom elve értelmében a közhatalom forrása a nép, amely a hatalmát – elsősorban – választott képviselői útján gyakorolja Magyarországon.¹ Ennek sikerességét hivatott szolgálni az ehhez szükséges információk hatékony megismerése.

Míg a rendszerváltás előtt az állampolgároknak nem volt lehetősége az állami szervek, személyek tevékenységének ellenőrzésére és ezzel kapcsolatos véleményük kifejtésére, a pártállami idők után a *nyilvánosság* lett a főszabály, és a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot alkotmányos szinten elismerték.²

A fentieket számos alkotmánybíróági határozat is megerősítette, így a 32/1992. AB határozat kimondta, hogy az információszabadság egyik legfontosabb rendeltetése az, hogy „lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését”.³ A 34/1994 AB határozat indokolása értelmében pedig „[a] nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól elidegenedett gépezetté, működése kiszámíthatatlanná, előre láthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra”.⁴

A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog tehát a demokratikus jogállam egyik legfontosabb biztosítékává vált. Ahogy Louis Brandeis fogalmazott: „[a] nyilvánosság joggal ajánlott a társadalmi és ipari betegségek orvoslására. A napfényről azt tartják, hogy a legjobb fertőtlenítő; az elektromos fény a leghatékonyabb rendőr”.⁵ Az információszabadság segítségével lehetővé válik azon adatok megismerése, amelyek által a polgárok véleményt formálhatnak a közfeladatot ellátó szervek és személyek eljárásának, tevékenységének hatékonyságáról, jogszerűségéről. Az információszabadság ugyanis elválaszthatatlan a véleménynyilvánítás szabadsá-

¹ Lásd Magyarország Alaptörvényének B) cikk (3)–(4) bekezdéseit.

² Vö. a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 61. § (1) bekezdés; PÉTERFALVI et. al. 2013, 266.

³ 32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 183–184.

⁴ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 192.; 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [31]; 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [43]

⁵ BRANDEIS 1914, 92.

gától. A döntéshozatali mechanizmusok, a döntéseket megalapozó indokok, információk megismerése mind-mind elengedhetetlen részét képezik a szabad véleményalkotásnak. Nem véletlen az sem, hogy a nemzetközi dokumentumok a szabad véleménynyilvánításhoz való jog részjogosítványként nevesítik a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot.⁶ A két alapjog Majtényi László szavaival élve különleges kapcsolatban áll egymással: utóbbi érvényesülése ugyanis gyakran előkérdése és kiindulópontja az előbbi gyakorlásának.⁷

A szabad véleménynyilvánításhoz való jog mind az egyén, mind pedig a társadalom szintjén láttható előnyökkel jár. A véleményszabadság szavatolja, hogy a polgárok szabadon fogalmazhassák meg gondolataikat, fejthessék ki véleményüket a közhatalom gyakorlásával összefüggésben. Ezáltal hozzájárulnak a demokratikus társadalom fejlődéséhez a különböző nézetek, eszmék szabad kifejtésének biztosítása révén.⁸ A véleménynyilvánítás szabadsága „a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele”.⁹

A szabad véleménynyilvánításhoz való jog kiemelt szerepet játszik az állam demokratikus működésének kialakításában.¹⁰ A közéletben való részvétel, vagyis a közügyekkel, az állami és önkormányzati szervek működésével, illetve hatékonyságával kapcsolatos vélemény kialakítása és kinyilvánítása elképzelhetetlen lenne, ha az érintett szervek eltitkolhatnák vagy a saját belátásuk szerint tehetnék hozzáférhetővé a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat.¹¹ A megfelelően működő jogállam szempontjából nélkülözhetetlen „[d]emokratikus közvélemény [ugyanis] csakis teljes körű és tárgyi-lagos tájékoztatás alapján jöhet létre”.¹² Ha az érintett szervek eltitkolhatnák, szubjektív módon tehetnék hozzáférhetővé a közéletben való részvételhez, működésükkel, hatékonyságukkal kapcsolatos adatokat, az állam demokratikus működése ellehetetlenülne.

A szabad véleménynyilvánítás részjogosítványa továbbá a sajtószabadság, amelynek születése a polgári forradalmak, a felvilágosodás korára vezethető vissza. Az 1766-os svéd sajtótörvény mondta ki először, hogy az állampolgároknak joga van betekinteni a hivatalos iratokba.¹³ Az információszabadság igénye tehát egybeesett az abszolút uralkodók hatalmának hanyatlásával.¹⁴ A 28/2014. AB határozat indokolása értelmében a sajtószabadság biztosítja a lehetőséget a sajtó számára a jelenkor eseményeiről való vagy a közhatalom gyakorlása szempontjából közérdeklődésre számot tartó információk, közügyeket érintő tudósítás továbbítására.¹⁵ Ehhez elengedhetetlen a megfelelő információkhoz való hozzáférés, és azok továbbítása. A kiegyensúlyozott, hiteles tájékoztatás megteremtése elvezet az információszabadság társadalmi rendeltetéséhez, a közhatalomba vetett közbizalom fenntartásához.

A politikai stabilitás, a kormány stabilitása nagyban függ attól, hogy az állampolgárok mennyire bíznak az átlátható közhatalmi intézményrendszerben, abban, hogy a demokrácia alapértékei teljes mértékben érvényesülnek az adott társadalomban. A kormányzat iránti közbizalom hiánya, „megingása magát a demokráciát veszélyezteti, mert rövidtávon rendkívül diszfunkcionálissá teszi a rendszer működését, hosszú távon pedig utat nyithat olyan politikai folyamatoknak, amelyek a demokrácia leépülését eredményezik”.¹⁶ Ahol hiányzik ez a fajta bizalom, ott a történelmi tanúságok szerint autoriter és totalitárius rendszerek működnek.¹⁷

Az információszabadság elsősorban a korábban bemutatott alkotmányos funkciói révén járul hozzá a közbizalom fenntartásához. Egyrészt a vonatkozó információk ismeretének hiányában a polgárok

⁶ MAJTÉNYI 2008.; RÉVÉSZ–BUZÁS 2015.

⁷ MAJTÉNYI 2006.

⁸ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.; 19/2014. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [57]

⁹ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 170–171

¹⁰ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 185.; 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [43]

¹¹ KOMANOVICS 2009.

¹² 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 230.; idézi: MAJTÉNYI 2008, 615.

¹³ MAJTÉNYI 2008.

¹⁴ MAJTÉNYI 2006.

¹⁵ 28/2014. (IX. 29.) AB határozat, Indokolás [43]

¹⁶ TÓTH 2012, 84.

¹⁷ Uo.

bizalmatlanná válnak a hatalommal szemben, amely szükségszerűen ahhoz vezet, hogy egyre kevésbé fordulnak majd az állami vagy önkormányzati szervekhez.¹⁸ Másrészt a bizalom erősíti az egyén fellépésének hatékonyságát is. „A nyilvánosság – a társadalmat és az államot összekapcsolva – talán legfontosabb eleme a képviselői demokráciának, mert arra indít minden szereplőt, hogy szünet nélkül kutassa a valóságot, igazságot, jogosságot.”¹⁹

Az a társadalom, amelyik nem bíz az intézményrendszerben, alternatív megoldások után fog nyúlni ügyei vitele érdekében, amely végső soron káoszt eredményez. Az információszabadság maximális érvényesülése tehát elengedhetetlen annak érdekében, hogy a polgárok ne váljanak bizalmatlanná a hatalommal szemben.

¹⁸ RÉVÉSZ 2013.

¹⁹ SZIKLAY 2011, 20.

3. INFORMÁCIÓSZABADSÁG A KÖZPÉNZÜGYEK KONTEXTUSÁBAN

3.1. Alapfogalmak

A jelentős nemzetközi emberi jogi instrumentumok mind tartalmazznak olyan rendelkezést, amely szerint a véleménynyilvánításhoz való jog magában foglalja az információk keresésének, megismerésének és terjesztésének a szabadságát is.²⁰ E nemzetközi szinten elismert jog képezi az alapját az információszabadságnak, amelyet az Alkotmánybíróság már működésének kezdetétől fogva – a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 61. § (1) bekezdésében, valamint az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében nevesített – közérdekű és közérdekből adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogként értelmezett.²¹ Az említett információkra tehát a „nyilvánosság elve” vonatkozik, amelynek érvényesítését az arra kötelezett szervek vagy személyek kötelesek biztosítani.²² Az információszabadság érvényesülését garantáló előírások bemutatása előtt ezért azt szükséges meghatározni, hogy mely személyek tekintendők az alapjog szempontjából kötelezetteknek, illetőleg hogy az alapjog mely információk tekintetében biztosítja a nyilvánosságot.

3.1.1. A közfeladatot ellátó szervek

Az állam a kezelésében lévő adatok vonatkozásában monopolhelyzetben van az állampolgárokkal szemben. Az információszabadság ezt az aszimmetrikus helyzetet hivatott orvosolni azáltal, hogy biztosítja a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismerésének lehetőségét. Ezen alapjog megfelelő érvényesülése azonban feltételezi a kötelezett kör pontos meghatározását is. Az információszabadsággal kapcsolatos konkrét jogszabályi előírások címzettjei az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervek vagy személyek.²³

A fenti definícióban szereplő *szerv* és *személy* kifejezések a kötelezettek rendkívül széles körét lefedik. Az átláthatósággal kapcsolatos előírások címzettjei lehetnek egyrészt jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek, hatóságok, illetve meghatározott pozíciókat betöltő vagy tevékenységet végző természetes személyek is. A vonatkozó rendelkezések alapvetően nem tesznek érdemben különbséget az ebbe a körbe eső szervek és személyek között, e két kategóriát jellemzően együttesen tárgyalják, így a gyakorlatban nem vet fel értelmezési problémákat.²⁴

Gyakorlati szempontból inkább az a kérdés releváns, hogy mi minősül állami vagy helyi önkormányzati, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatnak. Ebben a tekintetben ugyanis a vonatkozó törvények nem tartalmazznak pontos felsorolást, meghatározást. Ezt a tényt ezért mindig

²⁰ Lásd Emberi jogok egyetemes nyilatkozatának 19. cikke, Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának 19. cikke (Magyarországon kihirdette: 1976. évi 8. tvr.), az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény 10. cikke (Magyarországon kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény); az Európai Unió Alapjogi Chartájának 11. cikk (1) bekezdése.

²¹ L. 2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [24]

²² 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [35]

²³ Infotv. 26. § (1) bekezdés és 37. §

²⁴ MAJTÉNYI 2006.

csak adott szerv vagy személy kapcsán az irányadó jogszabályok és körülményeinek messzemenő figyelembe vételével lehet megállapítani. Általánosságban azonban elmondható, hogy e fogalom tágan értelmezendő, abba a köz érdekében végzett különböző állami és önkormányzati tevékenységek széles körét bele kell érteni.

A közfeladat ellátó jelleg meghatározásával összefüggésben alapvetően két megközelítés érvényesül a hazai jogrendszerben. Az első, *feladatorientált* meghatározás az adott szerv vagy személy által ellátott funkciókat veszi figyelembe. Ebben az esetben kérdésként tehát az merül fel, hogy létezik-e állami, önkormányzati vagy egyéb jogszabályban meghatározott feladat, amelyet az adott entitás lát el. A második, *vagyonalapú* definíció ezzel szemben a közpénzek felhasználására, a közvagyonnal való gazdálkodás tényére helyezi a hangsúlyt. Itt tehát az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek önmagukban abból a tényből erednek, hogy egy szerv az említett javakat hasznosítja.

A feladatorientált fogalommeghatározás

A feladatorientált megközelítés kiindulópontja tehát *közfeladat* meghatározása. Ilyennek minősül minden olyan tevékenység, amelyet „egyébként az államnak vagy a helyi önkormányzatnak kellene megvalósítania”.²⁵ Hagyományosan közfeladatot ellátó szervek a központi vagy autonóm államigazgatási szervek, a kormányhivatalok, a rendvédelmi szervek és az önálló szabályozó szervek. Ide sorolandók a különböző önkormányzatok és azok szervei, valamint az olyan tisztségeket betöltő vagy feladatokat ellátó személyek, akik a tevékenységüket jogszabályok alapján, azok keretei között végzik. Általánosságban tehát elmondható, hogy a közigazgatás két alrendszeréhez, azaz az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás körébe tartozó szervek, továbbá a jogszabály által létrehozott, valamint a jogszabályban meghatározott feladatkörrel rendelkező szervek, személyek vonatkozásában a közfeladatot ellátó jelleg nem vitatható. Emellett számos példát találhatunk a jogrendszerünkben az „atipikus” közfeladatot ellátó szervekre is.

Az állami feladatok számba vétele és összegyűjtése meghaladná jelen kutatás kereteit. Az állam által ellátandó közfeladatok közé mindenekelőtt az Alaptörvényben, valamint az abban foglaltakkal összefüggésben elfogadott jogszabályokban az állam, annak szervei és hatóságai számára kijelölt hatáskörök tartoznak. E tevékenységek felölelik a végrehajtó (például: közigazgatás, az állampolgárok számára nyújtott szolgáltatások stb.) és a törvényhozó hatalom kötelezettségeit, valamint az állam igazságszolgáltatás tekintetében megvalósuló feladatait.

Az önkormányzatok feladatai, noha összetettségükben nem maradnak el az állam által ellátandó feladatokról, már könnyebben behatárolhatók. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 10. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatásköröket. Ebben a körben egyrészt köteles biztosítani az Mötv. 13. §-ában meghatározott helyi önkormányzati feladatokat.²⁶ Másrészt – az Mötv. 10. § (2) bekezdésére tekintettel – „önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását,

²⁵ 16/1998. (V. 8.) AB határozat

²⁶ Ezek a következők: 1. településfejlesztés, településrendezés; 2. településüzemeltetés; 3. a közterületek, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmény elnevezése; 4. egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások; 5. környezet-egészségügy; 6. óvodai ellátás; 7. kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása; filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme; a helyi közművelődési tevékenység támogatása; 8. gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások, valamint szociális szolgáltatások és ellátások, amelyek keretében települési támogatás állapítható meg; 9. lakás- és helyiséggazdálkodás; 10. a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása; 11. helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás; 12. honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás; 13. helyi adóval, gazdaság szervezésével és a turizmussal kapcsolatos feladatok; 14. a kistermelők, őstermelők számára – jogszabályban meghatározott termékeik – értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is; 15. sport, ifjúsági ügyek; 16. nemzetiségi ügyek; 17. közreműködés a település közbiztonságának biztosításában; 18. helyi közösségi közlekedés biztosítása; 19. hulladékgazdálkodás; 20. távhőszolgáltatás; 21. víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül. Emellett

amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes”.

A *közfeladat* fogalma ugyanakkor szélesebb annál, hogy pusztán az állami vagy önkormányzati feladatok gyakorlását takarja. „Közfeladatnak minősül az is, ha az állam valamely szakma teljességét érintő kérdésekben való tanácsadó közreműködés céljából hoz létre köztestületet úgy, hogy az e feladat ellátásához szükséges szervezettel és hatáskörökkel is ellátja. Közfeladatot láthat el az olyan ágazati önkormányzat is, amely az adott hivatás minden gyakorlója számára a foglalkozás szabályait érintő normaalkotást végez, s ezeket szankcionálja.”²⁷ A köztestületek ugyanis e feladatok megvalósítása során is részben közhatalmi jogosítványokkal élnek, ugyanakkor a határ az átruházott közigazgatási és az egyéb – például belső igazgatási – feladatok között nem éles.

A vagyonalapú fogalom meghatározás

A vagyonalapú megközelítés értelmében – az átláthatóság és a közélet tisztaságának alaptörvényi követelményeire tekintettel – közfeladatot ellátó szervnek minősülnek a közpénzzel gazdálkodó szervezetek és személyek is.²⁸ Ennek alapját az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése képezi, amelynek a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának követelményét, a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adattá minősítését alkotmányos rangra emelte.²⁹ E rendelkezés értelmében „[a] közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni”.

Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló vagyon megőrzésére, védelmére és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásra vonatkozó követelményeket a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (Nvtv.) szabályozza. Az Nvtv. 1. § (2) bekezdése sorolja fel a nemzeti vagyon körébe tartozó vagyonelemeket.³⁰ Az Nvtv. – sarkalatosnak minősülő – 7. §-a ezzel összefüggésben kimondja, hogy a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása, amelynek érdekében a nemzeti vagyont átlátható, hatékony és költségtakarékos módon kell működtetni. Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (Ávtv.) 5. § (2) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy minden az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül.³¹

Összességében elmondható, hogy vonatkozó jogszabályi előírások többszörösen biztosítják a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságát. A transzparencia követelménye alkotmányos és törvényi

törvény a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó más helyi önkormányzati feladatot is megállapíthat.

²⁷ 16/1998. (V. 8.) AB határozat

²⁸ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [33] és [35]; 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [42]

²⁹ *A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság 2011–2012. évi beszámolója.*

³⁰ Ezek különösen: az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolgok; az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő dolog; az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő pénzügyi eszközök, továbbá az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedések; az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető bármely vagyoni értékkel rendelkező jogosultság, amelyet jogszabály vagyoni értékű jogként nevesít; Magyarország határa által körbezárt terület feletti légtér; az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló törvény szerinti kibocsátási egység és légiközlekedési kibocsátási egység, valamint az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló törvény szerinti kiotói egység; állami vagy helyi önkormányzati fenntartású közgyűjtemény saját gyűjteményében nyilvántartott kulturális javak körébe tartozó dolog; a régészeti lelet; a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló törvény szerinti nemzeti adatvagyon.

³¹ Állami vagyon körébe tartoznak: az állam tulajdonában lévő dolog, valamint a dolog módjára hasznosítható természeti erő; mindazon vagyon, amely vonatkozásában törvény az állam kizárólagos tulajdonjogát nevesíti; az állam tulajdonában lévő tagsági jogviszonyt megtestesítő értékpapír, illetve az államot megillető egyéb társasági részesedés; az államot megillető olyan immateriális, vagyoni értékkel rendelkező jogosultság, amelyet jogszabály vagyoni értékű jogként nevesít; az állam tulajdonában lévő pénzügyi eszközök.

szinten is kifejezésre jut. Következésképpen az ebbe a körbe tartozó információk megismerését az érintett szervezetek mint közfeladatot ellátó szervek kötelesek biztosítani.

Járvulékos kérdések

A közfeladatot ellátó szervi minőséggel összefüggő kérdésként merült fel a *kiszervezés*, illetve az *adatkezelői-adatfeldolgozói szerepkör* meghatározása. Az említett esetek jellemzően azzal összefüggésben kerültek elő, hogy egy szerv nem biztosította a kezelésében lévő közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerését. Ennek során az adott szerv jellemzően arra hivatkozott, hogy a megismerni kívánt adatok egy másik szerv tevékenységével kapcsolatosak, így azok nyilvánosságának biztosítására a közérdekű adatigényléssel érintett entitás nem köteles.

A kiszervezéssel kapcsolatban töretlen a gyakorlat abban a tekintetben, hogy nem tesz különbséget a közfeladat ellátásával eredendően megbízott és az azt ténylegesen ellátó szerv között. Amennyiben az érintett szerv a számára meghatározott közfeladat ellátásával egy másik szervet vagy személyt bíz meg, vagyis a tevékenységet kvázi „kiszervezi” egy harmadik félnek, akkor ez utóbbi is közfeladatot ellátó szervnek minősül.³² Ilyenkor ugyanis az adott tevékenységet ténylegesen végző intézmény vagy egyén tulajdonképpen az arra jogszabályban felhatalmazott szerv helyett, annak nevében jár el.

Az adatkezelő-adatfeldolgozó közötti, kizárólag az adatvédelmi jog területére tartozó viszonyrendszer nem értelmezhető az információs szabadság tekintetében. „Az Infotv. 3. § 9. pontja szerinti adatkezelő fogalom részeként az adatkezelési cél meghatározására utalás – a szabályozási környezetet is figyelembe véve – ezzel szemben valójában csak a személyes adatok kezelésére irányadó. A célhoz kötött adatkezelés ugyanis kizárólag a személyes adatok kezelését érintően törvényi [...] követelmény”.³³ A vonatkozó törvényi előírások ugyanakkor nem nevesítik a közérdekű adatok célhoz kötött adatkezelésének követelményét. A közfeladatot ellátó szerv ezért nem hivatkozhat arra, hogy – adatfeldolgozóként – nem jogosult az általa kezelt közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerése iránti igény teljesítésére.

Az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve azonban nemcsak a közpénzekkel való gazdálkodás szempontjából irányadó, hanem – a Nemzeti Hitvallásban foglaltakra tekintettel – a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok kezelése szempontjából általában véve is iránymutatásul szolgál.³⁴ A közfeladatot ellátó szervi minőség szempontjából kizárólag azt kell figyelembe venni, hogy az adott szerv közérdekű adatot kezel, és önmagában ennél fogva terheli az információs szabadsággal összefüggésben kötelezettség. „Ez az általános érvényű kötelezettség nem korlátozható a címzettek körének szűkítésével, hogy az ne eredményezné egyúttal a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozását.”³⁵

Az állami vagy önkormányzati tulajdonban álló társaságok

Az állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok közfeladatot ellátói minőségét több szempont is megalapozza. Egyrészt ezek az entitások tevékenységek, feladatok széles körét ellátják. A feladatorientált megközelítés tekintetében azonban kiemelendő, hogy az általuk kezelt közpénzek és nemzeti vagyon elsődleges rendeltetése nem lehet más, mint közfeladat ellátása.³⁶ Ezért kizárólag állami vagy önkormányzati feladatok ellátása céljából lehet állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságot létrehozni és működtetni.

Egyes esetekben maguk a jogszabályok nevesítik azokat a konkrét gazdasági társaságokat, amelyek kiemelt közfeladatokat látnak el. Példaként említhető a Magyar Nemzeti Bank (MNB), amelynek működési kereteit az Alaptörvény és a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény

³² NAIH/4663/2/2012/V.

³³ 6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [33]

³⁴ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [35]; 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [42]

³⁵ 6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [31]

³⁶ Nvtv. 7. §

(MNBtv.) jelöli ki. Az MNB egy kizárólagos állam tulajdonban álló részvénytársaság, amely felelős a monetáris politikáért, illetve felügyeli a pénzügyi közvetítőrendszert. Tevékenységének elsődleges célja pedig az árstabilitás elérése és fenntartása. Az MNB tehát „az ország pénzügyi rendszerét irányító és ellenőrző, kizárólagos állami tulajdonban álló, részvénytársasági formában működő szervezetként [...] vitathatatlanul közfeladatot lát el”.³⁷ Az állami működés szempontjából kiemelt feladatok ellátására hatáskörrel rendelkező közfeladatot ellátó szerv továbbá az Államadósság Kezelő Központ, illetve a Magyar Posta.³⁸

A törvények azonban nemcsak az állami feladatokat ellátó szervek, hanem a piacorientált társaságok vonatkozásában is tartalmazhatnak közfeladatra vonatkozó rendelkezéseket. Ebben a körben kiemelendő a Magyar Export-Import Bank (Eximbank) és a Magyar Exporthitel Biztosító.³⁹ Előbbi az állam tulajdonában álló szakosított hitelintézet, amely a Magyar Export-Import Bank Részvénytársaságról és a Magyar Exporthitel Biztosító Részvénytársaságról szóló 1994. évi XLII. törvény 2. §-ában meghatározott feladatokat látja el.⁴⁰ E tevékenységek vonatkozásában az Eximbank közfeladatot ellátó szervnek minősül.⁴¹ Ugyanígy köteles eleget tenni az információs szabadságból eredő kötelezettségeknek a Magyar Fejlesztési Bank is.⁴²

Máskor a jogszabályok a közfeladatot ellátó szervek egy meghatározott körének vonatkozásában tartalmazznak előírásokat. Ide tartoznak többek között az egyes közműszolgáltató cégek, amelyekkel összefüggésben az Infotv. 26. § (3) bekezdése – általános jelleggel – kimondja, hogy törvény eltérő rendelkezése hiányában „közérdekből nyilvános adat a jogszabály vagy állami, illetőleg 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, személyes adatnak nem minősülő adat”. Az említett szervek tevékenységét – többek között – a földgáz- és a villamosenergia-ellátást, valamint a hulladékgazdálkodás rendjét szabályozó törvények határozzák meg.⁴³ A Fővárosi Ítéltábla az egyik ítéletében megállapította például, hogy – az Infotv. 26. § (3) bekezdésére tekintettel – a gázszolgáltató a „tulajdonában álló kedvezményezett minden üzleti tevékenységét a távfűtésben részesülő fogyasztók ellátásbiztonsága érdekében, a távhő- és kapcsoltan hőtermelő társaságoknak értékesítésre történő felajánlás céljából, a közintézményi felhasználók ellátásbiztonsága érdekében, valamint a távhőszolgáltatás versenyképességének megőrzése érdekében, azaz nem üzleti érdekből végzi”.⁴⁴ Ugyanígy közfeladatot ellátók a víziközmű-szolgáltatást nyújtó társaságok is. Az Möt. 13. § (1) bekezdés 21. pontja értelmében a víziközmű-szolgáltatás helyi önkormányzati feladat, feltéve, hogy a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint az ellátásért a helyi önkormányzat a felelős.⁴⁵

³⁷ 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [16]; lásd még NAIH/2015/3370/6/V.

³⁸ Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 11-14/A. §-ok; a postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény 18. §

³⁹ A Magyar Export-Import Bank Részvénytársaságról és a Magyar Exporthitel Biztosító Részvénytársaságról szóló 1994. évi XLII. törvény

⁴⁰ Ezek többek között a következő tevékenységek: a magyar áruk és szolgáltatások exportjához, a beszállítói ügyletekhez, az exportcélú befektetésekhez, a belföldi székhelyű gazdálkodó szervezet nemzetközi versenyképességét javító befektetéseihez, beruházásaihoz, forgóeszközigényeihez, a nemzetközi segélyügyletekhez, a magyar befektetők külföldi befektetéseihez, valamint az importhoz, továbbá a Magyarországon megvalósuló külföldi beruházásokhoz és azok érdekében létrejött jogviszonyokhoz kapcsolódó pénzügyi szolgáltatási, kiegészítő pénzügyi szolgáltatási és befektetési szolgáltatási tevékenységek; a nemzetközi fejlesztési együttműködési célú segélyügyletekhez, valamint nemzetközi fejlesztési célú alap alapításához, illetve ahhoz történő csatlakozáshoz kapcsolódóan az alábbi tevékenység; segélyhitel nyújthat a magyar árukat, szolgáltatásokat megvásároló, igénybe vevő deviza-külföldieknek, és kedvező kamatozású hiteleket nyújthat a külön rendeletben foglalt feltételek mellett.

⁴¹ NAIH/2015/7059/5/V.

⁴² A Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló 2001. évi XX. törvény; ABI-3443-5/2010/K.

⁴³ Lásd a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény, a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény és a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvényt

⁴⁴ A Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.21.467/2014/8. számú ítélete

⁴⁵ NAIH/2015/1331/6/V.

Ugyanakkor az állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok szintén közpénzekkel gazdálkodnak. A tulajdonukban álló eszközök az állami vagy a nemzeti vagyon körébe tartoznak, e szervek így annak kezelésével, felhasználásával összefüggésben hoznak döntéseket. Következésképpen ezen entitások a vagyonalapú megközelítés értelmében is kötelesek a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jog érvényre juttatására.

A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezetnek biztosítania kell a hozzáférést az általa kezelt közérdekű adatokhoz.⁴⁶ Példaként említhető a Vértesi Erőmű Zrt., amelyben a Magyar Villamos Művek Zrt. (MVM) meghatározó befolyással rendelkezett. Utóbbi kétség kívül jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek minősül, amely az általa kezelt közérdekű adatok megismerhetővé tételére köteles. Ugyanakkor az információszabadság aránytalan korlátozását jelentené, ha az MVM meghatározó befolyása alatt álló, általa stratégiaileg irányított leányvállalat esetében az átláthatóságot nem kellene biztosítani. Az Ávtv. 5. § (2) bekezdésének a közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos alapjog érvényesülésére figyelemmel történő értelmezéséből továbbá az következik, hogy „a közérdekű adatok nyilvánosságának biztosítása szempontjából a tartós állami tulajdonban lévő anyavállalat meghatározó befolyása alatt álló leányvállalatot is olyan gazdasági társaságnak kell tekinteni, amely közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó személynek minősül”.⁴⁷

Az MNB által a feladataival és elsődleges céljával összhangban alapított, többségi tulajdonában álló gazdasági társaságok részére az alapítás során juttatott vagyoni hozzájárulás forrása szükségképpen közpénz.⁴⁸ Továbbá az MNB által „alapított gazdasági társaságban fennálló kizárólagos vagy többségi részesedése és pénzügyi eszközei tehát – közvetett – állami tulajdonnak minősülnek, nemzeti vagyonba tartoznak”.⁴⁹ Ez alapján tehát az Nvtv. 7. §-ának alapelvei rendelkezései az állami tulajdonban álló gazdasági társaságok és az általuk közpénzből alapított gazdasági társaságok esetében is alkalmazandó előírások. „Mindez azt jelenti, hogy a közfeladatot ellátó szerv meghatározó (legalább többségi) befolyása – irányítása – alatt álló gazdasági társaság a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervezetnek minősül, amely közpénzt kezel, s ezért főszabály szerint – önálló jogi személyisége (elkülönült jogalanyisége) ellenére is – a vonatkozó alaptörvényi és törvényi rendelkezések szerinti adatnyilvánosság biztosítására köteles”.⁵⁰

Az állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok közfeladatot ellátó szervei minősége azonban jóval szélesebb. A 3026/2015. (II. 9.) AB határozat ugyanis elvi érveléssel mondta ki, hogy „[a]z Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből – különösen annak utolsó mondatából – [...] egyértelműen következik, hogy a közérdekű adatszolgáltatás kötelezettsége nem függvénye annak, hogy közérdekű adatot birtokló szervezet milyen szervtípusba tartozik, milyen tulajdonban van, milyen tevékenységet folytat, a közérdekű adatszolgáltatásra irányuló kötelezettséget önmagában megteremti az a tény, hogy a szervezet közérdekű adatot birtokol”.⁵¹ Ebből következően az állami, illetve önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok a továbbiakban nem hivatkozhatnak arra a közérdekű adatigénylések teljesítésének kötelezettségével szemben, hogy ők nem közfeladatot ellátó szervnek minősülnek, mert nincs jogszabályban meghatározott feladatkörük.⁵² Noha az információszabadság szempontjából általában az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint egyéb közfeladatot ellátó szervek és személyek tekintendők kötelezettnek, ezen alapjog biztosítja a transzparenciát a közpénzekkel gazdálkodó összes szervezet esetében is.⁵³

⁴⁶ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [35]

⁴⁷ 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [46]

⁴⁸ 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [19]

⁴⁹ 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [21]

⁵⁰ 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [23]

⁵¹ 3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [19]

⁵² *A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság beszámolója a 2012. évi tevékenységéről.*

⁵³ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [35]

3.1.2. A közérdekű adatok

Az Alaptörvény megfogalmazásából, valamint a vonatkozó alkotmánybíróági gyakorlatból következően az információs szabadság elsődlegesen a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogot testesíti meg.⁵⁴ Ebbe a körbe sorolható minden olyan információ, amely a közfeladatot ellátó szerv „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”.⁵⁵ Az említett információt egyrészt tartalmi, másrészt formai szempontok alapján kell vizsgálat tárgyává tenni.

A tartalmi kritériumok

A közérdekű adat fogalma mindenekelőtt minden olyan információt felölel, amelyek az adott közfeladatot ellátó szerv tevékenységére vonatkoznak vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkeztek. Ezek közé tartoznak például a szerv hatáskörére, illetékességre, szervezeti felépítésére, szakmai tevékenységére, eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adatok. A fogalom meghatározás értelmében ugyanakkor a közérdekű adatok köre *ennél jóval szélesebb lehet*.

Mindenképpen ide sorolandók a közpénzekre, a nemzeti és az állami vagyoni vonatkozó információk is, amelyek közérdekű adat mivoltát az Alaptörvény deklarálja.⁵⁶ Hagyományosan mindazon forrás közpénznek minősül, amely – közvetlenül vagy közvetve – az adófizetőkől folyik be az államháztartás egyes alrendszerébe, illetve amelyet onnan folyósítottak.⁵⁷ A hatályos jog emellett ebbe a körbe sorolja még az Európai Uniótól származó, illetve a nemzetközi megállapodások alapján nyújtott pénzeszközöket is.⁵⁸ A nemzeti vagyon körébe pedig jellemzően az *állam és a helyi önkormányzatok tulajdona* tartozik.⁵⁹ A közpénzek felhasználásának, valamint a nemzeti vagyonnal való gazdálkodásnak a nyomon követése és ellenőrzése alapvető társadalmi elvárás egy demokratikus jogállamban.⁶⁰ Az állam a redisztribúciós tevékenysége révén jelentős befolyást gyakorolhat olyanok – természetes vagy jogi személyek, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek – helyzetére, akik vagy amelyek a vonatkozó döntések meghozatalában nem vehetnek részt.⁶¹ Ez tehát felételezi a különböző kontrollmechanizmusok meglétét, amelyek közé tartozik – többek között – az információs szabadság.

A közérdekű adatok speciális körét jelentik a környezeti adatok.⁶² Ezen információk kiemelt szerepet töltenek be az emberi élet és egészség védelmére, a természetes és az épített környezet megővése, valamint a jövő nemzedékek jogainak érvényre juttatása szempontjából. E funkciójukból következően a környezeti adatok közérdekűnek minősülnek, azaz automatikusan a transzparencia követelményének hatálya alá esnek.⁶³

⁵⁴ Vö. Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés és 2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [24]

⁵⁵ Infotv. 3. § 5. pont

⁵⁶ Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdés

⁵⁷ az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény

⁵⁸ A közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény 1. § (1) bekezdés

⁵⁹ Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés és Nvtv. 1. § (2) bekezdés

⁶⁰ A Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság NAIH/2016/3145/2/J. számon kelt állásfoglalása

⁶¹ PÉTERVÁRI 2004.

⁶² A nyilvánosság környezeti információkhoz való hozzáféréseinek rendjéről szóló 311/2005. (XII. 25.) kormányrendelet 2. §-a ebbe a körbe sorol minden, a környezetre, illetve a környezeti elemek állapotára, a környezetterhelésre, a környezettel összefüggő intézkedésekre, a környezetvédelmi jogszabályok végrehajtásáról szóló jelentésekre, a kapcsolódó költséghatékonysági és más gazdasági elemzésekre és feltevésekre, valamint az emberi egészség és biztonság állapotára vonatkozó adatot.

⁶³ Lásd a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 12. § (2) bekezdését és a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott egyezmény (Magyarországon kihirdette: 2001. évi LXXXI. törvény) 4. cikkét.

Kiemelendő továbbá a közérdekű adatok igazságtartalma. Ezek az információk jellemzően tény-adatok, és mint pontos információk a közérdekű adatok körén belül a pénzügyi, gazdasági adatok azok, amelyek e tényszerűséget leginkább kifejezésre juttatják. Tények, amelyek, ha hitelesek, feketén-fehéren megmutatják egy szervezet, gazdasági társaság működésének sikerét, vagy rámutatnak a működésében rejlő anomáliákra. A tényadatok nyilvánossága a demokratikus társadalom szempontjából hosszú távon még további előnyökkel is kecsegtet, és pedig azzal, hogy segítségével küzdeni lehet a médiaelméletben csak „factoidnak” nevezett jelenséggel. Ez egy olyan tényt jelent, amely azóta létezik, amióta az újságokba bekerült, a tárgyaló teremben pedig olyan utalás, amelyre nincsen bizonyíték. Mark Twain szavait idézve „a hazugság már félig körbejárta a világot, mikor az igazság még csak a cipőjét fűzi”.⁶⁴ A közérdekű adatok tényszerűségéhez fűződő társadalmi elvárást hivatott kifejezni a hatályos jogban a hamis vagy hamisított közérdekű adatok hozzáférhetővé tételének vagy nyilvánosságra hozatalának büntetőjogi szankcionálása.⁶⁵

Az adat fontossága ugyanakkor abból a szempontból irreleváns, hogy közérdekű adatról van-e szó. Közérdekűnek minősül minden, a közfeladat ellátása körében keletkezett információ, *függetlenül annak vélt vagy valós fontosságától. Közömbös tehát, hogy az* adott információ a közfeladatot ellátó szerv vezetője, illetve a szerv egy gazdasági társaság szempontjából fontosnak, jelentős-e, vagy az objektíve, a szervezet működése, gazdálkodása, hatékonysága aspektusából meghatározó információként értékelendő-e.

Végezetül megemlítendő, hogy a személyes adatok minden esetben kívül esnek a közérdekű adatok körén. Személyes adat ugyan nyilvánossá tehető, és adott esetekben ugyanúgy, mint a nyilvánosságában nem korlátozott közérdekű adat publikálható, de ettől még nem válik közérdekű adattá. A *közérdekű adat* fogalmi teljesülésének éppen az egyik meghatározó kritériuma, hogy nem lehet személyes, így az alapfogalmak szintjén is megjelenik a *közszféra* és a *magánszféra* elválasztásának óhaja.

A formai kritériumok

Az információs szabadság feltételezi a közfeladatok ellátásával kapcsolatban keletkezett információk rögzítettségét. A közfeladatot ellátó szervek ugyanis – főszabály szerint – nem kötelezhetők a közérdekű adatok előállítására. Másrészt a transzparenciát csupán az adott közfeladatot ellátó szerv rendelkezésére álló közérdekű adatok vonatkozásában kell biztosítani.⁶⁶ Az e körbe nem tartozó információk megismerhetőségét az érintett szerv nem köteles biztosítani.

A közérdekű adat ebbéli minősége ugyanakkor független attól, hogy az adott információt milyen formában rögzítették. A közérdekű adatot lehet akár elektronikus formában, papíron, akár más olvasható formában rögzíteni. Továbbá az adat rögzítettsége és kezelése – jogszabályi korlátok között – minden további nélkül megteremti a nyilvánosságot: a vonatkozó információk leválogatása, összesítése és rendszerezése nem tartozik *új adat előállítás körébe*.⁶⁷

Végezetül megemlítendő, hogy a nyilvánosság azonnali tényleges teljesülése nem feltétele annak, hogy az adatot közérdekűnek minősítsük. Bizonyos esetekben a hatályos jogszabályok korlátozzák az adott információ nyilvánosságát, megismerhetőségét. Ez azonban – a fent említett fogalom meghatározásra tekintettel – továbbra sem változtat a közérdekű adat mivoltán.

3.1.3. A közérdekből nyilvános adatok

A nyilvános információk másik csoportjába a közérdekből nyilvános adatok tartoznak. Ebbe a körbe tartozik „a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra ho-

⁶⁴ RÉVÉSZ 2015, 16–18.

⁶⁵ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 220. § (1) bekezdés c) pontja

⁶⁶ Vö. Infotv. 26. § (1) bekezdés

⁶⁷ Lásd a közérdekű adat iránti igény teljesítéséért megállapítható költségtérítés mértékéről szóló 301/2016. (IX. 30.) kormányrendelet (Költségrendelet) 3. § (2) bekezdését.

zatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli”.⁶⁸ A közérdekből nyilvános adat létrejöttének is tartalmi és formai kritériumai vannak.

A tartalmi kritériumok

Tartalmi szempontból két kritériumnak kell teljesülnie. Egyrészt a közérdekből nyilvános adatok nem eshetnek a *közérdekű adatok* fogalma alá. Ez általánosságban azt jelenti, hogy az ebbe a körbe sorolt információk nem egy közfeladatot ellátó szerv tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett adatok. Másrészt a közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségének nyomós közérdeken kell alapulnia.

A közérdekből nyilvános adatok körébe általánosságban olyan a piaci szereplők birtokában lévő adatok tartoznak, amelyek az üzleti kapcsolatot megalapozó szerződéssel, a beruházással összefüggésben keletkeztek. Ebbe a körbe tartoznak többek között – az Alaptörvényen nyugvó transzparenciakövetelményt megerősítve – az állami vagyonnal való gazdálkodásra és az azzal való rendelkezésre vonatkozó, közérdekű adatnak nem minősülő információk.⁶⁹ Úgyszintén közérdekből nyilvánosak a közpénzekből nyújtott támogatásokkal kapcsolatban a pályázati kiírást előkészítő, a pályázatot kiíró, a támogatási döntést előkészítő és a támogatási döntést meghozó szerv vagy személy által a pályázattal, a pályázati eljárással, a támogatási döntéssel összefüggésben kezelt, közérdekű adatnak és különleges adatnak nem minősülő adatok.⁷⁰ Itt a nyilvánosságot alapvetően a közpénzek elköltésének nyomon követhetősége, a közpénzekből magánpénzzé válás kontrollálásának az igénye alapozza meg.

A transzparenciakövetelmények azonban nemcsak a köztulajdonban álló vagy közpénzekkel gazdálkodó gazdasági társaságokra vonatkoznak, hanem általában minden vállalkozásra. Esetükben ugyanis a hitelezői érdekek védelme, a gazdasági élet és verseny tisztasága alapozza meg a nyilvánosságot. A *cégnyilvántartás, illetőleg az annak integráns részét képező cégjegyzék* fennálló és törölt adatai, valamint a cégiratok teljeskörűen nyilvánosak.⁷¹ Ez azt jelenti, hogy a gazdasági társaságok – törvényben meghatározott – adatai hozzáférhetők, *függetlenül attól, hogy milyen a tulajdonosi szerkezet*.

A *közérdekből nyilvános adatok* speciális csoportját alkotják a közérdekből nyilvános személyes adatok. A közhatalmat gyakorlók vagy a politikai közszereplést vállalók esetében az információszabadság elsőbbséget élvez az olyan személyes adatoknak a védelméhez képest, amelyek köztevékenységük és annak megítélése szempontjából jelentősek lehetnek. Az e körbe eső személyes adatok megismerhetőségére nem csupán az állami és a politikai közélet informált megvitatása érdekében van szükség, hanem az állami szervek helyes megítéléséhez és a működésükbe vetett bizalom megalapozásához is.⁷² Az említett személyi kör esetében tehát biztosítani kell egyrészt, hogy az információszabadság érvényesülésének az adatvédelem ne képezze indokolatlanul a gátját, *másrészt viszont garantálni kell, hogy az egyén magánszférájában ne váljon kiszolgáltatottá. Következésképpen a közérdekből nyilvános személyes adatok körében megfelelő egyensúlyt kell találni az információszabadság és az adatvédelem között*.

Kiemelendő ebben a körben, hogy a *közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személyek* „neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata, valamint azok a személyes adatai, amelyek megismerhetőségét törvény előírja”, nyilvánosak.⁷³ *Főszabály szerint tehát minden közfeladatot ellátó személy, illetve a közfeladatot ellátó*

⁶⁸ Infotv. 3. § 6. pont

⁶⁹ Ávtv. 5. § (1) bekezdés

⁷⁰ A közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény 3. § (1) bekezdés.

⁷¹ A cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény 10. § (2) bekezdés.

⁷² 60/1994. (XII. 24.) AB határozat

⁷³ Infotv. 26. § (2) bekezdés

szervek közfeladatahoz közvetlenül kapcsolódóan munkát végző munkavállalók esetében az említett személyes adatokra továbbra is a nyilvánosság érvényes.⁷⁴

Az említett munkavállalók más, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata is közérdekből nyilvánosnak minősülhet. Mivel közpénzek felhasználásáról van szó, az átláthatóság és ellenőrizhetőség – mint közérdekek – kiemelt fontosságúak. Emiatt pedig az érintett munkavállalók részére kifizetett munkabér, valamint a rendszeres, eseti, pénzbeli és természetbeni juttatások, így a szabadságmegváltás, jutalom, helyettesítési díj, keresetkiegészítés, céljuttatás összege a közfeladat ellátásával összefüggésben keletkezett személyes adatnak minősülnek, azokat bárki megismerheti.⁷⁵

Emellett számos jogviszonyt meghatározó törvény is több, a közfeladat ellátása szempontjából releváns személyes adatot nyilvánossá minősít. Példaként említhető, hogy a kormánytisztviselő neve, állampolgársága, az őt alkalmazó államigazgatási szerv neve, az érintett kormányzati szolgálati jogviszonyának kezdete, a kormánytisztviselő besorolása, a munkakörének megnevezése és a betöltés időtartama, a vezetői kinevezés és annak megszűnésének időpontja, a címadományozás adatai, valamint a kormánytisztviselő illetménye mind nyilvános adat.⁷⁶ A köztulajdonban álló gazdasági társaságok esetében pedig széles körben nyilvánosak a vezető tisztségviselők, felügyelőbizottsági tagok, vezető állású munkavállalók, valamint az önállóan cégjegyzésre vagy a bankszámla feletti rendelkezésre jogosult munkavállalók személyes adatai (név, tisztség, munkakör, munkaviszony alapján folyósított pénzbeli juttatások).⁷⁷

A közérdekből nyilvános személyes adatok tipikus körét alkotják a vagyony nyilatkozatok, illetve az azokban szereplő személyes adatok. Bizonyos közfeladatot ellátó személyek vagyoni helyzetének megismerhetőségéhez, ellenőrizhetőségéhez kiemelt társadalmi érdek fűződik. Ezek közé tartozik az Alaptörvényben nevesített átláthatóság és a közélet tisztasága elvének érvényesülése, a közpénzekkel való gazdálkodás ellenőrzése, a korrupció elleni harc, illetőleg a demokratikus közvélemény formálása. E célok megvalósulását segíti elő a megfelelően szabályozott és ellenőrzött vagyony nyilatkozat-tételi kötelezettség, illetőleg – ahhoz kapcsolódóan – az információszabadság. Jelenleg Magyarországon számos olyan jogszabály van, amely közfeladatot ellátó személyeknek vagyony nyilatkozat megtevést írja elő.⁷⁸ *Lényeges azonban, hogy a jogalkotó tudatosan differenciálta a vagyony nyilatkozatok tartalmát, a kötelezettek személyi körét,* valamint az adatok nyilvánosságát. Az egyes törvények szabályozási logikája mentén nem nyilvános és nyilvános – közvételeendő vagy kérelemre hozzáférhető – vagyony nyilatkozat-típusokat különböztetünk meg.

Megemlíthető ugyanakkor, hogy nem csak az információszabadság funkcióihoz kapcsolódóan találhatók közérdekből nyilvános személyes adatok jogrendszerünkben. Például a korábbi kommunista diktatúra hatalombirtokosainak a diktatúra működésében betöltött szerepükkel és cselekményeikkel összefüggő személyes adataik nyilvánosságra hozhatók.⁷⁹ Ebben az esetben az adatok nyilvánosságát a történelmi múlt feltárása, a múlttal való szembenézés, valamint a lusztráció indokolja.⁸⁰

Másrészt bizonyos szankciós célok is megalapozhatják a transzparenciát. Ez alapvetően a „peligér” szokásjogán alapszik, amit ma már csak korlátozottan és csak rendkívül indokolt esetben, szabályozott keretek között, a szükségesség-arányosság alkotmányos patikamérlegén kimérve lehet alkalmazni. Társadalmi, gyakorlati hasznossága józan gyakorlati alkalmazás mellett azonban kétségtelenül pozitív lehet, és a közjót szolgálja. Jó példa erre, hogy közérdekből nyilvánosak mindazon magánszemélyek adatai (név, lakóhely, a megállapított adóhiány és jogkövetkezmény összege), akiknek

⁷⁴ PÉTERFALVI et. al. 2013.

⁷⁵ *A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság beszámolója a 2016. évi tevékenységről.*

⁷⁶ Lásd a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 179. §-át.

⁷⁷ A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény (Kgtv.) 2. § (1) bekezdés.

⁷⁸ Példaként említhető az egyes vagyony nyilatkozat-tételi kötelezettségekről 2007. évi CLII. törvény, az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény, Möt., a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény.

⁷⁹ Alaptörvény U. cikk (4) bekezdés

⁸⁰ bővebben: TRÓCSÁNYI 2007.

180 napon keresztül folyamatosan fennálló, az állami adóhatóságnál nyilvántartott túlfizetéssel csökkentett adótartozása nettó módon számítva a 10 millió forintot meghaladja.⁸¹

Végezetül pedig kiemelendő, hogy találunk példát olyan információkra is, amelyek egyrésztől közérdekből nyilvános, másrésztől pedig közérdekből nyilvános személyes adatoknak minősülnek. Minden olyan természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít, köteles e jogviszonnyal összefüggő adat megismerhetőségét biztosítani.⁸² Ebbe a körbe különösen a „központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezménnyel, az állami és önkormányzati vagyron kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos” információk tartoznak.⁸³

A formai kritériumok

Formai szempontból az úgynevezett *törvényesség követelményének* kell *érvényesülnie*. Ez azt jelenti, hogy törvényi szinten kell rendelkezni az adatok nyilvánossá tételéről, illetve nyilvánosságra hozataláról. Ez érthető feltétel, hiszen például személyes adatok nyilvánosságra hozatalának kötelezővé tételekor a személyes adatok védelméhez fűződő alapjogában korlátozzák az egyént azért, hogy a többség, illetve a társadalom nyilvánossághoz fűződő érdeke kifejezésre juthasson. A jogkorlátozás mértékéhez igazodva a nyilvánosságot megalapozó közérdeknek tehát valóban szükségesnek, indokoltnak kell lennie, és a korlátozásnak a jogszabályi hierarchiában törvényi szinten kell érvényt szerezni.⁸⁴

3.2. A közérdekűadat-igénylés szabályai

Az információs szabadság mint alapjog két részjogosítványt ölel fel. Egyrészt mindenkinek joga van a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez, másrészt ezen információk terjesztéséhez.⁸⁵ A megismeréshez való jog továbbá két pilléren nyugszik: az egyedi vagy úgynevezett közérdekűadat-igénylés intézményén, valamint a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok elektronikus közzétételén.⁸⁶ A nyilvánosság két módja között alapvetően az a különbség, hogy míg előbbi a társadalom tagjainak tevékeny közreműködését feltételezi, addig utóbbi kizárólag a közfeladatot ellátó szervek aktivitását igényli.⁸⁷ A vonatkozó jogszabályok értelmében nem minden nyilvános adatot kell proaktív módon, elektronikus úton megismerhetővé tenni. A közfeladatot ellátó szervek ezért egyedi kérelem alapján kötelesek biztosítani a hozzáférést a kezelésükben lévő a közérdekű vagy közérdekből nyilvános információkhoz.⁸⁸ Erre szolgál a közérdekűadat-igénylés intézménye.

⁸¹ Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 2164. §

⁸² Infotv. 27. § (3a) bekezdés

⁸³ Infotv. 27. § (3) bekezdés

⁸⁴ Vö. Infotv. 5. § (1) bekezdés *b)* pont és (3) bekezdés

⁸⁵ Vö. Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés

⁸⁶ 2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [25]

⁸⁷ Az elektronikus információs szabadságról szóló törvény szabályozási koncepciója.

⁸⁸ Infotv. 26. § (1) bekezdés

3.2.1. Az adatigénylés benyújtása

Az igénylő személye

A közérdekű vagy a közérdekből nyilvános adatok megismerése iránt bárki igénylést nyújthat be a közfeladatot ellátó szervekhez. A vonatkozó jogszabályok ugyanis nem tesznek különbséget a jogalanyok között az információszabadság tekintetében.⁸⁹ Az alapjog elsődleges címzettjei értelemszerűen az állampolgárok. Nem állítható azonban, hogy az információszabadság kizárólag élő emberhez kötődne. Adott esetben ugyanis a sajtótermékek, a politikai pártok vagy akár a civil szervezetek is élhetnek e joggal annak érdekében, hogy eleget tegyenek a társadalomban betöltött „kontroll-” és „véleményformáló” szerepüknek.⁹⁰

Az adatigénylő megítélése szempontjából az sem vizsgálandó, hogy milyen minőségben jár el. Az egyszerű állampolgároktól kezdve az újságírókon át egészen a politikusokig bárki igényelhet közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat. Bizonyos közhatalmi hivatást űzőket ugyanakkor külön törvények jogosítanak fel arra, hogy tájékoztatást kérjenek, vagy információkat gyűjtsenek egyes személyektől, intézményektől.⁹¹

A vonatkozó előírások az állampolgárság tekintetben sem tesznek különbséget igénylők között. Akár magyar, akár más állam polgára az egyén, aki közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatokat kíván megismerni, a közfeladatot ellátó szerveket ugyanolyan kötelezettségek terhelik az információszabadság vonatkozásában. Ugyanígy azt sem lehet vizsgálni, hogy az igénylő valós személy vagy szervezet. Egy elektronikus levélcím és a hozzátartozó név valóságát nem lehet személyazonosság vagy bírósági bejegyzés igazolásához kötni.⁹²

Az igénylés benyújtásának módja

Az igénylő az adatigénylést szóban, írásban vagy elektronikus úton nyújthatja be a közfeladatot ellátó szervhez.⁹³ A benyújtás módja elsősorban azt determinálja, hogy az érintett szerv milyen csatornákon kommunikál az adatigénylés teljesítésével összefüggésben az igénylővel, illetőleg, hogy milyen módon kell az adatigénylést teljesíteni. Ez természetesen nem zárja ki azt, hogy az igénylő megjelöl például egy elektronikus elérhetőséget, amelyre a közfeladatot ellátó szerv a megismerni kívánt adatokat továbbíthatja, ugyanakkor, amennyiben ilyen kikötés nem szerepel az igénylésben, azt a benyújtásnak megfelelően kell teljesíteni.

Az igénylő személyes adatai

A közérdekűadat-igénylések teljesítésével összefüggésben szükségessé válhat az igénylőre vonatkozó személyes adatok kezelése. Ezeket az információkat kizárólag három cél megvalósulása érdekében lehet felhasználni: az igény teljesítése, annak vizsgálata céljából, hogy az igényt ugyanazon adatok vonatkozásában egy éven belül ismételtén nyújtották be, illetőleg az igény teljesítéséért esetlegesen megállapított költségtérítés megfizetéséhez szükséges körben.⁹⁴ Más esetben a közfeladatot ellátó szerv köteles a költségtérítés megfizetését követően, legfeljebb azonban az igénylés benyújtását követő egy év elteltével haladéktalanul törölni a személyes adatokat.⁹⁵

⁸⁹ Magyarország Alaptörvénye VI. cikk (2) bekezdés és Infotv. 26. § (1) és 28. § (1) bekezdései

⁹⁰ Vö. *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, no. 37374/05, 14 April 2009.

⁹¹ Möt. 32. § (2) bekezdés *b)* és *f)* pontjai alapján az önkormányzati képviselő jogosult a képviselő-testület ülésén a polgármestertől, a jegyzőtől, a bizottság elnökétől önkormányzati ügyekben felvilágosítást kérni, továbbá igényelheti a képviselői munkájához szükséges tájékoztatást a polgármestertől.

⁹² RÉVÉSZ–BUZÁS 2015.

⁹³ Infotv. 28. §

⁹⁴ Infotv. 4. § (1) bekezdés és 28. § (2) bekezdés

⁹⁵ Infotv. 28. § (2) bekezdés

3.2.2. Az adatigénylés teljesítése

Az adatigénylés vizsgálata

Az igény beérkezését követően az érintett szervnek mindenekelőtt azt kell megvizsgálnia, hogy valóban közérdekűadat-igénylésről van-e szó.⁹⁶ Az igénylők általában meg szokták jelölni az Infotv. vonatkozó rendelkezéseit, amely alapján a megismerni kívánt információk rendelkezésre bocsátását kérik. Ennek hiányában azonban tartalmi elemzésnek kell alávetni a beadványt. Amennyiben semmilyen olyan információ nem áll a közfeladatot ellátó szerv rendelkezésére, amely alapján megállapítható lenne az igénylés mivolta, pontosítást lehet kérni az igénylőtől. Általánosságban azonban célszerű minden bizonytalan kérelmet adatigénylésként kezelni, ezáltal ugyanis az érintett szerv megelőzheti egy esetleges hatósági vizsgálat vagy bírósági eljárás megindítását.⁹⁷

Amennyiben a szerv megbizonyosodott arról, hogy közérdekűadat-igénylést nyújtottak be hozzá, további két tényezőt kell vizsgálat tárgyává tennie. Egyrészt azt, hogy maga a szerv közfeladatot ellátónak minősül-e.⁹⁸ Az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek ugyanis csak e szerveket terhelik. Másrészt mérlegelni kell, hogy a megismerni kívánt információk közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok-e. A nyilvánosság ugyanis csak e két adatkör tekintetében érvényesül.⁹⁹

Számos esetben előfordul, hogy a közérdekűadat-igénylésből nem derül ki egyértelműen, hogy az igénylő mely tevékenységgel vagy közfeladatot ellátó személyi körrel kapcsolatos mely adatokat kívánja megismerni. A közérdekűadat-igénylés teljesítése ilyenkor szükségessé teszi a közfeladatot ellátó szerv és az adatigénylő együttműködését. Az adatgazda ebben az esetben ugyanis köteles felhívni az igénylőt az igény pontosítására.¹⁰⁰

Nem lehet ugyanakkor vizsgálat tárgyává tenni azt, hogy az adatigénylő mely célból igényelt adatokat. Az információszabadság a megismerés és terjesztés indokaira tekintet nélkül biztosítandó. A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerése nem célhoz kötött. Ez azt jelenti, hogy a pusztán kíváncsiság éppúgy megfelelő motivációja lehet az adatigénylésnek, mint az, ha valaki az így megismert közérdekű adatot a közéleti véleménynyilvánítása során terjesztetni kívánja. Következésképpen nem a polgárnak kell az igazolnia, hogy az adatok megismeréséhez bármiféle érdeke fűződne, hanem a közfeladatot ellátó szervnek kell indokolnia az igényelt információ rendelkezésre bocsátásának esetleges megtagadását.¹⁰¹

Az adatigénylés teljesítésének határideje

Főszabály szerint a közérdekű és közérdekből nyilvános adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az igény beérkezését követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül tesz eleget.¹⁰² A jelenleg hatályos rendelkezés tehát objektív időpontot határoz meg a teljesítésre nyitva álló időintervallum kezdeteként, amely jelentős módon befolyásolhatja az állampolgár jogorvoslati lehetőségeit.

Amennyiben az adatigénylés jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adatra vonatkozik, vagy annak teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételeével jár, a teljesítés határideje egy alkalommal 15 nappal meghosszabbítható. Erről az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell.¹⁰³

⁹⁶ BUZÁS et. al. 2016.

⁹⁷ Uo.

⁹⁸ 3.1.1. pont

⁹⁹ 3.1.2. és 3.1.3. pontok

¹⁰⁰ Infotv. 28. § (3) bekezdés

¹⁰¹ 32/1992. (V. 29.) AB határozat

¹⁰² Infotv. 29. § (1) bekezdés

¹⁰³ Infotv. 29. § (2) bekezdés

Ha az igénylés olyan adatra vonatkozik, amelyet az Európai Unió valamely intézménye vagy tagállama állított elő, az adatkezelő haladéktalanul megkeresi az érintett intézményt vagy tagállamot, és erről az igénylőt tájékoztatja. A tájékoztatás megtételétől az Európai Unió érintett intézménye vagy tagállama válaszáig az adatkezelőhöz való beérkezéséig terjedő időtartam az adatigénylés teljesítésére rendelkezésre álló határidőbe nem számít bele.¹⁰⁴

A közfeladatot ellátó szervek az igény teljesítését megelőzően tájékoztatni kötelesek az igénylőket az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegéről. Ilyen esetekben az igénylő a tájékoztatás kézhezvételét követő 30 napon belül nyilatkozik arról, hogy az igénylését fenntartja-e. A tájékoztatás megtételétől az igénylő nyilatkozatának az adatkezelőhöz való beérkezéséig terjedő időtartam az adatigénylés teljesítésére rendelkezésre álló határidőbe nem számít bele.¹⁰⁵

Az adatigénylés teljesítésének módja

Az adatigénylésnek közérthető és az igénylő által kívánt formában, illetve módon kell eleget tenni. Az adatigénylést nem lehet elutasítani arra való hivatkozással, hogy annak közérthető formában nem lehet eleget tenni.¹⁰⁶ Főszabály szerint tehát az határozza meg, hogy szóban vagy írásban kell-e teljesíteni az adatigénylést, hogy az adatigénylő milyen formában kéri azt. Külön ez irányú nyilatkozat hiányában a közfeladatot ellátó szerv következtethet az igénylő akaratára az igénylés benyújtásának módjából vagy a megismerni kívánt adatok fajtájából, rögzítésük módjából is. Példának okáért az elektronikus úton benyújtott adatigénylést általában elektronikus úton kell teljesíteni.

Az igénylő továbbá jogosult arra, hogy a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről, annak tárolási módjától függetlenül, másolatot kapjon. Ezzel kapcsolatban kiemelendő, hogy Magyarországon az úgynevezett adatelv és nem az iratelv érvényesül. 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”.¹⁰⁷ Amennyiben tehát a dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni.¹⁰⁸

A vonatkozó törvényi rendelkezések szerint abban az esetben lehet eltérni attól a teljesítési módtól, amelyet az igénylő megjelölt, ha azt az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv nem képes aránytalan nehézség nélkül teljesíteni. Emellett több olyan törvényi rendelkezést is találni, amelyek lehetőséget biztosítanak az adatgazdák számára az eltérésre.

A főszabály alóli kivételt fogalmaz meg az Infotv. például akkor, amikor kimondja, hogy „[h]a a kért adatot korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozták, az igény teljesíthető az adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is”.¹⁰⁹ A szerzői jogi védelem alatt álló mű közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatot tartalmazó részeinek megismerhetőségét pedig – a közfeladatot ellátó szerv hivatali helyiségében történő – betekintés révén is lehet biztosítani.

Nem tagadható meg ugyanakkor az adatigénylés teljesítése arra való hivatkozással, hogy az a közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, illetve tételes ellenőrzésére irányul. Erre való hivatkozással az adatkezelő az adatigénylést az igénylés tárgyát képező irat másolata helyett a jogviszony alanyainak, a jogviszony típusának, a jogviszony tárgyának, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás mértékének és teljesítése időpontjának megjelölésével is teljesítheti.¹¹⁰

¹⁰⁴ Infotv. 29. § (2a) bekezdés

¹⁰⁵ Infotv. 29. § (3a) bekezdés

¹⁰⁶ Infotv. 30. § (2) bekezdés

¹⁰⁷ 6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [37]

¹⁰⁸ Infotv. 30. § (1) bekezdés

¹⁰⁹ 30. § (2) bekezdés

¹¹⁰ Infotv. 30. § (7) bekezdés

A teljesítés alóli kivételek

Amennyiben az adatigénylő nem bocsátotta a közfeladatot ellátó szerv rendelkezésre a nevét, valamint azt az elérhetőséget, amelyen számára az adatigényléssel kapcsolatos bármely tájékoztatás és értesítés megadható, a közfeladatot ellátó szerv nem köteles az igényt teljesíteni.¹¹¹ A vonatkozó rendelkezés csak a teljesítés mellőzésének lehetőségét biztosítja e szervek részére, azt azonban nem kötelező jelleggel. Emellett az elektronikus úton, csak egy név és e-mail-cím feltüntetésével benyújtott adatigényléseket ugyanis minden további nélkül meg kell válaszolnia az adott közfeladatot ellátó szervnek.¹¹²

Az adatigénylést nem kell teljesíteni abban az esetben sem, ha azt azonos igénylő, egy éven belül, azonos adatkör tekintetében nyújtja be.¹¹³ E szabályt azonban csak akkor lehet alkalmazni, ha az állampolgár adatigénylését egyszer már érdemben teljesítették, és az adatokban nem állt be változás.¹¹⁴ Amikor viszont a közfeladatot ellátó szerv „hallgatása” vagy az igénylés teljesítésének elutasítása miatt nem került sor a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismerésére, e rendelkezésre nem lehet jogszerűen hivatkozni.

Az adatigénylés költségei

A hazai törvények régóta lehetőséget biztosítanak a közfeladatot ellátó szervek számára, hogy a közérdekűadat-igénylések teljesítéséért költségtérítést állapítsanak meg. A megfelelő szabályozás hiánya azonban számos esetben visszaélésekhez vezetett.¹¹⁵ Ezt a hiányosságot igyekezett pótolni a bíróságok és a Hatóság gyakorlata. Az Infotv. 2015-ös módosítása, illetőleg az annak nyomán elfogadott kormányrendelet ugyanakkor „áttekinthető és világos szabályozást honosít meg a közérdekű adatigénylések teljesítése terén”.¹¹⁶

A hatályos jogszabályok kizárólag három költségelem felszámolását teszik lehetővé az adatigénylések tekintetében. A teljesítés során kizárólag a felhasznált adathordozó, a kézbesítés, valamint a munkaerőforrás-ráfordítás költségeit lehet jogszerűen igényelni. Az egyes elemekhez társítható összegeket, valamint azok számítását a már említett kormányrendelet határozza meg.¹¹⁷

Hangsúlyozandó azonban, hogy a vonatkozó jogszabályok alapján nincs akadálya annak, hogy az érintett közfeladatot ellátó szerv mellőzze a költségtérítést. Amennyiben viszont a közérdekűadat-igénylés teljesítéséért megállapításra kerül a költségtérítés, a közfeladatot ellátó szervek kötelesek tájékoztatni az adatigénylőket annak összegéről.¹¹⁸ A tájékoztatásnak kellően részletesnek kell lennie, így abban fel kell tüntetni minden olyan indokot, tényt és körülményt, amelyek a megállapított összeg megalapozottságát támasztják alá. „A megfelelő tájékoztatás ugyanis nagyban hozzájárul ahhoz, hogy az igénylő valóban tisztában legyen, és megértse azt, hogy miért, milyen költségtérítést kell megfizetnie ahhoz, hogy a megismerni kívánt adatok birtokába jusson. A tájékoztatás alapján továbbá képes lesz a megfelelő döntést meghozni az igénybe vehető jogorvoslati lehetőséggel kapcsolatban.”¹¹⁹

3.3. Az elektronikus közzététel szabályai

Az egyedi vagy ügynevezett közérdekűadat-igénylés intézménye mellett a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jog második pillérje az elektronikus – ügynevezett

¹¹¹ Infotv. 29. § (1b) bekezdés

¹¹² RÉVÉSZ–BUZÁS 2015.

¹¹³ Infotv. 29. § (1a) bekezdés

¹¹⁴ BUZÁS et al. 2016.

¹¹⁵ RÉVÉSZ–BUZÁS 2015.

¹¹⁶ *A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság beszámolója a 2016. évi tevékenységről*, 87.

¹¹⁷ Infotv. 29. § (3)–(6) bekezdéseit és a Költségrendeletet

¹¹⁸ Infotv. 29. § (3)–(4) bekezdés

¹¹⁹ *A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság beszámolója a 2016. évi tevékenységről*, 89.

proaktív – közzététel. Ennek alapja a közfeladatot ellátó szervek azon kötelezettsége, amelynek értelmében kötelesek a feladatkörükbe tartozó ügyekben elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.¹²⁰ Következésképpen e szerveknek bizonyos adatokat – az azok megismerésére irányuló adatigénylés hiányában is – közzé kell tennie az interneten.

3.3.1. A közzétételre kötelezett szervek

A hazai szabályozás nem tesz különbséget az elektronikus közzétételi kötelezettség tekintetében az egyes jogalanyok között. Következésképpen minden közfeladatot ellátó szerv köteles a jogszabályokban meghatározott, kötelezően közzéteendő közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat bárki számára hozzáférhetővé tenni.

3.3.2. Az elektronikus közzététel formai követelményei

Az Infotv. pontosan meghatározza azokat a követelményeket, amelyeknek a közfeladatot ellátó szerveknek az elektronikus közzététel keretében meg kell felelniük. A kötelezően közzéteendő közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat a következők szerint kell hozzáférhetővé tenni:

- internetes honlap;
- a digitális forma;
- a bárki számára hozzáférhető mód;
- személyazonosítás nélkül;
- korlátozástól mentesen;
- a kinyomtatható és részleteiben is adatvesztés és -torzulás nélkül kimásolható mód;
- a díjmentesség;
- a biztonság és az integritás.

Közzététel internetes honlapon

Az elektronikus közzététel értelemszerűen kizárólag online környezetben, a világhálón történő hozzáférhetővé tétel révén tud érvényesülni. Ebből a szempontból a közfeladatot ellátó szervek két csoportját különböztetjük meg: egyes szervek a saját, míg mások – választásuk szerint – saját vagy más szervekkel közösen működtetett, illetve a felügyeletüket, szakmai irányításukat vagy működésükkel kapcsolatos koordinációt ellátó szervek által fenntartott, valamint az erre a célra létrehozott központi honlapon való közzététellel is eleget tehetnek kötelezettségeiknek.

Az első csoportba mindenekelőtt bizonyos kiemelt közjogi szervek tartoznak, illetve azok munkaszervezetei: az Állami Számvevőszék, a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Művészeti Akadémia, az Országos Bírósági Hivatal, a Legfőbb Ügyészség, valamint a Köztársasági Elnök Hivatala, az Országgyűlés Hivatala, az Alkotmánybíróság Hivatala, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala. Emellett a saját honlapon történő közzététel hatálya alá tartoznak a fővárosi és a megyei kormányhivatalok, az országos kamarák és a központi államigazgatási szervek.¹²¹

Minden más szerv számára adott a lehetőség, hogy az általa vagy más módon fenntartott internetes honlapon tegye közzé az adatokat. Ebben a körben a kisebb helyi önkormányzatokat érdemes kiemelni, amelyek számára – sok esetben – az önálló internetes oldal működtetése gondot okozhat. Ezek számára a vonatkozó előírások mindenekelőtt az adminisztrációs terheket csökkentik annak érdekében, hogy az információs szabadságból eredő alkotmányos kötelezettségeiknek maradéktalanul megfeleljenek.

¹²⁰ Infotv. 32. §

¹²¹ Infotv. 33. § (2) bekezdés

A digitális forma

A *digitális forma* elsősorban azt jelenti, hogy a közzétett adatoknak meg kell felelniük a géppel olvashatóság követelményének. Utóbbi akkor teljesül, amennyiben a dokumentum „olyan fájlformátumú, amely lehetővé teszi a szoftveres alkalmazások számára, hogy a benne lévő egyedi adatokat könnyen azonosítsák, felismerjék és kinyerjék”.¹²² E formátumok lehetnek nyíltak vagy védettek, hivatalos szabványúak vagy ezektől eltérők. Ugyanakkor az adatok kinyerését korlátozó vagy ellehetetlenítő fájlformátumban kódolt dokumentumok nem tekintendők számítógéppel olvashatónak. A közzététel során továbbá figyelemmel kell lenni a széles körben elterjedt, valamint a vakok és gyengénlátók által széles körben használt eszközökkel történő olvashatóságára is.¹²³

A bárki számára történő hozzáférhetővé tétel

A közérdektű adat-igénylés szabályaihoz hasonlóan a proaktív információszabadság jogosultja is bárki lehet. Így továbbra sem tehető különbség az egyes jogalanyok között ebben a tekintetben.¹²⁴ Sem az adatigénylő minősége, sem pedig állampolgársága nem releváns tényező. Emellett – jogszabályi előírások alapján – adott esetben idegen nyelven is közzé kell tenni a közzétételi listát.¹²⁵

A személyazonosítás tilalma

A közzétett adatokhoz való hozzáférés nem tehető attól függővé, hogy a polgár igazolja-e személyazonosságát. Ez annak megállapítását teszi lehetővé, hogy pontosan ki is az adott egyén. Az adatkezelő megállapítja az érintett identitását, jellemzően jogszabályokban meghatározott különféle azonosítók segítségével.⁷³

A korlátozásmentesség

Nemcsak az információszabadság jogosultjai, hanem a hozzáférés mértéke szempontjából sem lehet különbséget tenni. Ez azt jelenti, hogy az állampolgárok a közzétett adatok teljességét jogosultak megismerni. Tilos tehát különböző hozzáférési szinteket létrehozni, továbbá törvénysértő az adatok korlátozott elérhetőségének lehetővé tétele.

A kinyomtathatóság és a kimásolhatóság

E két követelmény szorosan kapcsolódik a digitális formához. Egyrészt lehetővé kell tenni az állampolgárok számára, hogy a megismert közérdektű adatokat kinyomtassák, azaz az online elérhető információkat fizikai formában is reprodukálhassák. Másrészt biztosítani kell egyfajta átjárhatóságot, *interoperabilitást* is az adatok vonatkozásában. Általánosságban e fogalom az eltérő és különböző szervezetek együttműködési képességét jelenti „a kölcsönösen hasznos és kölcsönösen megállapított közös célok érdekében, ideértve az információk és ismeretek megosztását a szervezetek között az általuk támogatott munkafolyamatokon keresztül, a saját IKT-rendszereik közötti adatcsere segítségével”.¹²⁶ Ez feltételezi azt is, hogy a digitális formában megvalósuló másolás során az adatok nem vesznek el és nem torzulnak.

¹²² A közzététel információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelv módosításáról szóló 2013/37/EU irányelv (21) preambulum bekezdés

¹²³ A közérdektű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról szóló 305/2005. (XII. 25.) kormányrendelet (Eir.) 5. § (3) bekezdés.

¹²⁴ Magyarország Alaptörvénye VI. cikk (2) bekezdés és Infotv. 26. § (1) és 28. § (1) bekezdései

¹²⁵ Eir. 5. § (4) bekezdés

¹²⁶ Az európai közigazgatások közötti átjárhatósági eszközökről szóló 2009/922/EK határozat 2. cikk a) pont.

A díjmentesség

A legutolsó követelmény, hogy a megismerést ingyenesen kell biztosítani az érintettek számára. Az információs szabadság alapjog, amelynek érvényre juttatása az állam és minden szerve elsődleges, alkotmányos kötelezettsége. A közfeladatot ellátó szervek nem szolgáltatást nyújtanak akkor, amikor a jogszabályokban meghatározott közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat közzéteszik. Az elektronikus információs szabadság teljesítéséért ezért nem kérhető semmiféle díj vagy ellenszolgáltatás.

A közzétett adatok biztonságának és integritásának védelme

Az információs szabadság csak abban az esetben képes megfelelő módon betölteni alkotmányos és társadalmi funkcióit, ha a közzétett adatok a valós tényeket tükrözik. A közfeladatot ellátó szervek ezért kötelesek a közzétételt úgy megtervezni és végrehajtani, illetőleg megtenni azokat a technikai és szervezési intézkedéseket és kialakítani azokat az eljárási szabályokat, amelyek biztosítják a nyilvánosságra hozott információk biztonságát és integritását. A proaktív módon hozzáférhetővé tett adatokat ezért védeni kell a jogosulatlan megváltoztatás és adatbevitel, törlés, megsemmisülés, illetve sérülés ellen.¹²⁷ Megsemmisülés, sérülés vagy jogosulatlan megváltoztatás, törlés esetén az adatfelelős köteles együttműködni az adatközlővel a helyreállításban, és az adatokat szükség esetén újra átadni.¹²⁸

Ellenőrizhetővé és visszakereshetővé kell tenni, hogy a közzétett adatokat mikor és ki hozta nyilvánosságra a honlapon. Lényeges, hogy üzemzavar esetére biztosítani kell a közzétett információk helyreállíthatóságát, a közfeladatot ellátó szerv továbbá köteles haladéktalanul, munkaidőben megkezdeni az üzemzavar elhárítását.¹²⁹

Gondoskodni kell továbbá a megfelelő biztonsági másolatokról is. Ezek készítésére abban az esetben van szükség, amennyiben az adatok ismételt előállítására és közzététele más módon nem vagy csak aránytalan költségekkel lenne biztosítható.¹³⁰

3.3.3. Az elektronikus közzététel tartalmi követelményei

Tartalmi szempontból háromfajta, úgynevezett közzétételi listát különböztethetünk meg: általános, különös és egyedi.

Az általános közzétételi lista

A közzétételre kötelezett szervezeteknek az általános közzétételi kötelezettség teljesítéséhez az Infotv. 1. számú melléklete szerinti úgynevezett általános közzétételi listában szereplő adatokat kell közzétennie.¹³¹ Ezen belül az adatok három csoportra oszthatók. Az elsőbe a szervezeti, személyzeti adatok tartoznak:

- a közfeladatot ellátó szerv neve, elérhetőségei, szervezeti felépítése;
- meghatározott tisztségviselők vagy tagok neve, beosztása, elérhetősége;¹³²
- a közfeladatot ellátó szervvel kapcsolatba hozható szervezetek (például más közfeladatot ellátó szervek, gazdálkodó szervezetek, közalapítványok, költségvetési szervek, lapok, felettes, illetve felügyeleti szervek).

¹²⁷ Eir. 6. § (1) bekezdés

¹²⁸ Eir. 6. § (2) bekezdés

¹²⁹ Eir. 5. § (2) bekezdés

¹³⁰ Eir. 6. § (1) bekezdés

¹³¹ Infotv. 1. számú melléklete

¹³² Külön kiemelendő, hogy tisztségviselők pontos elérhetőségi adatait kell feltüntetni a közzétételi listán. Nem elegendő például pusztán a titkárság meghatározott adatait feltüntetni.

A második csoportban található meg a közfeladatot ellátó szerv tevékenységére, működésére vonatkozó adatok:

- a működésre vonatkozó belső és külső előírások (jogsabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök, szervezeti és működési szabályzat, ügyrend, adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzat);
- kötelezően vagy önként ellátott feladatok és tevékenységek;
- hatáskör;
- különböző szolgáltatások (közszolgáltatások, adatbázisok, nyilvántartások, nyilvános kiadványok);
- a testületi szerv döntéshozatala;
- a működéssel kapcsolatos dokumentumok (jogsabálytervezetek és kapcsolódó dokumentumok, hirdetémények, közlemények, pályázatok);
- a külső vagy belső vizsgálatok és ellenőrzések nyilvános megállapításai;
- egyéb kötelezettségek teljesítésére vonatkozó adatok (információszabadság, közadatok újrahasznosítása, statisztikai adatszolgáltatás).

Az közzéteendő adatok harmadik csoportját pedig a gazdálkodási adatok alkotják:

- a költségvetés;
- a foglalkoztatottak létszáma és személyi juttatásaik;
- a közpénzek felhasználása (költségvetési támogatások, ötmillió forintot elérő vagy azt meghaladó értékű szerződések és kifizetések, koncessziók, uniós támogatások, közbeszerzések).

A különös közzétételi lista

Az általános közzétételi listán szereplő adatok közzététele nem érinti az adott szervet a proaktív információszabadság tekintetében terhelő más, jogsabályban meghatározott kötelezettségeket.¹³³ Egyes ágazati jogsabályok ugyanis egy közfeladatot ellátó szervtípusra vonatkozóan meghatározhatnak egyéb közzéteendő adatokat, amelyek így a különös közzétételi listát alkotják.

A különös közzétételi listák tekintetében alapvetően három, a polgárok szempontjából jelentős adatkört szokás kiemelni. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.), amelynek XII. fejezete a bírósági határozatok meghatározott körének nyilvánosságát szabályozza. A Bírósági Határozatok Gyűjteményében alapvetően a bírósági jogalkalmazást meghatározó bírósági ítéleteket kell közzétenni. A kisebb jelentőségű, úgynevezett bagatell ügyekben született ítéleteket nem kell nyilvánosságra hozni, hiszen azok nem gyakorolnának jelentős hatást a polgárok jogkövető magatartására. Közzé kell tenni ugyanakkor a jogegységi határozatokat, az elvi bírósági ítéleteket, valamint a Kúria is és az ítélőtáblák is kötelesek az általuk az ügy érdemében hozott határozatokat digitalizálva közzétenni. Nem kell azonban publikálni a fizetési meghagyásos ügyeket, a cég-bírósági, csőd- és felszámolási eljárásokban, valamint a házassági bontóperben, az apaság és származás megállapítása iránti perben született ítéletet. Természetesen a közzététel nem sértheti az eljárásban érintettek információs önrendelkezési jogát, így a Bszi. 166. §-ában külön rendelkezik a személyes, valamint a minősített adatok felismerhetetlenné tételéről. Ez azonban nem járhat azzal, hogy a határozat érdemi része érthetetlen tartalommal jelenjen meg. Fontos kiemelni, hogy a határozatokból nem lehet felismerhetetlenné tenni a közérdekű, a közérdekből nyilvános adatokat, valamint az alperesként pervesztes természetes személy nevét, továbbá jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet nevét és székhelyét, ha a határozatot olyan ügyben hozták, amelyben jogsabály alapján közérdekű igényérvényesítésnek helye van.¹³⁴

A bírósági határozatokhoz hasonlóan a jogsabályokkal kapcsolatban is létezik közzétételi kötelezettség. A jogalkotás nyilvánosságát a jogsabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől

¹³³ Infotv. 36. §

¹³⁴ <http://birosag.hu/ugyfelkapcsolati-portal/anonim-hatarozatok-tara>. (a letöltés ideje: 2017. december 23.)

szóló 2010. évi CXXXI. törvény szabályozza. Ez előírja, hogy a jogszabályt az azt előkészítő minisztérium a kormányzati szervekkel való egyeztetésre bocsátással egyidejűleg az egyeztetés állapotának megjelölésével a honlapján tegye közzé. A törvény azonban nem vonatkozik a nem minisztériumban előkészített jogszabályok tervezeteire, például az egyéni képviselői indítványként benyújtott törvényjavaslatokra. A jogalkotás átláthatóságát, megértését hivatott szolgálni azon rendelkezés is, amely szerint – bizonyos kivételektől eltekintve – a tervezettel együtt közzé kell tenni a jogalkotásról szóló törvényben meghatározott előzetes hatásvizsgálat összefoglalóját is. A jogszabálytervezetek, a koncepciók és a hatásvizsgálatok így nem minősülhetnek korlátozott nyilvánosságú, döntés megalapozását szolgáló adatnak.¹³⁵ A Nemzeti Jogszabálytár elektronikus közszolgáltatásként működő, bárki számára térítésmentesen hozzáférhető, egységes szerkezetű szövegeket tartalmazó elektronikus jogszabálygyűjtemény.¹³⁶

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény pedig a hatálya alá tartozó gazdálkodó szervezetek vonatkozásában rendelkezik a vezető állású munkavállalók, valamint az önállóan cégjegyzésre vagy a bankszámla feletti rendelkezésre jogosult munkavállalók személyes adatainak – név, tisztség, munkakör, munkaviszony alapján folyósított pénzbeli juttatások – közzétételéről.

Emellett megemlítendő, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok által közzéteendő adatok körét a kormány külön rendeletben állapítja meg.¹³⁷

Az egyedi közzétételi lista

A proaktív információs szabadságnak nem kizárólag az Infotv. és más jogszabályok által elrendelt közzététel biztosítja az érvényesülését. A jogalkotó ugyanis lehetőséget kívánt biztosítani a közfeladatot ellátó szervek részére arra, hogy saját elhatározásból, a kötelezően nyilvánosságra hozandó adatokon kívül is közzétegyenek információkat. Erre szolgál az úgynevezett egyedi közzétételi lista intézménye.

A közfeladatot ellátó szerv vezetője – illetőleg testületi szervek esetében maga a testület – meghatározhat további kötelezően közzéteendő adatköröket, amelyek az adott szerv átláthatóságát szélesítik. Ennek megfelelően bármilyen közérdekű és közérdekből nyilvános adatot nyilvánosságra lehet hozni a megfelelő döntés meghozatalát követően. Természetesen bizonyos adatok megismerhetőségét még ebben a körben sem lehet biztosítani, ide tartoznak például a minősített vagy a személyes adatok. A közfeladatot ellátó szervek ezért kötelesek az egyedi közzététel előtt kikérni a NAIH véleményét.

Bizonyos esetekben nemcsak lehetőség, hanem kötelezettség is az egyedi közzétételi lista megalkotása. Amennyiben ugyanis a közzétételi listában nem szereplő közérdekű adatok vonatkozásában az adott évben jelentős arányban vagy mennyiségben nyújtanak be adatigénylést, a szerv vezetője köteles felülvizsgálni az egyedi közzétételi listát, és azt a felmerült adatigénylések alapján kiegészíteni. Emellett a NAIH is javaslatot tehet egyedi közzétételi listák elkészítésére, illetve kiegészítésére.

3.3.4. A közzététel menete

A közzététel szempontjából két külön eljárást lehet megkülönböztetni. Az egyik a belső szervezeti eljárás, amelynek keretében megtörténik a közzéteendő adatok összegyűjtése, válogatása, rendszerezése és nyilvánossá tételre való előkészítése. A másik a tényleges közzétételhez kapcsolódó egyes tevékenységeket öleli fel.

¹³⁵ A Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság beszámolója a 2016. évi tevékenységéről.

¹³⁶ www.njt.hu

¹³⁷ Lásd a nemzetbiztonsági szolgálatok által közzéteendő adatokról szóló 180/2017. (VII. 5.) kormányrendelet 1. számú mellékletét.

Az elektronikus közzététel

Az elektronikus közzétételi kötelezettség előkészítésének folyamata az adott közfeladatot ellátó szerv „kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett” *közérdekű és közérdekből nyilvános adatok számbavételével kezdődik. A közadatkataszter összeállítása lehetővé teszi, hogy a szerv megfelelő módon átlássa azokat az információkat, amelyek hozzáférhetővé tételét valamilyen módon biztosítani kell. Ezáltal nemcsak az elektronikus közzétételt, hanem a közérdekűadat-igénylés tekintetében fennálló kötelezettségek teljesítését is megkönnyíti.*

A szerv az általa kezelt közérdekű és közérdekből nyilvános adatok ismeretében képes pontosan behatárolni az információk azon körét, amelyek a közzététel hatálya alá esnek. Ebben a tekintetben mindenképp az Infotv. 1. számú mellékletében foglalt általános közzétételi listát kell alapul venni. Továbbá figyelemmel kell lenni a vonatkozó ágazati jogszabályok esetlegesen nyilvánosságra hozatalt elrendelő előírásaira is.

Miután a közfeladatot ellátó szerv felmérte, hogy mely közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat kell elektronikus formában közzétennie, meg kell határozni azt, hogy említett *információkat ki és milyen formában gyűjti össze és rendszerezi.* Ennek során azt célszerű figyelembe venni, hogy az adott információ melyik szervezeti egység tevékenységével összefüggésben keletkezett, azt melyik szervezeti egység kezeli. Utóbbi ugyanis mindenkor abban a helyzetben van, hogy a kezelt adatok, illetve az azokban bekövetkezett változások ismeretében hozzá tud járulni ahhoz, hogy a közfeladatot ellátó szerv megfelelő módon elláthassa az elektronikus információszabadságból eredő kötelezettségeit.

A közzéteendő adatokat kezelő szervezeti egység tehát összegyűjti és – a vonatkozó közzétételi listának megfelelően – rendszerezi az információkat. A folyamat természetesen az munkavállalók tevékenységén alapul, ugyanakkor nem jelenti azt, hogy az összegyűjtött és rendszerezett adatokat korlátozás nélkül nyilvánosságra lehet hozni. A szervezeti egység mindenkori vezetőjének ugyanis kötelessége ellenőrizni, hogy valóban csak a közzétételi kötelezettség hatálya alá tartozó adatok szerepelnek az összegyűjtött információk között.¹³⁸

Az összegyűjtött és rendszerezett adatokat az ellenőrzést – és adott esetben jóváhagyást – követően célszerű még egy ellenőrzésnek alávetni, mielőtt azokat közzétennék. Erre a feladatra kijelölhető akár a közfeladatot ellátó szerv belső adatvédelmi felelőse, akár az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek teljesítését ellátó szervezeti egység, vagy az integritás tanácsadó is.

A végső ellenőrzést követően kerül sor a *közzétételre*. Ebből a szempontból a közfeladatot ellátó szervek két kategóriáját különböztetjük meg. Az *adatfelelős* az a szerv, amely „az elektronikus úton kötelezően közzéteendő közérdekű adatot előállította, illetve amelynek a működése során ez az adat keletkezett”.¹³⁹ Ide tartoznak mindazon szervek, akik a saját honlapjukon kötelesek eleget tenni a proaktív információszabadságból eredő kötelezettségeiknek, illetve adatfelelősnek tekintjük azokat a szerveket is, amelyek csupán kezelik az adatokat, de azokat nem maguk teszik bárki számára elérhetővé. Utóbbi esetben ugyanis az adatfelelős az adatközlő részére juttatja el az adatokat a honlapon történő közzététel céljából.¹⁴⁰

Az adatfelelős szerv vezetője köteles gondoskodni a közzéteendő közérdekű és közérdekből nyilvános adatok pontos, naprakész és folyamatos közzétételéről.¹⁴¹ E feladatkörében a közzétételre szolgáló *honlapot* úgy alakítja ki, hogy az adatok közzétételére alkalmas legyen, gondoskodik a folyamatos üzemeltetésről, az esetleges üzemzavar elhárításáról és az adatok frissítéséről.¹⁴²

Az adatfelelős a közzétételi kötelezettségnek megfelelően alakítja ki a honlap adatstruktúráját, tartalmát és formáját, illetve gondoskodik arról, hogy a honlapon valamennyi, az általános, különös és egyedi közzétételi listák szerint kötelezően közzéteendő adat elérhető legyen.¹⁴³ A közzéteendő

¹³⁸ BUZÁS et al. 2016.

¹³⁹ Infotv. 3. § 19. pont

¹⁴⁰ Infotv. 3. § 20. pont

¹⁴¹ Infotv. 35. § (1) bekezdés

¹⁴² Infotv. 34. § (2) bekezdés

¹⁴³ Eir. 2. § (1) bekezdés a)–b) pont

közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat a szerv honlapjának nyitólapjáról közvetlenül, „Közérdekű adatok” hivatkozás alatt elérhető oldalon kell közzétenni.¹⁴⁴ Az elektronikusan közzétett adatok – főszabály szerint, törvény eltérő rendelkezése hiányában – a honlapról nem távolíthatók el.¹⁴⁵

A közzétételre szolgáló honlapon a közzétételi listákon meghatározott közérdekű adatokon kívül elektronikusan közzétehetők más közérdekű és közérdekből nyilvános adatok is.¹⁴⁶ Emellett el kell helyezni az egységes közadatkereső rendszerre mutató hivatkozást is.¹⁴⁷ A honlapon emellett közérthető formában tájékoztatást kell adni a közérdekű adatok egyedi igénylésének szabályairól, valamint az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségekről.¹⁴⁸

Amennyiben az információkat nem saját honlapon teszik hozzáférhetővé, azokat az adatfelelős az adatközlőnek – elektronikus úton vagy elektronikus adathordozón – továbbítja.¹⁴⁹ Az adatfelelős által megküldött adatok elektronikus közzétételéért, folyamatos hozzáférhetőségéért, hitelességéért és az adatok frissítéséért az adatközlő felel.¹⁵⁰ E kötelezettségét az adatközlő olyan módon teljesíti, amely biztosítja a közzétételre szolgáló honlapon az adatközlő szerv belső hálózati rendszerétől való függetlenségét.¹⁵¹

Az adatközlő köteles a közzétételre átadott közérdekű adatokat megvizsgálni.¹⁵² Ennek során figyelemmel kell lennie arra, hogy az átadott adatok formai okokból alkalmas-e a közzétételre. Amennyiben a közzéteendő információk nem felelnek meg az előírt követelményeknek, az adatközlő az adatfelelős egyidejű értesítésével visszautasíthatja a közzétételt.¹⁵³ Ellenkező esetben az adatközlő a kapott adatokat az adatfelelős és a közzététel idejének megjelölésével közzéteszi.¹⁵⁴ Ennek során egyértelműen meg kell jelölni, hogy az egyes közzétett közérdekű adatok melyik szervtől származnak, illetve melyikre vonatkoznak.¹⁵⁵

Az adatfelelős köteles az eljuttatott és a közzétett adatok egyezőségét ellenőrizni, továbbá a közzétett adatok pontosságát, időszerűségét és értelmezhetőségét a közzétételt követően is folyamatosan figyelemmel kísérni.¹⁵⁶ Az átadott adatok szükségessé váló helyesbítése esetén az adatközlő is értesítheti az adatfelelőst, de az átadott közérdekű adatokat ilyen szempontok szerint nem köteles vizsgálni.¹⁵⁷

A közzétett közérdekű adatok pontatlanná, tévessé vagy időszerűtlenné válása esetén, illetve ilyen közérdekű adatok feltárása esetén az adatfelelős állítja elő a helyesbített vagy frissített közérdekű adatokat tartalmazó, külön jogszabályban meghatározott közzétételi egységeket, és azokat közzététel végett átadja az adatközlőnek.¹⁵⁸

Az adatfelelős köteles jelezni az adatközlőnek, ha nem a saját honlapon közzétett adatot kell eltávolítani. Utóbbi az adatfelelős által megjelölt időpontban, ennek hiányában haladéktalanul intézkedik az adat eltávolításáról. Amennyiben viszont az adat eltávolítása valamely eljárásban hozott halaszt-hatatlan intézkedés végrehajtása végett válik szükségessé, és a halaszthatatlan intézkedést az adatközlőnek kézbesítik, az adatközlő haladéktalanul gondoskodik az eltávolításról, és erről egyidejűleg értesíti az adatfelelőst.¹⁵⁹

¹⁴⁴ Eir. 5. § (6) bekezdés

¹⁴⁵ Infotv. 35. § (4) bekezdés

¹⁴⁶ Infotv. 34. § (4) bekezdés

¹⁴⁷ Eir. 5. § (5) bekezdés

¹⁴⁸ Infotv. 34. § (4) bekezdés

¹⁴⁹ Infotv. 34. § (1) bekezdés és Korm. r. 8. § (1) bekezdés

¹⁵⁰ Infotv. 35. § (2) bekezdés

¹⁵¹ Eir. 5. § (1) bekezdés

¹⁵² Eir. 9. § (2) bekezdés

¹⁵³ Eir. 9. § (3) bekezdés

¹⁵⁴ Eir. 8. § (2) bekezdés

¹⁵⁵ Infotv. 34. § (1) bekezdés

¹⁵⁶ Eir. 8. § (2) bekezdés és 9. § (1) bekezdés

¹⁵⁷ Eir. 8. § (2) bekezdés

¹⁵⁸ Eir. 9. § (4) bekezdés

¹⁵⁹ Eir. 10. § (1) bekezdés

Az adatközlő kötelezettségei egyebekben megfelelnek az adatfelelős által saját honlapon történő közzétételnél említettekkel.

A közzétételre kötelezett szerv megszűnése esetén a közzététel kötelezettsége a szerv jogutódját terheli.¹⁶⁰ Ilyen esetekben a jogutód a honlapon megjelöli a jogelőd megszűnésének tényét és jogalapját, több jogutód esetén a jogutód által közzéteendő közérdekű adatok körét is.¹⁶¹ A jogutód köteles továbbá gondoskodni a megszűnéssel kapcsolatos módosítások adatfelelősre háruló feladatairól, illetve – az adatközlő megszűnése esetén – az adatfelelőssel történő kapcsolatfelvételtől abból a célból, hogy e szervek egyeztessék az együttműködésük rendjében szükségessé váló esetleges változtatásokat.¹⁶² Amennyiben a közzétételre kötelezett szerv jogutód nélkül szűnik meg, köteles az egyes közzétételi egységeket átadni a központi elektronikus jegyzék működtetője részére.¹⁶³

A közzétett adatok megismerhetőségének időbeli korlátai

A közfeladatot ellátó szervnek nemcsak a közzétett adatok biztonságát és integritását kell garantálnia, hanem azok naprakészségét is. Erre szolgálnak az adatok frissítésének gyakoriságára vonatkozó előírások, amelyek mindenekelőtt a nyilvánosságra hozott információk típusain alapuló differenciált rendszert rajzolnak ki. Az Infotv.-ben az alábbi frissítési időpontok találhatók meg:

- folyamatosan;
- változásokat követően azonnal;
- benyújtás időpontját követően azonnal;
- jelentés megismerését követően haladéktalanul;
- változásokat követő 15 napon belül;
- döntés meghozatalát követő 60. napig;
- negyedévente.

Helyesbítés esetén a téves vagy pontatlan adat nem tehető elérhetővé sem a honlapon, sem az egységes közadatkereső rendszer számára.¹⁶⁴ A frissített adat új állapota mellett fel kell tüntetni a frissítés tényét és idejét, illetve az adat előző állapotának archív állományban való elérhetőségét.¹⁶⁵

Egyes információk esetében mind a közfeladatot ellátó szervnek, mind pedig a polgároknak alapvető érdeke fűződik ahhoz, hogy a tájékoztatás gyors és pontos legyen. Ennek érdekében a hirdetményeket, közleményeket és pályázati kiírásokat *folyamatosan* közzé kell tenni.

A változásokat követően történő *azonnali frissítés* jellemzően azokat az információkat érinti, amelyek az adott szerve, annak tisztségviselőire vagy tagjaira, az elérhetőségekre, feladat- és hatáskörére, szervezetére vonatkoznak. Ezen adatokat általában a belső működést szabályozó utasításokban, határozatokban, szabályzatokban, illetőleg a szervezeti- és működési szabályzatban is szerepeltetni kell, így minden további nélkül a szerv rendelkezésére állnak. Az említett adatkör frissítését mindenekelőtt az indokolja, hogy az érintettek naprakész és pontos információkkal rendelkezzenek az adott intézménnyel való bármiféle kapcsolattartás során.

A törvény alapján közzéteendő jogszabálytervezeteket, a kapcsolódó dokumentumokat; illetőleg a nyilvános képviselő-testületi ülésre benyújtott előterjesztéseket a benyújtás időpontját követően *azonnal* közzé kell tenni.

A közfeladatot ellátó szervnél végzett alaptevékenységgel kapcsolatos vizsgálatok és ellenőrzések nyilvános megállapításait azok megismerését követően *azonnal* közzé kell tenni.

¹⁶⁰ Infotv. 35. § (4) bekezdés

¹⁶¹ Eir. 11. § (1) bekezdés

¹⁶² Eir. 11. § (2) bekezdés

¹⁶³ Eir. 11. § (3) bekezdés

¹⁶⁴ Eir. 9. § (5) bekezdés

¹⁶⁵ Eir. 9. § (6) bekezdés

A közadatok újrahasznosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvény hatálya alá tartozó tevékenységek esetében a közzétett adatokat az esetleges változást követő *15 napon* belül kell frissíteni.

Az államháztartás pénzeszközei felhasználásával, az államháztartáshoz tartozó vagyonnal történő gazdálkodással összefüggő, ötmillió forintot elérő vagy azt meghaladó értékű szerződések adataiban bekövetkezett változásokat – a nemzetbiztonsági, illetve honvédelmi érdekekkel közvetlenül összefüggő beszerzések adatai, és a minősített adatok kivételével – a vonatkozó döntés meghozatalát követő *hatvanadik napig* kell frissíteni.

A hatályos törvények szerint a frissítés szempontjából a leghosszabb időtartam *három hónap*. Ezt a határidőt a helyi önkormányzatok önként vállalt feladatai, a nyilvános kiadványok, valamint a szerv által foglalkoztatott munkavállalók tekintetében közzéteendő adatok esetében kell alkalmazni. Emellett az információs szabadsággal, a közérdekű adatok hasznosításával, és statisztikai adatgyűjtésekkel kapcsolatos közzétételi kötelezettségek esetén kell alkalmazni. Végezetül a törvény ebbe a körbe sorolja a koncessziókkal, a nem az alapfeladatok ellátására fordított, ötmillió forintot meghaladó kifizetésekkel, az uniós támogatásokkal, valamint a közbeszerzésekkel kapcsolatos információkat.

Az adatok megőrzésének határideje

A közzétett adatok a frissítést követően naprakész formában állnak a közfeladatot ellátó szerv rendelkezésére. A korábbi időállapot szerinti információkat ezért több esetben – az Infotv. rendelkezéseinek megfelelően – törölni kell, azaz oly módon kell felismerhetetlenné tenni, hogy az adat helyreállítása a továbbiakban már ne legyen lehetséges. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az információkat minden esetben törölni kellene. A vonatkozó előírások ugyanis lehetővé teszik azt is, hogy bizonyos adatköröket a közfeladatot ellátó szervek – meghatározott ideig – archívumban tartsanak. Ilyenkor az előző állapot általában továbbra is elérhető, visszakereshető és reprodukálható is egyben. A szabályozás – a frissítéshez hasonlóan – ez esetben is differenciált:

- az előző állapot archívumban tartása 1 évig;
- az előző állapot archívumban tartása legalább 1 évig;
- az előző állapot archívumban tartása külön jogszabályban meghatározott ideig, de legalább 1 évig;
- a közzétételt követő 5 évig;
- a közzétételt követő 10 évig.

Amennyiben a közzétételi lista az adat előző állapotának archívumban tartását írja elő, az adat frissítése esetén annak elérhetővé tétele a megőrzési idő elteltéig nem szüntethető meg, és az adat mellett fel kell tüntetni az adatváltozás (frissítés) tényét és idejét, az új állapot fellelhetőségét, valamint feltűnő módon azt, hogy az archívumban elérhető adat nem időszerű. Az archívumban tartási idő lejártá azonban nem jelenti feltétlenül a korábban közzétett adatok törlését. A közfeladatot ellátó szervek ugyanis minden további nélkül dönthetnek úgy, hogy az adatokat a megőrzési időn túl is elérhetővé teszik vagy megőrzik.¹⁶⁶

A közzétételi lista által előírt megőrzési kötelezettség lejártakor a saját honlapon a közzétevő, illetve az adatfelelős a közzétett, külön jogszabályban meghatározott közzétételi egységeket átadja a központi elektronikus jegyzék működtetője részére.¹⁶⁷

A közzététellel kapcsolatos naplózási kötelezettség

Az adatfelelős, illetve az adatközlő köteles naplózni az adat közzétételével, helyesbítésével, frissítésével vagy eltávolításával kapcsolatos események dátumát és időpontját, valamint a kiváltásukban

¹⁶⁶ BUZÁS et al. 2016.

¹⁶⁷ Eir. 10. § (2) bekezdés

közreműködő felhasználó nevét.¹⁶⁸ E szervek kötelesek továbbá garantálni a naplózott adatállomány biztonságát: azt védeni kell különösen a megsemmisítéstől, az illetéktelen személy általi módosítástól, az egyes bejegyzések törlésétől vagy a bejegyzések sorrendjének megváltoztatásától. Emellett biztosítani kell, hogy a napló tartalmához csak arra feljogosított személyek férhessenek hozzá. A naplóról rendszeresen biztonsági másolatot kell készíteni.¹⁶⁹

A közzétételi szabályzat

Az adatfelelős és az adatközlő a proaktív információszabadságból eredő kötelezettségeik teljesítésének rendjének részletes szabályait belső szabályzatban kötelesek megállapítani.¹⁷⁰ Ebben meg kell határozni – legalább – a következőket:

- a kezelt és közzétételi kötelezettség alá eső közérdekű és közérdekből nyilvános adatok köre;
- a közzétételi kötelezettség alá eső közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat előállító vagy kezelő szervezeti egységek;
- a kezelt és közzétételi kötelezettség alá eső közérdekű és közérdekből nyilvános adatok előállításának, összegyűjtésének, rendszerezésének és közzétételre történő előkészítésének rendje;¹⁷¹
- a közzététellel, helyesbítéssel, frissítéssel és eltávolítással kapcsolatos feladatok ellátására kijelölt munkakörök;
- a közzététellel, helyesbítéssel, frissítéssel és eltávolítással kapcsolatos feladatok ellátásának részletes szabályai;
- a közzététellel, helyesbítéssel, frissítéssel és eltávolítással kapcsolatos feladatok ellátására kijelölt munkakörök közötti együttműködés rendje.¹⁷²

A közfeladatot ellátó szerv köteles a közzététellel, helyesbítéssel, frissítéssel és eltávolítással kapcsolatos feladatok ellátására kijelölt szervezeti egysége útján folyamatba építve vizsgálni az Infotv. végrehajtásával összefüggő kötelezettségek teljesítését, amelynek eredményéről évente legalább egy alkalommal átfogó jelentést kell készíteni a szerv vezetője részére.

Szükség esetén az adatfelelős és az adatközlő közös közzétételi szabályzatot is létrehozhat.¹⁷³

3.3.5. A közérdekű adatok központi elektronikus jegyzéke és az egységes közadatkereső rendszer

A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok internetes honlapon történő megjelentetése még nem jelenti az elektronikus információszabadság maradéktalan érvényesülését.¹⁷⁴ A közzétételre kötelezett szervezeteknek ugyanis – a közzétett adatok egyszerű és gyors elérhetősége érdekében – a közérdekű adatokat tartalmazó honlapjukra, valamint az általuk fenntartott adatbázisokra és nyilvántartásokra vonatkozó leíró adatokat is nyilvánosságra kell hozniuk az erre a célra létrehozott honlapon közzétett központi elektronikus jegyzék (központi elektronikus jegyzék) keretében.¹⁷⁵ A közérdekű adatokhoz való egységes szempontok szerinti elektronikus hozzáférést és az információk közötti keresés lehetőségét az egységes közadatkereső rendszer biztosítja.¹⁷⁶

¹⁶⁸ Eir. 7. § (1) bekezdés

¹⁶⁹ Eir. 7. § (1) bekezdés

¹⁷⁰ Infotv. 35. § (3) bekezdés

¹⁷¹ BUZÁS et al. 2016.

¹⁷² Eir. 3. § (1) bekezdés a)–b) pont

¹⁷³ Eir. 3. § (2) bekezdés

¹⁷⁴ BUZÁS–RÉVÉSZ 2014.

¹⁷⁵ Infotv. 37/A. § (1) bekezdés

¹⁷⁶ Infotv. 37/A. § (2) bekezdés

A központi honlap

A közzétételi kötelezettség teljesítésének biztosítása érdekében az informatikáért felelős miniszter hozza létre a központi honlapot, amelynek működtetéséről a NISZ (Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.) útján – a központosított informatikai és telekommunikációs szolgáltatások keretében – gondoskodik.¹⁷⁷ A www.kozadattar.hu oldal egységes felületen biztosítja a közérdekű adatok közzétételét, lehetőséget nyújt továbbá a külön jogszabályban meghatározott közzétételi egységekre vonatkozó leíró adatok elkészítésére, valamint folyamatos elérhetővé tételére.¹⁷⁸ A kormányzati portálon a központi elektronikus jegyzékre, valamint az egységes központi adatkereső rendszerre mutató hivatkozást kell elhelyezni.¹⁷⁹

Hozzáférés a közadatkereső rendszerhez és a központi elektronikus jegyzékhez

Az egységes közadatkereső rendszer és a központi elektronikus jegyzék teljeskörűségének biztosítása céljából az adatfelelős, illetve – nem a saját honlapon történő közzététel esetén – az adatközlő köteles a miniszternek bejelenteni az adatfelelős nevét és elérhetőségi adatait, valamint a szerv nyilatkozatát arra vonatkozóan, hogy mely, az Infotv.-ben nevesített szervtípusba tartozik.¹⁸⁰ Az említett adatokban történő változás bejelentése az adatfelelősnek vagy jogutódjának a feladatkörébe tartozik.¹⁸¹

A bejelentést követően a miniszter nyilvántartásba veszi az adatfelelőst, és engedélyezi számára az egységes közadatkereső rendszerhez és a központi elektronikus jegyzékhez való csatlakozást.¹⁸² Egyrészt az adatfelelős vagy az adatközlő rendelkezésére bocsáthatja a leíró adatok elérhetőségét biztosító alkalmazást, annak részletes műszaki és telepítési leírásával együtt.¹⁸³ Másrészt rendelkezésére bocsátja az alkalmazás és az egységes közadatkereső rendszer, illetve a központi elektronikus jegyzék közötti adatcserét biztosító, a leíró adatokra vonatkozó formai és tartalmi előírásokat.¹⁸⁴ A rendelkezésére bocsátott alkalmazásnak az adott szerv informatikai rendszerével való összekapcsolásáról az adatfelelős vagy az adatközlő gondoskodik.¹⁸⁵

A közzétételi egységekre vonatkozó leíró adatok

A hatályos jogszabályok több, a közzétételi egységet leíró adatokat meghatározó készletet is meghatároznak, amelyek közül az adatfelelős, illetve az adatközlő a közzétételi egység tartalmától függően választ. Ezek a következők:

- az Országgyűlés Hivatala által közzétett közzétételi egységekre vonatkozó leíró adatok;
- a Magyar Közlönnyel és az ágazati vagy tárcaközlönyökkel összefüggésben közzéteendő közzétételi egységekre vonatkozó leíró adatok;
- az egyéb közzéteendő közzétételi egységekre vonatkozó leíró adatok;
- a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény alapján közzéteendő jogszabálytervezetekre vonatkozó leíró adatok;
- az Infotv. 1. melléklete szerint közzéteendő adatbázisokra és nyilvántartásokra vonatkozó leíró adatok.

¹⁷⁷ Eir. 12. § (2) bekezdés

¹⁷⁸ Eir. 12. § (1) bekezdés

¹⁷⁹ Eir. 15. § (2) bekezdés

¹⁸⁰ Eir. 13. § (1)–(2) bekezdés; Infotv. 33. § (2) bekezdés

¹⁸¹ Eir. 13. § (4) bekezdés

¹⁸² Eir. 13. § (3) bekezdés

¹⁸³ Eir. 14. § (3) bekezdés

¹⁸⁴ Eir. 14. § (4) bekezdés

¹⁸⁵ Eir. 14. § (3) bekezdés

Az eljárási szabályok

Az adatfelelős előállítja a közzétett adatokat összefoglaló, külön jogszabályban meghatározott közzétételi egységekre vonatkozó, a mellékletben meghatározott leíró adatokat.¹⁸⁶ Ezeket az adatfelelős és az adatközlő a rendelkezésére álló leíró elektronikus úton folyamatosan elérhetővé teszi a miniszter számára.¹⁸⁷ A miniszter ezeket az adatokat összegyűjti, és a nyilvánosság számára hozzáférhetővé teszi a központi elektronikus jegyzék részeként, valamint az egységes központi adatkereső rendszer által biztosított keresőszolgáltatás útján.¹⁸⁸

Az adatfelelős köteles frissíteni a leíró, valamint a továbbított közérdekű adatokat.¹⁸⁹ Amennyiben a közzétett közérdekű adatok megváltoznak, és ez érinti a közzétett közérdekű adatokat tartalmazó leíró adatokat, az adatfelelős a közzétételi egységekre vonatkozó leíró adatokat köteles a közzétételi listában meghatározott megőrzési idő alatt karbantartani. Ennek keretében a szerv gondoskodik – többek között – az újonnan közzétett közzétételi egységekre vonatkozó új leíró adatok létrehozásáról, az eredeti közzétételi egységben az új közzétételi egység elérhetőségére való utalásról, illetve a pontatlan, téves vagy időszerűtlen leíró adatok helyesbítéséről.¹⁹⁰

Az adatfelelős a miniszternek történő bejelentés, valamint a változás bejelentésének elmulasztása esetén az adatfelelős az Infotv.-ben foglaltak szerint felel.¹⁹¹ A közérdekű adatokat tartalmazó adatbázisok, illetve nyilvántartások jegyzékének fenntartása, valamint az egységes közadatkereső rendszerhez való csatlakozás nem mentesíti az adatfelelőst az elektronikus közzététel kötelezettsége alól.¹⁹²

¹⁸⁶ Eir. 14. § (1) bekezdés

¹⁸⁷ Infotv. 37/B. § (1) bekezdés és Eir. 14. § (5) bekezdés

¹⁸⁸ Eir. 15. § (1) bekezdés

¹⁸⁹ Infotv. 37/B. § (1) bekezdés és Eir. 14. § (2) bekezdés

¹⁹⁰ Eir. 16. § (1) bekezdés

¹⁹¹ Eir. 13. § (5) bekezdés

¹⁹² Infotv. 37/B. § (2) bekezdés

4. AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG KORLÁTAI

Az információszabadság nem abszolút jog, a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismerése – méltányolható és jogos érdekből – korlátozható. A törvényekben rögzített kivételi szabályok teljesülése esetén a meg nem ismerhető adatok kiadására irányuló adatigénylések teljesítését a közfeladatot ellátó szerv megtagadhatja, illetve meg kell tagadnia.

4.1. Az információszabadság korlátozhatóságának általános szabályai

A közfeladatot ellátó szervek e tekintetben fennálló alkotmányos és törvényi kötelezettségei nem mérülnek ki pusztán a nyilvánosság korlátozott voltára történő hivatkozással. A közérdekű adatokhoz való hozzáférés megtagadására diszkrecionális jogkört biztosító rendelkezések ugyanis önmagukban alapjogsértők.¹⁹³ Szükség van ezért további mérlegelendő szempontok meghatározására, amelyek alapján az említett szervek eljárása jogszerűnek minősül.

4.1.1. Az adatelv

A nyilvánosságkorlátozással kapcsolatban Magyarországon az információszabadság tekintetében az úgynevezett adatelv és nem az iratelv érvényesül.¹⁹⁴ Nem kizárt, hogy a megismerni kívánt dokumentumok tartalmazhatnak olyan információkat, amelyekkel kapcsolatban az információszabadság időleges korlátozása alkotmányosan nem kifogásolható. Ugyanakkor, a hatályos jogszabályok értelmében, ebben az esetben nem a teljes irat megismerhetősége esik korlátozás alá, hanem csak az igénylő által meg nem ismerhető adatoké.¹⁹⁵ Ebből következően a közfeladatot ellátó szervnek minden esetben mérlegelnie kell, hogy indokolt-e és ha igen, milyen adatok esetében az a nyilvánosság korlátozása.

„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.”¹⁹⁶ Mindebből az következik, hogy a tartalmától függetlenül egy dokumentum teljes egésze nem minősíthető korlátozott nyilvánosságúnak. Ez kizárólag az iratban szereplő egyes adatok tekintetében lehet jogszerű.¹⁹⁷

4.1.2. A formai és a tartalmi vizsgálat

Formai szempontból egyrészt annak van jelentősége a megismerni kívánt információ tekintetében, hogy a vonatkozó jogszabályok mely rendelkezései alapján minősül egy közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat korlátozottan nyilvánosnak. A közfeladatot ellátó szerv tehát köteles pontosan meg-

¹⁹³ 32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 184.; 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 192.; 5/2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [35]

¹⁹⁴ NAIH/2016/3145/2/J.

¹⁹⁵ Vö. Infotv. 30. § (1) bekezdés

¹⁹⁶ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [46]; 6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [37]; Kúria Pfv. IV.21.535/2015/6. számú ítélete

¹⁹⁷ Kúria Pfv.IV.21.535/2015/6. számú ítélete

jelölni a megfelelő jogszabályhelyet.¹⁹⁸ Másrészt a nyilvánosság korlátozására kizárólag törvényben meghatározott eljárás eredményeként kerülhet sor.¹⁹⁹

Emellett azonban az információszabadság súlyos sérelmét eredményezi az, „ha az adatkezelő a nyilvánosság korlátozásakor pusztán arra hivatkozik, hogy az adat döntést megalapozó adat, de ennek igazolását mellőzi; ezzel ugyanis kiüresíthetővé válik a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog”.²⁰⁰ Következésképpen a korlátozás csak akkor alkotmányos, ha azzal szemben tartalmi követelmények is érvényesülnek.²⁰¹ Amennyiben ugyanis „a közérdekű adat megismerése megakadályozható egy nyilvánosság-korlátozási okra való formális hivatkozással úgy, hogy a korlátozás tartalmi indoklásának tényleges fennállása kétségtelen módon nem bizonyított, akkor ez a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog alaptalan, s így szükségtelen korlátozásának minősül”.²⁰² A közfeladatot ellátó szervek ezért kötelesek tartalmi elemzésnek is alávetni a közérdekűadat-igénylés tárgyát képező dokumentumokat.²⁰³

A tartalmi vizsgálat mögöttes célja annak megállapítása, hogy fennáll-e a nyilvánosságkorlátozással szemben támasztott legfontosabb követelmény: a korlátozás az általa elérni kívánt célhoz szükséges, valamint azzal arányos.²⁰⁴ A mérlegelés során ezért a nyilvánosságkorlátozás indoklását csak a kért dokumentumban foglalt adatok kapcsán, azok vizsgálatával, nem pedig a dokumentum egészét illetően lehet megállapítani.²⁰⁵ Meg kell határozni, hogy az irat tartalmaz-e olyan közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatokat, amelyekre valamely nyilvánosságkorlátozási indok konkrétan kiterjed, és amelyeknek így feltétlenül szükséges a nyilvánosságtól való elzárása.²⁰⁶ Nem lehet ugyanakkor kiterjesztően értelmezni a nyilvánosságkorlátozás eseteit. Nem felel meg a szükségesség követelményének ugyanis az, ha „a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog [korlátozására] hivatkozva a közérdekű adatok tágabb körének a megismerését tiltják meg, mint amit az adott korlátozási indok szükségessé tenne”.²⁰⁷

4.1.3. Az indokolási kötelezettség

A formai és a tartalmi elemzésen túl a közfeladatot ellátó szervet indokolási kötelezettség is terheli. „Amennyiben az adatkezelő szerv a közérdekű adat kiadásának megtagadása mellett dönt, ezt [...] megfelelően indokolni köteles.”²⁰⁸ A megismerni kívánt információk nyilvánosságának korlátozása ugyanis csak annyiban képezi a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat megismerésének akadályát, amennyiben a megtagadást a szerv megfelelően indokolja.²⁰⁹

Az adatigénylő részére az igény teljesítésének megtagadásával összefüggésben nyújtott tájékoztatásnak ezért tartalmaznia kell a döntést alátámasztó ténybeli és jogi indokokat.²¹⁰ Ezen indokoknak a korábban elvégzett formai és tartalmi vizsgálatok eredménye feleltethető meg.²¹¹ A megfelelő indokokkal alátámasztott elutasítás ugyanis nagyban hozzájárul ahhoz, hogy az igénylő valóban tisztában legyen azzal, és megértse azt, hogy miért nem teljesítették az igényét. Emellett a tájékoztatás alapján

¹⁹⁸ Fővárosi Törvényszék P.24.166/2014/4. számú ítélete

¹⁹⁹ 12/2004. (IV. 7.) AB határozat; Fővárosi Ítélőtábla 2.Pf.20.870/2013/3. számú ítélet

²⁰⁰ 5/2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [43]

²⁰¹ 12/2004. (IV. 7.) AB határozat

²⁰² 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [56]; 6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [40]

²⁰³ Fővárosi Ítélőtábla 2.Pf.21.585/2013/6. számú ítélete

²⁰⁴ Uo.

²⁰⁵ NAIH/2016/3145/2/J.

²⁰⁶ 6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [38]

²⁰⁷ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [60]

²⁰⁸ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [36]; Fővárosi Ítélőtábla 2.Pf.20.043/2014/3. számú ítélete

²⁰⁹ Kúria Pfv.IV.21.535/2015/6. számú ítélete

²¹⁰ Infotv. 30. § (3) bekezdés; 1. még NAIH/2016/5538/2/V.

²¹¹ 12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217, 226–227.; 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [36]; Kúria Pfv.IV.21.535/2015/6. számú ítélete; Fővárosi Ítélőtábla 2.Pf.20.043/2014/3. számú ítélete.

képes lesz a megfelelő döntést meghozni az esetlegesen igénybe vett jogorvoslati lehetőséggel kapcsolatban is.

4.2. A minősített adatok

A minősített adatokra való hivatkozás a nyilvánosság előli védettség legerősebb foka, amely gyakorlatilag abszolút védelmet biztosít az adatok számára. Míg egy jól működő demokráciában ezért a legkevésbé vagy leginkább csak saját érdekében kell elzártan kezelni az állam rendelkezésére álló adatokat, a rendszerváltás előtt az adatok minősítése tömeges és rutinszerű volt. A titkos ügykezelő irodáknak ezért is volt rengeteg feladata a rendszerváltás után azzal a mérhetetlen mennyiségű, csak folyókilométerekben kifejezhető irattal, amelyet nagy erőfeszítések árán volt kénytelen felülbírálni.

Az egyik vitathatatlan érdek, amely indoka lehet a minősítésnek, az állam biztonsága, hiszen az államnak elsődleges kötelessége, hogy megvédje polgárait. Mivel az emberi jogokat, az egyéni és kollektív érdekek és a demokratikus értékek érvényesülését csak egy biztonságos országban tudja az állam garantálni, ezért kiemelkedő érdek fűződik ezen adatok védelméhez, amelyet az állam jogi úton biztosít.²¹² Ahogyan azt az *Osman v. United Kingdom* ügyben született ítélet is tartalmazza: „Az államokat pozitív kötelezettség terheli a polgáraik életének megóvásáért”.²¹³

Ilyen védhető közérdek Magyarország szuverenitása, területi integritása, alkotmányos rendje, honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési és -megelőzési tevékenysége, igazságszolgáltatási, központi pénzügyi, gazdasági tevékenysége, külügyi vagy nemzetközi kapcsolatai, valamint az állami szervekkel szembeni külső befolyástól mentes, zavartalan működésének biztosítása a jelenleg hatályos, a minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (Mavtv.) értelmében. Az új törvény az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvényt (Ttv.) váltotta fel, amely még az államtitok és a *szolgálati titok* fogalmakat használta.

Az Mavtv. négy szintű, kármérték alapú eljárási rendet tartalmaz, amelynek lényege, hogy a minősítő vélelmezi az esetlegesen bekövetkező kár súlyát. Rendkívül súlyos vélelmezett kár esetén szigorúan titkos, súlyos kár esetén titkos, kisebb súlyú kár esetén bizalmas, illetve korlátozott terjesztésű minősítést kaphatnak a védendő adatokat tartalmazó iratok.²¹⁴ A védelmi idő „titkos” és „szigorúan titkos” minősítés esetén legfeljebb 30, „bizalmas” minősítésnél legfeljebb 20, „korlátozott terjesztésű” minősítési szintű adat esetében maximum 10 évben kerülhet megállapításra.²¹⁵ A kármérték meghatározásához irányadó szempontokat a törvény melléklete tartalmazza. A védelmi időkre vonatkozó időtartamok maximum értékek, lehetőség szerint minél rövidebb időtartam előírására kell törekedni. A törvény értelmében 5 alapelven nyugszik a minősített adatok rendszere: szükségesség és arányosság elve, szükséges ismeret elve, bizalmasság elve, sérthetlenség elve és rendelkezésre állás elve.²¹⁶

A minősített adatok két alapvető csoportja a nemzeti minősített adatok, valamint a külföldi minősített adatok köre.²¹⁷

²¹² RÉVÉSZ 2013.

²¹³ *Osman v. the United Kingdom*, 28 October 1998, § 115, Reports of Judgments and Decisions 1998-VIII.

²¹⁴ Mavtv. 5.§ (4) bekezdése

²¹⁵ Mavtv. 5.§ (6) bekezdése

²¹⁶ Lásd részletesen a Mavtv. 2.§ (1)–(5) bekezdéseit

²¹⁷ Nemzeti minősített adat mindaz a minősítéssel védhető közérdekek körébe tartozó, a minősítési jelölést az e törvényben, valamint az e törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabályokban meghatározott formai követelményeknek megfelelően tartalmazó olyan adat, amelyről – a megjelenési formájától függetlenül – a minősítő a minősítési eljárás során megállapította, hogy az érvényességi időn belüli nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele a minősítéssel védhető közérdekek közül bármelyiket közvetlenül sérti vagy veszélyezteti (a továbbiakban együtt: károsítja), és tartalmára tekintettel annak nyilvánosságát és megismerhetőségét a minősítés keretében korlátozza. Külföldi minősített adat: az Európai Unió valamennyi intézménye és szerve, továbbá az Európai Unió képviselőjében eljáró tagállam, a külföldi részes fél vagy nemzetközi szervezet által készített és törvényben kihirdetett nemzetközi szerződés vagy megállapodás alapján átadott olyan adat, amelyhez történő hozzáférést

Valamennyi minősítő, illetve jogutódja köteles 5 évenként felülbírálni a minősítést, és ennek tükrében fenntartani azt, a védelmi időt csökkenteni vagy megszüntetni, mivel az idő múlásával a védett gazdasági-, társadalmi-, politikai érdekek elenyészhetnek. A minősítő a felülvizsgálatba szakértőt is bevonhat.

A minősítés formai előírásainak betartása nélkülözhetetlen az alapjogvédelem és a jogbiztonság szempontjából. Ide tartozik többek között a törvényben meghatározott titoktartalomra vonatkozó minősítési jelzések feltüntetése, melynek hiányában a minősítés félreérthető lehet. Egy dokumentumban a megismételt minősítésű adatok külön-külön, egyedi jogi megítélést igényelnek. A Hatóság a Gripen vadászpilóta gépek beszerzése tárgyában készült jelentés minősítésének vizsgálata kapcsán megfogalmazott állásfoglalásában azt állapította meg, hogy a minősítő a minősítés alkalmával elmulasztotta feltüntetni a dokumentumon a kötelezően előírt MK/HU országjelet. Az országjel azonban nem az adat titokminőségére utal, hanem a határátlépő adattovábbítások során a származási országot jelöli. Ezért önmagában az a tény, hogy a minősítés alkalmával nem tüntették fel az országjelet, a minősítést magát nem teszi érvénytelenné. A jelentés eredeti minősítését annak okán viszont egyértelműen érvénytelennek tekintette a Hatóság, hogy a minősítő a minősítés alkalmával elmulasztotta feltüntetni a jelentésben a Ttv. 9. § (1) bekezdésében előírt „Államtitok” megjelölést.²¹⁸

Minősített adatnak kizárólag az olyan adat minősül, amelyet az arra jogosult minősítő ilyenek minősített.²¹⁹ A Hatóság valamint a bíróság is foglalkozott azzal az üggyel, amelyben az adatigénylő a Miniszterelnökséget vezető államtitkár angolai kiküldetése és tárgyalásai kapcsán a szálloda nevére volt kíváncsi. Amennyiben egy adatot közvetlenül nevesítve nem minősítenek, úgy az arra való hivatkozás, hogy az ebből eredő következtetésekből a minősített adathoz jutunk, nem bizonyult elegendő védekezésnek az ügyben. A perben az alperest terhelte annak bizonyítása, hogy a szálloda neve minősített adat, illetve a szálloda nevének kiadása nemzetbiztonsági kockázatot jelentene. Az Infotv. 27. § (1) bekezdésének rendelkezése értelmében kizárólag a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti *minősített adat* fogalomnak megfelelő közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat kiadásának a megtagadása tekinthető jogszerűnek, a bíróságnak azt kellett vizsgálnia, melyek voltak azok az adatok, amelyeket a londoni nagykövetség minősítéssel látott el. A periratoknál a vizsgált, korlátozott terjesztésű szintűre minősített elektronikus okiratban foglaltak szerint az utazás során tartott tárgyalások tartalma, a tárgyaló partnerek személye és a város, ahol a tárgyalások zajlottak, minősített adatnak minősülnek. Nevesítve a szálloda neve minősített adatként nem szerepelt. A másodfokú bíróságnak az első fokon eljáró bírósággal egyező álláspontja szerint, ha a minősítőnek szándékában állt volna az egyéb adatok megóvása is, akkor azokat is minősítéssel kellett volna ellátnia. Ennek hiányában az egyéb adatokra nem terjed ki a közérdekű adatok megismerésének törvényi korlátja.²²⁰

Lehetőség van továbbá önálló, *sui generis* jogcím alapján is minősíteni adatokat, ha egy ágazati törvény erre lehetőséget ad.²²¹ Példaként említhető a közbeszerzési törvény, amely alapján a beruházáshoz kapcsolódó adatok nemzetbiztonsági érdekből legfeljebb 10 éves időtartamban zártan kezelhetők, de emellett, illetve ennek ellenére a Mavtv. szigorú eljárási rendje szerint is minősíthetők ezen adatok.²²²

az Európai Unió intézményei és szervei, az Európai Unió képviseletében eljáró tagállam, más állam vagy külföldi részes fél, illetve nemzetközi szervezet minősítés keretében korlátozza.

²¹⁸ NAIH/6410/2012/V.

²¹⁹ Mavtv. 6. § (7) bekezdés

²²⁰ FIT-H-PJ-2016-759. bírósági határozat

²²¹ NAIH-2850-2/2013/V.

²²² A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 9. § (11) bekezdése szerint az (1) bekezdés *b)* pontjában meghatározott beszerzésekkel összefüggésben kezelt közérdekű adat, valamint közérdekből nyilvános adat megismerését az 5. § (1) bekezdés *a)–c)* pontjában meghatározott ajánlatkérő nemzetbiztonsági érdekből – az adat megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek súlyának mérlegelésével, legfeljebb az adat keletkezésétől számított tíz éves időtartam lejártáig – korlátozhatja.

4.3. A döntés megalapozását szolgáló adatok

A közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jog kiterjed a döntésekre, az azokat alátámasztó indokokra és a döntéshozatalban résztvevők szakmai álláspontjaira, ellenvéleményeire is.²²³ A transzparenciához fűződő közérdek azonban gyakran konfliktusba kerül a közhatalmi tevékenység hatékony és befolyástól mentes ellátásához fűződő, alapvető demokratikus elvárásokkal.²²⁴ A köztisztviselői munka színvonalát és hatékonyságát az garantálja a legjobban, ha „a köztisztviselők döntés-előkészítése szabadon, informálisan és a nyilvánosság nyomásától mentesen folyik”.²²⁵ A közvélemény nyomása ugyanakkor akadályozhatja vagy akár meg is hiúsíthatja a megfelelő döntés meghozatalát.²²⁶ Az egymással versengő érdekek közötti megfelelő egyensúly kialakítását célozzák a döntés megalapozását szolgáló adatok nyilvánosságának korlátozhatóságára vonatkozó jogszabályi előírások.²²⁷

4.3.1. A döntés megalapozását szolgáló jelleg

A hatályos jogszabályban foglalt fogalom meghatározás szerint a döntés megalapozását szolgáló adatok körébe azok az információk sorolhatók, amelyeket a közfeladatot ellátó szervek feladat- és hatáskörébe tartozó döntések meghozatalára irányuló eljárás során készítettek vagy rögzítettek, és amelyek az adott döntés megalapozását szolgálják.²²⁸

A vonatkozó bírósági gyakorlat értelmében döntés megalapozását szolgáló adat kizárólag csak az adott közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatásköre ellátásához szükséges döntése meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített adat lehet. A *döntés* fogalmát a hatályos jogszabályok nem határozzák meg kategorikusan. Alapvetően ilyennek tekintendő minden, egy adott döntéshozatalt lezáró tevékenység – az eredmény megszületése, illetőleg annak elmaradása –, amely e folyamat egyértelmű végpontját jelenti. Amennyiben az adott szerv megkötötte azt a szerződést, amelyben foglaltakra vonatkozóan adatigénylést nyújtottak be, a kiadni kért adatok már lezárt eljárásokban jöttek létre, a döntés tehát mindenképpen megszületett.²²⁹ A döntéshozatal végére utal a szerv vizsgálata keretében kialakított álláspontját tartalmazó állásfoglalás, jelentés.²³⁰ A jogalkotási folyamat lezárását a konkrét jogszabály elfogadása jelenti.²³¹ Ugyanakkor például a „házbizottsági ülés döntésének a korábbiak szerint nem a később elfogadott törvénymódosítás tekinthető, hanem a felvetett kérdésben a közös állásfoglalás vagy annak ki nem adása” minősülhet döntésnek.²³²

A döntés-előkészítő minőség továbbá kizárólag az információnak az adott, konkrét döntéshozatali eljáráshoz való érdemi kapcsolata révén állhat fenn.²³³ Főszabály szerint tehát alkotmányos korlátozásnak vethetők alá például az úgynevezett munkadokumentumok. „A belső használatra szánt munkanyagok, emlékeztetők, tervezetek, vázlatok, javaslatok, a szervezeten belül váltott levelek, általában a döntés-előkészítés körében alkotott iratok, amelyek nyilvánosságra hozatala jelentősen hátráltathatja a köztisztviselőket feladataik teljesítésében, rendszerint mentesek a nyilvánosság alól, amelyek nyilvánosságra hozatala jelentősen hátráltathatja a köztisztviselőket feladataik teljesítésében, rendszerint

²²³ 32/2006. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2006, 430.

²²⁴ Vö. Nemzeti Hitvallás: „Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi”.

²²⁵ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 190-191.; 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [43]; 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [37]

²²⁶ MAJTÉNYI 2006.

²²⁷ 655/B/1995. AB határozat, ABH 1997, 604, 607.; 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [42].

²²⁸ Vö. Infótvt. 27. § (5) bekezdés

²²⁹ Debreceni Ítéltábla Pf.I.20.284/2015/3. számú és a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.782/2013/3. számú ítélete

²³⁰ Fővárosi Törvényszék P.24.166/2014/4. számú ítélete

²³¹ *A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság beszámolója a 2016. évi tevékenységéről.*

²³² Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.21.305/2016/6. számú ítélete

²³³ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [50]; 5/2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [47]; 6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [35]; Kúria Pfv.IV.20.517/2016/8. és Pfv.IV.21.535/2015/6.számú ítéletei

mentesek a nyilvánosság alól”.²³⁴ Ide mindenekelőtt az adatot keletkeztető személyek álláspontját, véleményét tartalmazó iratok, a határozatok tervezetei, a szakmai vita körében kifejtett megállapításokat magukban foglaló közlések tartoznak, amelyek szükségesek egy döntés meghozatalához.²³⁵

Ugyanakkor, önmagában „az a tény, hogy egy adat a közfeladatot ellátó szerv mindennapi munkája során, illetve a szerv döntésének előkészítésével kapcsolatban keletkezett, még nem indokolja megfelelően a közérdekű adat, elzárását a nyilvánosságtól”.²³⁶ Például a kormányzati döntéshozatallal kapcsolatosan az ülések napirendje, a döntéshozatalban résztvevők neve nem minősülnek ilyen információknak.²³⁷ Hasonló megítélés alá esik az adott szerv ügyrendje vagy az eljárására vonatkozó jogszabályi előírások is.²³⁸ Egy szerv részére kibocsátott, ellenőrzési eljárás elvégzésére vonatkozó utasítás, döntés sem minősül a döntés-előkészítő adatnak, az jogi értelemben független azoktól az információktól.²³⁹

Összességében elmondható, hogy a szabályozás a *döntés megalapozását szolgáló adatok* fogalma tekintetében nem az adott információ keletkeztetőjének szándékára helyezi a hangsúlyt. Egy ilyen megközelítés ugyanis túl tág teret hagyna a szubjektív megítélésnek, diszkrecionális döntéseknek, amely végső soron alkotmányellenes gyakorlat kialakulásához vezetne. Ehelyett a szabályozás az adatokat tartalmuknál fogva részesíti védelemben.

4.3.2. A döntés megalapozását szolgáló adatok nyilvánossága

A döntés megalapozását szolgáló adatoknak két csoportját különböztetjük meg aszerint, hogy az azokkal kapcsolatos döntés megszületett-e már vagy sem. Az első körbe az úgynevezett automatikus nyilvánosságkorlátozás tartozik. Ez az az eset, amikor a döntés megalapozását szolgáló adat megismerhetősége annak keletkezésétől számított bizonyos időtartamon belül korlátozottnak minősül.²⁴⁰ Az adatok másik csoportjába a döntés meghozatalát követően is nyilvánosságkorlátozás alá eső információk tartoznak. Önmagában azonban a döntés megléte még nem eredményezi az igényelt adat döntés-előkészítő minőségének megszűnését és a nyilvánosság biztosításának automatikus kötelezettségét.²⁴¹ Felmerülhetnek ugyanis olyan további érdekek, amelyek a megismerhetővé tétel további korlátozása mellett szólnak.

Az automatikus nyilvánosságkorlátozás

Az automatikus nyilvánosságkorlátozás egyfajta könnyítést jelent a közfeladatot ellátó szervek számára, ugyanis szükségtelenné teszi azt, hogy a döntés-előkészítéssel kapcsolatos adatokat, iratokat a keletkezésük pillanatában egyenként titkosítsák. Az ebbe a körbe tartozó információk nyilvánossága keletkezésük jellegére tekintettel, további intézkedések megtétele nélkül is korlátozott. Ellenkező esetben minden egyes döntés-előkészítéssel kapcsolatos adat titkosításáról külön döntést kellene hozni, ami azonban „elviselhetetlen adminisztrációs terhet jelentene” az érintett szervek számára.²⁴²

A nyilvánosság kizárásának célja ebben az esetben kizárólag a döntéshozatali eljárás illetéktelen külső befolyástól való védelme, a „döntéshozatalt megelőző belső megbeszélések, tárgyalások bizalmas jellegének biztosítása, a szerv törvénytelen nyomásgyakorlástól mentes döntéshozatalának garantálása.”²⁴³ Az információszabadság ezért kizárólag a végeredményre, a döntésre vonatkozó

²³⁴ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 190–191.; 32/2006. (VII. 13.) AB határozat; 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [37]

²³⁵ Debreceni Ítéltábla Pf.I.20.284/2015/3. számú ítélete

²³⁶ 12/2004. (IV. 7.) AB határozat

²³⁷ 32/2006. (VII. 13.) AB határozat

²³⁸ Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.585/2013/6. számú ítélete

²³⁹ Fővárosi Törvényszék P.24.148/2014/8. számú ítélete

²⁴⁰ Vö. Infotv. 27. § (5) bekezdés

²⁴¹ /2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [39]

²⁴² 12/2004. (IV. 7.) AB határozat

²⁴³ KOMANOVICS 2009, 53.

adatok esetében érvényesül, míg magának a döntési folyamatnak a transzparenciája – fő szabály szerint – korlátozott.²⁴⁴

Az automatikus nyilvánosságkorlátozáshoz fűződő érdek ugyanakkor nemcsak a klasszikus hatalmi ágakhoz kapcsolódó tevékenységek, hanem az állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok vonatkozásában is fennállhat. Példaként említhető, hogy az MNB keretében működő Monetáris Tanács és a Pénzügyi Stabilitási Tanács esetében például e szerveknek a monetáris és fiskális politikában betöltött szerepe indokolja az alapvető feladataik ellátásával kapcsolatos adatok nyilvánosság elől történő elzárását.²⁴⁵ Az ország energiaellátás-biztonságának alapját jelentő vagyont kezelő társaságok döntés-előkészítéssel kapcsolatos adataihoz való hozzáférést pedig – többek között – nemzetbiztonsági, központi pénzügyi vagy devizapolitikai, illetve a külügyi kapcsolatokhoz fűződő érdekek mentén lehet korlátozni.²⁴⁶

Végezetül piaci keretek között működő gazdasági társaságok döntéseinek megalapozását szolgáló adatok védelmét további érdekek is indokolhatják. Ezek közé tartozik az Alaptörvényben is nevesített tisztességes gazdasági verseny érvényre juttatása. Ilyen esetekben a nyilvánosság korlátozásának célja a versenyt torzító információk harmadik személyek számára történő megismerhetőségének elkerülése. Másrészt jogszerű érdek fűződik a fogyasztók jogainak védelméhez is. Így elzárhatók a nyilvánosság elől azok a döntés-előkészítő adatok is, amelyek a különböző szolgáltatások biztonságos elérhetőségét veszélyeztethetik.

A szabályozásnak tekintettel kell lennie arra is, hogy a nyilvánosság elől automatikusan elvont adat ne korlátlan ideig őrizze meg titkos minőségét, azaz a nyilvánosságkorlátozás *nem lehet határozatlan ideig* fenntartható. Nem tekinthető ugyanis „az Alaptörvénnyel összhangban állónak az olyan korlátozás, amely egy adatot vagy egy egész dokumentumot végérvényesen elvon a nyilvánosság elől”.²⁴⁷ Az automatikus nyilvánosságkorlátozás hatálya alá eső adatok tekintetében ezért a vonatkozó jogszabályi rendelkezések meghatározzák azt az időtartamot, amelyen belül az információk nem megismerhetők. A hatályos szabályozás a moratóriumot az adatok keletkezésétől számított tíz évben határozza meg.²⁴⁸ Lehetőség van arra is ugyanakkor, hogy jogszabály a védelmi időt ennél rövidebb időtartamban állapítsa meg.²⁴⁹

Bizonyos, kiemelten fontos érdekek azonban hosszabb védelmi időt is meghatározhatnak. Például „a Monetáris Tanács, a Pénzügyi Stabilitási Tanács és az igazgatóság döntésének meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, az alapvető feladat ellátásával kapcsolatos döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított harminc évig nem nyilvános, ezen határidő alatt – sem a döntés meghozatalát megelőzően, sem azt követően – a döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére vonatkozó igény nem terjeszthető elő”.²⁵⁰

Komplex és differenciált szabályozás található a köztulajdonban álló energetikai társaságok, illetőleg az általuk irányított vállalkozások által a tevékenységükhöz kapcsolódóan kötött szerződések előkészítésével, megkötésével kapcsolatos, valamint az ezekkel összefüggő döntések megalapozását szolgáló üzleti, pénzügyi, műszaki adatok tekintetében. Az említett információk a keletkezésüktől számított tíz, tizenöt és harminc évig nem ismerhetők meg aszerint, hogy mely érdekekhez – például nukleáris, elektromos vagy hőenergia termelése, földgázellátást stb. – kapcsolódnak elsősorban.²⁵¹

Az adat döntés-megalapozását szolgáló minőségéből még nem következik kényszerítően a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságtól történő elzárása.²⁵² „A közigazgatás ha-

²⁴⁴ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 190–191

²⁴⁵ Vö. MNBtv. 137. § (2) bekezdés

²⁴⁶ Vö. Kgtv. 7/I. § (1) bekezdés.

²⁴⁷ 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [42]

²⁴⁸ Infotv. 27. § (5) bekezdés

²⁴⁹ Infotv. 27. § (7) bekezdés

²⁵⁰ MNBtv. 137. § (2) bekezdés

²⁵¹ Kgtv. 7/I. § (1) bekezdés és 1. melléklet

²⁵² 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [45]

tékonyságához és átláthatóságához fűződő kettős követelmény közül nem lehet csak az egyiket, jelen esetben az előbbi egyenlőtlenül nagyobb mértékben figyelembe venni, mert akkor a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog sérül.”²⁵³ A korlátozás mértéke ezért csak annyiban alkotmányos, amennyiben az megfelel a szükségesség-arányosság követelményének.²⁵⁴

Általánosságban azonban nem lehet minden egyes döntés előkészítéséhez fűződő adat vonatkozásában meghatározni, hogy hol húzódik a nyilvánosság korlátozása jogszerűségének határa. A hatályos szabályozás ezért az automatikus nyilvánosságkorlátozás esetében megfogalmazza az úgynevezett „nyomós közérdek teszt” alkalmazásának kötelezettségét. Ez alapján a közfeladatot ellátó szervnek fel kell mérnie a megismerni kívánt adatokhoz történő hozzáférés által esetlegesen okozott sérelmet, valamint az információk megismeréséhez fűződő közérdeket, és meg kell találnia a kellő egyensúlyt a kettő között.²⁵⁵ Azt kell tehát mérlegelni, hogyan viszonyulnak egymáshoz a transzparenciához fűződő és a védeni kívánt érdekek, illetve a hozzáférhetővé tétellel okozott sérelem. A korlátozás így akkor lesz alkalmazható, amennyiben az előbbi kedvezőtlenül befolyásolná vagy súlyosan veszélyeztetné az utóbbiakat.²⁵⁶

Az Infotv. a fentiekkel kapcsolatban kimondja, hogy a döntés megalapozását szolgáló „adatok megismerését – az adat megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek súlyának mérlegelésével – az azt kezelő szerv vezetője engedélyezheti”.²⁵⁷ A döntés meghozatalát megelőzően tehát a közfeladatot ellátó szerv, pontosabban annak vezetőjének diszkrecionális jogkörébe tartozik a döntés az automatikus nyilvánosságkorlátozás alá eső adatok kiadásáról. Ennek során pedig azt kell eldönteni, hogy „az adatkiadási igénnyel érintett közérdekű adat tekintetében a nyilvánosság kizárása indokolt-e”.²⁵⁸

A nyomós közérdek tesztjének alkalmazása során minden esetben tartalmi vizsgálatot kell végezni.²⁵⁹ Ennek egyrészt ki kell terjednie a folyamatban lévő döntéshozatali eljárás mibenlétére.²⁶⁰ Másrészt mérlegelési szempontot képez, hogy „a közérdekű adat kiadása mennyiben befolyásolja a szóban forgó döntés meghozatalát, vagyis hogy az megghiúsítaná-e a döntés hatékony végrehajtását vagy ellehetetlenítené-e az illetéktelen befolyástól mentes, független, hatékony köztisztviselői munkát”.²⁶¹ Amennyiben a megismerni kívánt adatok ténylegesen a döntési folyamat részét képezik, és a nyilvánosságra hozataluk a végrehajtás eredményességét valódi veszélynek tenné ki, a hozzáférés megalapozottan korlátozható.²⁶² Azonban kizárólag adminisztratív megfontolások, „kényelmi szempontok” nem élvezhetnek elsőbbséget az említett alapjog érvényesülésével szemben.²⁶³

A döntést követő nyilvánosságkorlátozás

Főszabály szerint a döntés megszületéséig a döntés-előkészítő adatok nem nyilvánosak.²⁶⁴ A döntés megszületését követően ugyanakkor a nyilvánosság már nem akadály a köztisztviselői munka színvonalának, hatékonyságának és befolyásmentességének, így az nem hátráltatja a köztisztviselőket

²⁵³ 12/2004. (IV. 7.) AB határozat

²⁵⁴ 12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217, 226.

²⁵⁵ KOMANOVICS 2009, 50. és 54.

²⁵⁶ KOMANOVICS 2009, 55.

²⁵⁷ Infotv. 27. § (5) bekezdés. L. még a Kgtv. 7/I. § (1) bekezdését, amely a döntés megalapozását szolgáló adatok nyilvánosságát annyiban teszi lehetővé, amennyiben az a védendő érdekek szempontjából „szükséges”.

²⁵⁸ 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [49]

²⁵⁹ Kúria Pfv.IV.21.535/2015/6. számú ítélete

²⁶⁰ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [45]

²⁶¹ 12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217, 226–227.; 5/2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [47].

²⁶² 32/2006. (VII. 13.) AB határozat; Kúria Pfv.IV.21.535/2015/6. számú ítélete

²⁶³ 12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217, 228.; 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [44] és [55]; 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [40]

²⁶⁴ Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.043/2014/3. számú ítélete

a feladataik teljesítésében. Amennyiben már nem állnak fenn olyan indokok, amelyek a nyilvánosságkorlátozást a továbbiakban szükségessé tennék, azt azonnal meg kell szüntetni.²⁶⁵

„A döntéshozatalt követően tehát előtérbe kerül az átlátható, korrupciómentes, társadalmilag kontrollált közigazgatás kialakításával és a közigazgatás által gyűjtött információ újrafelhasználásával szembeni igény.”²⁶⁶ Önmagában azonban a döntés meglelte még nem jelenti az adat döntés-előkészítő minőségének megszűnését és a nyilvánosság biztosításának automatikus kötelezettségét.²⁶⁷ A hatályos szabályozás értelmében ugyanis a döntés meghozatalát követően a döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igényt törvényben meghatározott esetekben, jogszabályban felsorolt célok elérése érdekében korlátozni lehet az egyes információk keletkezését követő tíz éven belül.²⁶⁸

A közfeladatot ellátó szervek a döntést követő nyilvánosságkorlátozás esetén is az úgynevezett „nyomós közérdek teszt” alkalmazásával kötelesek eljárni. A mérlegelés során figyelembe veendő érdeknek minősül a további döntések meghozatalára irányuló eljárás zavartalanságának, valamint a szerv törvényes működési rendjének vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátásának biztosítása.

Az első esetben a döntés megalapozását szolgáló adat nyilvánossága további döntések meghozatalára irányuló eljárás miatt korlátozott.²⁶⁹ A törvény ezzel kapcsolatban kimondja, hogy ha a döntés-előkészítő információ „olyan adatösszesség része, amelynek egyes elemei tekintetében döntés született, de más elemei még további döntés tárgyai lesznek”, utóbbiak tekintetében az első döntés meghozatala még nem eredményezi a nyilvánosságkorlátozáshoz fűződő érdekek elenyészését.²⁷⁰ Az említett előírás így lényegében az automatikus döntéskorlátozás hatályát terjeszti ki – meghatározott adatkör tekintetében – a döntést követő időszakra.

Ahhoz, hogy e korlátozás megfeleljen az alkotmányos követelményeknek, a döntés megalapozását szolgáló adat és a jövőbeli döntés közötti kapcsolatnak konkrétan és közvetlennek kell lennie. „Az egyes információk ugyanis bármely jövőbeli döntés megalapozását szolgálhatják. Egy bizonytalan döntéssel való absztrakt viszony ugyanakkor nem szolgálhat az információs szabadság korlátozásának indokaként.”²⁷¹ Az döntés-előkészítő adatok megismerhetőségére vonatkozó szabályokat teljességgel kiüresítené az, „ha a jövőbeni bármely intézkedés megtételére vonatkozó elvi lehetőségre való pusztán hivatkozás elégséges volna a [közérdekküadat-igénylés megtagadásához]”.²⁷²

Garanciális jelentősége van továbbá annak is, hogy az automatikus nyilvánosságkorlátozás alóli kivételi szabályok is alkalmazandók. Azaz az érintett közfeladatot ellátó szerv vezetőjének lehetősége van arra, hogy a további döntések megalapozását szolgáló adatok megismerését – a hozzáféréshez és az annak kizáráshoz fűződő közérdek súlyának mérlegelésével – engedélyezze. A nyomós közérdek tesztje ebben az esetben is azt szolgálja, hogy amennyiben kiemelt érdekek fűződnek a megismerni kívánt adatok nyilvánosságához, akkor azok döntés megalapozását szolgáló mivolta ne korlátozza a nyilvánosságot.

A második esetkör azon adatokat érinti, amelyek megismerése a közfeladatot ellátó szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását veszélyeztetné. A közfeladatot ellátó szervek leggyakrabban éppen erre a rendelkezésre hivatkoznak

²⁶⁵ 12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217, 228.; 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [44] és [55]; 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [40]

²⁶⁶ 12/2004. (IV. 7.) AB határozat

²⁶⁷ 5/2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [39]

²⁶⁸ Vö. Infotv. 27. § (6) bekezdéssel

²⁶⁹ E rendelkezést az Infotv. 2015. évi módosítása illesztette a törvénybe [lásd az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény, továbbá egyes más törvények módosításáról szóló 2015. évi CXXIX. törvény 17. § (4) bekezdését]

²⁷⁰ *A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság beszámolója a 2016. évi tevékenységéről*, 84. és 86.; lásd még az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény, továbbá egyes más törvények módosításáról szóló 2015. évi CXXIX. törvény indokolását.

²⁷¹ *A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság beszámolója a 2016. évi tevékenységéről*, 85.

²⁷² Fővárosi Törvényszék P.24.166/2014/4. számú ítélete

akkor, amikor a döntés megalapozására szolgáló adatokra irányuló igénylést elutasítják. Ugyanakkor a döntés-előkészítés során keletkezett és rögzített adat, a döntés, valamint a védendő érdek – a szerv befolyástól mentes működésének biztosítása – közötti kapcsolat nem mindig egyértelmű.

A vonatkozó jogszabályok nem határozzák meg azokat az eseteket, amelyeknél veszélybe kerülhet a feladat- és hatáskörök ellátása az információszabadság érvényesülése által. Az Infotv. azonban tartalmazza e kivétel egyik nevesített, de nem kizárólagos esetét, amikor „az adatigénylés teljesítése az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné”.²⁷³ A védendő érdekek meglétét az érintett szerv köteles bizonyítani, amelynek hiányában az adatigénylést nem lehet jogszerűen megtagadni, illetőleg megfelelő indokolás hiányában az adatigénylés elutasítása jogellenesnek minősül.²⁷⁴

A gyakorlatban azonban megtalálható néhány elvi jelentőségű ügy, amelyek támpontként szolgálhatnak a nyomós közérdek tesztjének alkalmazása során. Önmagában például az, hogy a közvélemény erkölcsi véleményt alkothat az adatok megismerése által az adott szerv intézkedéséről vagy egy testület tagjainak álláspontjáról, nem veszélyeztetné a későbbi befolyásmentes munkát.²⁷⁵ Szintén nem szolgálhat a nyilvánosságkorlátozás alapjául túlságosan általános és távoli veszélyek fennállása.²⁷⁶ Így az információszabadság korlátozása teljességgel alkalmatlan eszköz egy döntést esetlegesen követő, absztrakt kockázatok, például a fizikai erőszak elkerülésére. A döntés ugyanis – ahogy arra már korábban utaltunk – nem részre a megalapozását szolgáló adatoknak: a megismerni kívánt adatok és az esetleges káros cselekmények között nem áll fenn közvetlen oksági kapcsolat.²⁷⁷

4.4. Az üzleti és a banktitok

4.4.1. Az üzleti titok

Az információszabadság régi meghatározó dilemmája az üzleti titok és a közérdekű adat viszonya, amely átvezet az üzleti titok és a közszféra átláthatóságának konfliktusához.²⁷⁸

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) meghatározása szerint üzleti titoknak minősül „a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden nem közismert vagy az érintett gazdasági tevékenységet végző személyek számára nem könnyen hozzáférhető olyan tény, tájékoztatás, egyéb adat és az azokból készült összeállítás, amelynek illetéktelenek által történő megszerzése, hasznosítása, másokkal való közlése vagy nyilvánosságra hozatala a jogosult jogos pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekét sértené vagy veszélyeztetné, feltéve, hogy a titok megőrzésével kapcsolatban a vele jogszerűen rendelkező jogosultat felróhatóság nem terheli”.²⁷⁹ Nem tartozik ugyanakkor e rendelkezés hatálya alá „a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményrel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli”.²⁸⁰ Az említett információkat a vonatkozó szabályozás a közérdekből nyilvános adatok körébe sorolja. Azonban az adatok bárki számára hozzáférhetővé tétele „nem eredményezheti az olyan adatokhoz – így különösen a védett

²⁷³ Infotv. 27. § (6) bekezdés

²⁷⁴ Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.21.305/2016/6. számú ítélete; Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.782/2013/3. számú ítélete

²⁷⁵ Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.21.305/2016/6. számú ítélete

²⁷⁶ Fővárosi Törvényszék P.24.166/2014/4. számú ítélete

²⁷⁷ NAIH/2567/2014/8/V. számú állásfoglalás

²⁷⁸ Lásd a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlását a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok adatainak nyilvánosságáról (http://www.naih.hu/files/Uzletititok_kontra_nyilvanosság_AJANLAS.pdf; a letöltés ideje: 2017. 05. 10).

²⁷⁹ Ptk. 2:47.§ (1) bekezdés

²⁸⁰ Infotv. 27. § (3) bekezdés

ismerethez – való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét”.²⁸¹

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az alapjogok nem feltétlenül csak természetes személyeket illetnek meg, egyes jogok sérelmére hivatkozhatnak jogi személyek is, amennyiben az az alapjog természetére tekintettel értelmezhető.²⁸²

Az Alkotmánybíróság már egy korai döntésében rámutatott arra, hogy „[a] törvényhozás feladata, hogy az alkotmányos titokvédelem törvényi szabályainak megalkotása során a korlátozó normatartalmat megállapítsa, a különféle titok-kategóriákat fogalmilag tisztázza [...] a hivatali-, üzemi-, üzleti és magántitok kategóriái között alkotmányosan is értelmezhető rendet teremtsen. Ennek során a törvényhozónak figyelemmel kell lennie a szabályozásban szükségképpen felmerülő alapjogi kollíziókra” a versengő alapjogokra.²⁸³

Az Alkotmánybíróság – az üzleti titok Ptk.-beli meghatározására és a gazdálkodó szervezetek életében betöltött jelentőségére tekintettel – a magántitok egyik fajtája, az üzleti titok esetében is megállapította az alkotmányos védelem szükségességét, és a 165/2011. (XII. 20.) számú AB határozatában kifejtette, hogy: „az üzleti titkok jelentőségének tágabb perspektívát adnak a határokon átnyúló gazdasági viszonyok, de legalábbis az egységes európai piac összefüggése, az a tény, hogy a vállalkozások, a média ágazaton belül is az európai piaci dimenziókban hozzák meg gazdasági döntéseiket. Az Európai Unió Bírósága eddigi gyakorlatában az üzleti titok védelmét alapelveként fogadta el”.²⁸⁴

Egy, a piaci verseny keretei között működő gazdasági társaság számára az üzleti titoknak minősülő tények, információk, megoldások vagy adatok, amelyekre vállalati, gazdasági terveit, stratégiáját építi, nagy jelentőséggel bírnak, hiszen ezen információkra alapozva hozza meg döntéseit, melyek biztosítják a piacon elfoglalt helyét. Így az ilyen információk nyilvánosságra kerülése a piacról való kizorulását eredményezheti.²⁸⁵

Az adatvédelmi biztos számos állásfoglalásában megállapította, hogy az üzleti titok a „tulajdonosi jogok garantálásán keresztül a piaci verseny védelmét szolgáló eszköz”.²⁸⁶ A biztos egy ügyben kifejtette, hogy az „üzleti szférában a gazdálkodó szervezetek rendelkezési joggal bírnak adataik felett, feltételeket szabhatnak üzleti információik bizalmas kezeléséhez”, azonban „jóval korlátozottabbak a lehetőségeik a tekintetben, hogy megtegyék az üzleti információk titokban maradásához szükséges intézkedéseket”, amely azonban a „jogszerű védelemre való igényt nem szünteti meg”.²⁸⁷

Az üzleti titok és az információs szabadság konfliktusát feloldva az Infotv. 27. § (3) bekezdése – a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának érdekében – közérdekből nyilvános adatoknak minősíti azon adatokat, üzleti információkat, amelyek a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatosak. Emellett, e bekezdés a nyilvánosság korlátjaként nevesíti az arányosság követelményét.

A védett ismeretre, így például a technológiai eljárásokra, a műszaki megoldásokra, a gyártási folyamatokra, a munkaszervezési és logisztikai módszerekre, továbbá a know-how-ra vonatkozó adatokon túl – esetről-esetre meghatározva – mérlegelni kell, az információk megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek súlyát. A nemzeti vagyonnal gazdálkodó cégek – amelyek

²⁸¹ Infotv. 27.§ (3) bekezdés

²⁸² Elsőként: 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77.; a későbbiekben: 40/2005. (IX. 19.) AB határozat, ABH 2005, 427, 440.; 38/2006. (IX. 20.) AB határozat, ABH 2006, 498, 493.; 8/2010. (AB határozat, ABH 2010, 23, 51–52.

²⁸³ 34/1994 (VI.24.) AB határozat

²⁸⁴ 165/2011. (XII. 20.) AB határozat

²⁸⁵ Uo.

²⁸⁶ ABI-425/A/1996.

²⁸⁷ ABI-255/K/2004

piaci szereplők is egyben – jogszerű pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdeke kerülhet szembe az információszabadsággal.

Azt az üzleti titok fogalma is egyértelművé teszi, hogy csak azok az adatok minősíthetők üzleti titoknak, amelyek illetéktelen nyilvánosságra hozatala vagy felhasználása a titok birtokosának érdek- vagy jogsérelmet okoz. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság is megfogalmazta a 165/2011. (XII. 20.) AB határozatban: egy adat üzleti titokká minősítésének az is elengedhetetlen feltétele, hogy „illetéktelenek által történő megszerzése, hasznosítása, másokkal való közlése vagy nyilvánosságra hozatala a jogosult jogos pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekét sértené vagy veszélyeztetné”.²⁸⁸

Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése által garantált nyilvánosságot, valamint az Alaptörvény VI. cikkében deklarált és az Infotv. által részletesen szabályozott, a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot tehát korlátozza az Infotv. 27. § (3) bekezdésének példálózó felsorolása. Az „így különösen” kifejezés lehetőséget ad a jogalkalmazók számára, hogy a védett ismeret mellett más, olyan „jogos pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekre” is hivatkozhassanak a nyilvánosság korlátjaként, amelynek megismerése sérelmet okozna azon közpénzekkel gazdálkodó szervezetnek, amely egyben piaci szereplő is. Ezen aránytalan sérelem lehetőségének bizonyítása természetesen a közpénzekkel gazdálkodó piaci szereplő kötelessége lenne egy esetleges bírósági eljárás során. Ilyen hivatkozási alap lehet például az, hogy az üzleti stratégia nyilvánosságra hozatala tartalmazhat olyan adatokat, amelyek harmadik személyek által történő megismerése ellehetetlenítené a közpénzekkel gazdálkodó piaci szereplő versenyhelyzetét azáltal, hogy ezen információkat a versenytársak is megismerhetik.

A legalább többségi állami/önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságokat jogszabály jellemez ki bizonyos feladatok ellátására. A NAIH álláspontja szerint e cégek e tevékenységük esetében semmiképpen sem hivatkozhatnak üzleti titokra, hiszen más struktúrában ugyan, de jogszabályban meghatározott közfeladatot ellátó, illetve helyi közszolgáltatásokat nyújtó szervezeteknek minősülnek, tehát sokkal inkább a közhatalmi szférához kapcsolódnak ezáltal.

A legalább többségi állami/önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok illetve az állami monopolfeladatokat ellátó gazdasági társaságok – a NAIH álláspontja szerint – szintén nem hivatkozhatnak arra, hogy tevékenységükkel, gazdálkodásukkal kapcsolatos adatok nyilvánossága piaci hátrányt okozna számukra, hiszen az állami monopólium kiváltsága a piacon egyedülálló szolgáltatást engedélyezett számukra. Az ilyen szervezeteknek ugyanis e speciális helyzetükből kifolyólag nincsen piaci versenytársa, amelynek tevékenységére tekintettel az információszabadság érvényesülése korlátozható lenne.

A feladatok szempontjából a fenti két csoportba nem tartozó, piaci, profitorientált tevékenységet (is) folytató állami cégek hivatkozhatnak arra, hogy bizonyos adatok nyilvánossága már „az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna”.²⁸⁹

Természetesen itt is alkalmazandó azon feltétel, amely szerint „ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét”, valamint – mivel az adatokat kezelő gazdasági társaság mérlegelésétől függ az adatigénylés teljesítése, vagy elutasítása – figyelembe kell venni az Alkotmánybíróság értelmezését, valamint az Infotv. 30. § (5) bekezdését, amely szerint „a megtagadás alapját szűken kell értelmezni, és a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítése kizárólag abban az esetben tagadható meg, ha a megtagadás alapjául szolgáló közérdek nagyobb súlyú a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítéséhez fűződő közérdeknél”. A gyakorlatban ez annak mérlegelését jelenti, hogy az adatok nyilvánosságához fűződik-e nagyobb közérdek, vagy az áttételesen bekövetkező vagy bekövetkezhető közvagyon érintő hátrány kiküszöböléséhez. Mindez gazdasági és egyéb bűncselekmények gyanújának felmerülése esetén további kérdéseket vethet fel, a közbizalom helyreállítása és az átlátható, ellenőrizhető és törvényes gazdálkodás megvalósulásának szempontjából, tehát a törvénytársaságokra vonatkozó adatok, tények nem lehetnek védhető üzleti titkok.

²⁸⁸ 165/2011. (XII. 20.) AB határozat

²⁸⁹ *A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról.*

A bíróságok esetjogából kiolvasható, hogy az üzleti titokra mint a megtagadás törvényi indokára nem lehet sikerrel hivatkozni olyan általános pénzügyi-gazdasági információk esetében, melyek szinte bármely kis- és középvállalkozásra vonatkoztathatók. Az adatigénylés megtagadásánál az üzleti titokra hivatkozás körében az adatgazdának ténylegesen igazolnia kell, hogy a kiadni rendelt adatai olyan védett ismereteket hordoznak, amelyek nyilvánosságra kerülése, harmadik személy általi megismerése az üzleti tevékenységét érintően aránytalan sérelmet okozna.²⁹⁰

Az üzleti tevékenységben jelentkező aránytalan sérelem bekövetkezésének valószínűsítése önmagában nem elegendő, a bekövetkezés lehetőségének tényszerű igazolása vagy annak elmaradása, illetve hiányos volta alapvetően determinálhatja a bíróság döntését. A műsorszolgáltatási díj és a szerződést biztosító bankgarancia összegének megismerése iránti, a Médiatanáccsal mint adatgazda alperessel szemben folytatott ügyben sem tartotta igazoltnak a bíróság az alperes azon általános tartalmú védekezését, miszerint, amennyiben a díj nyilvánossá válna, a műsorszolgáltatókkal szerződő felek a velük folytatott tárgyalások során befolyásolhatnák a médiaszolgáltatók jövőbeni üzleti megállapodásait. Az a védekezés is elégtelennek bizonyult, miszerint a „bankgarancia olyan járulékos jellegű kötelezettség, amelynek összegéből egyértelmű következtetés vonható le a médiaszolgáltatási díj összegére és a médiaszolgáltatók pénzügyi helyzetére”.²⁹¹ A Kúria határozatában alapvető kiindulópontként azt vette figyelembe, hogy a közpénzek felhasználásával kapcsolatos közérdekű adatokat főszabály szerint nem lehet üzleti titoknak minősíteni, és a megtagadás jogszerűségét, a megtagadás indokait az adatgazdának kétséget kizáróan bizonyítani kell. A bíróság szerint az alperes a perben nem tett tényelőadást és nem terjesztett elő semmilyen bizonyítási indítványt arra nézve, hogy az adatok kiadásával a műsorszolgáltatók piaci tevékenységét olyan hátrány érné, amely méltánytalan helyzetet teremtené számukra.

A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpv.) nem használja az üzleti tevékenység fogalmát, hatálya a vállalkozások piaci magatartására terjed ki. A versenyjogi joggyakorlatban a nyereségszerzés céljából, üzletszerűen ellenérték fejében történő szolgáltató tevékenység mindenképpen gazdasági jellegű tevékenységnek minősül. Ugyanakkor nem szükséges kritérium, hogy a vállalkozás tevékenysége eredményeként nyereséghez (profithoz) jusson.

Konkrét esetben például az MVM Zrt. a fentiekkel összhangban gazdasági tevékenységet végez a villamosenergia-termelés és -nagykereskedelem versenyjogi értelemben vett piacán, tekintettel arra, hogy a megtermelt villamosenergiát ellenérték fejében értékesíti. A villamosenergia-termelés és -nagykereskedelem piacán az MVM versenytársának minősül az összes magyarországi villamosenergia-termelő egység (erőmű), illetve azon villamosenergia-kereskedők is, amelyek a villamosenergiát import forrásokból szerzik be.

A Tpv. üzleti titokra vonatkozó rendelkezéseit a versenyjogi joggyakorlat a Ptk. üzleti titokra irányadó szabályok keretein belül értékeli.²⁹² A versenyfelügyeleti eljárásban az eljárás alá vontak indokolt kérelemben kérelmezhetik adataik üzleti titokként történő kezelését. E kérelmet a Gazdasági Versenyhivatal is esetről-esetre vizsgál. A GVH gyakorlata alapján üzleti titoknak minősülhetnek a következő adatok:

- a piaci részesedés;
- az áru előállításának költsége;
- az üzletpolitikával kapcsolatos egyes stratégiai adatok;
- a nettó árbevételre vonatkozó adatok.

Ezekben az esetekben tehát az adatigénylés elutasítása az Infotv. 27. § (3) bekezdésével összhangban megalapozottan történhet meg.

²⁹⁰ BH. 2016. évi 302. számú eseti döntés (BH 2016/302)

²⁹¹ BH. 2014. évi 53. számú eseti döntés (BH 2014/53)

²⁹² Ptk. 2:47 § (1) bekezdés

4.4.2. A banktitok

A pénzügyi tevékenységet folytató szervezet mint közvetlen vagy közvetett többségi állami tulajdonban álló gazdasági társaság üzleti tevékenységének azon szegmense, amely a közvagyonnal való gazdálkodást mint közfeladatot érinti, az Infotv. hatálya alá tartozik, ezért az e tevékenység ellátására vonatkozó adatok közérdekű adatok.

Amennyiben a társaság jogszabályban meghatározott feladatot lát el, azonban a szolgáltatási tevékenységei körében nyilvántartott adatok kezelése nem része a közfeladatának, a társaság által e körben kezelt adatok, – melyek banktitoknak minősülnek – nem nyilvánosak. Ezeket a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény (Hpt.) 161. és 166. §-a alapján és az Infotv. *közérdekű adat* fogalmát meghatározó rendelkezése alapján nem terheli adatszolgáltatási kötelezettség, noha az igényelt adatok egyébként valóban közérdekű adatok. Az igényelt adatok banktitoknak minősülnek.²⁹³

A *banktitok* és az üzleti titok fogalmi meghatározásából, valamint a titoktartási kötelezettség alól a Hpt. kivételeket titokfajtként meghatározó szabályozásából is az következik, hogy azok önálló, törvényben nevesített titokfajták. A Hpt. 166. §-ának rendelkezései, amelyek az üzleti titokra való hivatkozással a közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatok megismerésének *korlátozását nem teszik lehetővé*, a banktitok kiadására irányuló igény tekintetében nem alkalmazhatók.²⁹⁴

²⁹³ NAIH/2015/6947/2/V.

²⁹⁴ Vö. a Legfelsőbb Bíróság Pfv. IV.20.320/2011/4. számú ítéletét

5. JOGORVOSLATOK

Az érdemi és hatékony jogorvoslat lehetősége a demokratikus jogállamiság alapvető alkotmányos biztosítója.²⁹⁵ Az információszabadság nemzetközi instrumentumokkal és az Alaptörvénnyel összhangban álló érvényesülése ugyanis csak akkor garantálható, ha biztosított a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tényleges tartalmi felülvizsgálata is.²⁹⁶ A megfelelő jogorvoslatok hiánya – a nyilvánosság indokolatlan korlátozásán keresztül – ugyanis alkotmányos alapjogok súlyos sérelméhez vezetne.

A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jog sérelme esetén alapvetően két jogorvoslati rendszer áll az állampolgárok rendelkezésére. Az egyik a rendes jogorvoslatok, amelyek közé a Hatóságnál kezdeményezhető vizsgálati eljárás, illetőleg a rendes bíróságok eljárásai tartoznak. A Hatóság az információszabadság terén alapvetően a korábbi adatvédelmi biztos ombudsmani típusú eszköztárára támaszkodik, azaz vizsgálati eljárás keretében állapítja meg az esetleges jogsértést, valamint intézkedik a sérelem orvoslásáról. A rendes bíróságok tekintetében kiemelendő, hogy az utóbbi években jelentősen megnőtt a közérdekű adatok kiadása iránti perek száma. Ennek oka, hogy az állampolgárok mind tudatosabban lépnek fel jogaik védelme érdekében, illetve, hogy ezek a perek viszonylag gyorsan befejeződnek, az esetek többségében a felperes pernyertességével.

Rendkívüli jogorvoslati fórumnak tekinthető viszont az Alkotmánybíróság, az Emberi Jogok Európai Bírósága, valamint az Európai Unió Bírósága. E testületek kapcsán hangsúlyozni kell, hogy azok jellemzően az információszabadság mint alkotmányos és nemzetközi szinten is deklarált jog érvényesülésének – absztrakt – továbbfejlesztésében járnak élen. Kivételes jellegükre tekintettel a vonatkozó esetek megemlítése külön nem indokolt.

5.1. A Hatóság által folytatott vizsgálati eljárás

Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése rendelkezik arról, hogy az információszabadság érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi. Ennek megfelelően hozta létre az Infotv. a Hatóságot, amely 2012. január 1-jétől látja el feladatait információszabadság – és az adatvédelem – területén.²⁹⁷

A Hatóság autonóm államigazgatási szerv, kizárólag a törvényeknek alárendelve segíti a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülését.²⁹⁸ A szervezet élén elnök áll, akit a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevez ki, és akinek mandátuma – választási ciklusokat átívelően – 9 évre szól.²⁹⁹

Bár a Hatóság jogkörei az adatvédelem terén jelentősen kibővültek az adatvédelmi biztoshoz képest, az információszabadság vonatkozásában alapvetően a korábbi ombudsmani típusú hatásköröket őrizte meg.³⁰⁰ Következésképpen nem rendelkezik hatósági jogkörrel a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jog sérelmével összefüggésben, ezért hatósági eljárás keretében nem szankcionálhatja az információszabadságot sértő közfeladatot ellátó szerveket vagy személyeket.

²⁹⁵ Vö. 5/2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [34]

²⁹⁶ L. 12/2004. (IV. 7.) AB határozat

²⁹⁷ SZABÓ–RÉVÉSZ 2012

²⁹⁸ PÉTERFALVI 2013.

²⁹⁹ Infotv. 40. §.

³⁰⁰ PÉTERFALVI 2013.

A Hatóságnál bejelentéssel bárki vizsgálatot kezdeményezhet arra hivatkozással, hogy a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogok gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem következett be, vagy annak közvetlen veszélye fennáll.³⁰¹ Az eljárás kezdeményezése főszabály szerint nem esik időbeli korlátozás alá. Amennyiben viszont a bejelentő a közérdekűadat-igénylet teljesítésének elmaradása, valamint az esetlegesen megállapított költségtérítés összege miatt fordul a Hatósághoz, akkor arra csak „az igény elutasításának közlésétől, a határidő eredménytelen elteltétől, illetve a költségtérítés megfizetésére vonatkozó határidő lejártától számított egy éven belül” van lehetőség.³⁰² A vizsgálat ingyenes, a felmerülő költségeket a Hatóság előlegezi és viseli.³⁰³ A bejelentő kiléte csak akkor fedhető fel, ha ennek hiányában a vizsgálat nem lenne lefolytatható. Ha a bejelentő kéri, kilétét a Hatóság akkor sem fedheti fel, ha ennek hiányában a vizsgálat nem folytatható le. Erről a következményről a bejelentőt előzetesen tájékoztatni kell.³⁰⁴

A Hatóság köteles a bejelentést érdemben megvizsgálni. Amennyiben az abban megjelölt jogsérelem csekély jelentőségű, vagy a bejelentés névtelen, azt érdemi vizsgálat nélkül elutasíthatja. Ha viszont – többek között – az adott ügyben bírósági eljárás van folyamatban, vagy az ügyben korábban jogerős bírósági határozat született, ha a bejelentés nyilvánvalóan alaptalan vagy az ismételten előterjesztett bejelentés érdemben új tényt, adatot nem tartalmaz, köteles érdemi vizsgálat nélkül elutasítani. Az alapvető jogok biztosa által tett bejelentést a Hatóság érdemi vizsgálat nélkül csak folyamatban lévő bírósági eljárás vagy jogerős bírósági határozat esetén utasíthatja el.³⁰⁵ A hatáskörébe nem tartozó ügyre vonatkozó bejelentést a Hatóság a megfelelő szervhez átteszi, ha a rendelkezésre álló adatok alapján a hatáskörrel rendelkező szerv kiléte megállapítható. Ha pedig azt állapítja meg, hogy az ügyben bírósági eljárás kezdeményezésének van helye, erről a bejelentőt értesíti.³⁰⁶

Számos eszköz áll a Hatóság rendelkezésére a vizsgálat során. Így például a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható összes iratba betekinthez, illetve azokról másolatot kérhet, a vizsgált közfeladatot ellátó személytől vagy szervtől, illetőleg a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható bármely szervezettől vagy személytől felvilágosítást kérhet.³⁰⁷

A Hatóság a bejelentés érkezésétől számított két hónapon belül – ha a bejelentésben foglaltakat megalapozottnak tartja – dönt a lehetséges jogkövetkezményekről. Amennyiben a jogsérelem vagy annak közvetlen veszélye fennállását megalapozottnak tartja, a közfeladatot ellátó szervet a jogsérelem orvoslására szólítja fel. Ha a Hatóság a vizsgálata alapján azt állapítja meg, hogy a jogsérelem, illetve annak közvetlen veszélye valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz fölösleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére vezethető vissza, a hatóság ajánlásban javasolhatja a jogszabály, illetve a közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy megalkotását. A megkeresett szerv az álláspontjáról, illetve az ajánlásban foglaltak szerint megtett intézkedéséről hatvan napon belül értesíti a hatóságot.

Továbbá a bejelentés alapján lefolytatott vizsgálatról – ha az ügyben bírósági eljárás megindítására nem került sor – jelentést készíthet, amely tartalmazza a vizsgálat során feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket. A jelentés nyilvános, az bíróság vagy más hatóság előtt nem támadható meg.³⁰⁸

³⁰¹ SZABÓ–RÉVÉSZ 2012

³⁰² Infotv. 52. § (1a) bekezdés

³⁰³ Infotv. 52. §

³⁰⁴ SZABÓ–RÉVÉSZ 2012

³⁰⁵ Infotv. 53. § (2)–(4) bekezdés

³⁰⁶ Infotv. 53. § (7) bekezdés

³⁰⁷ Lásd: Infotv. 54. §

³⁰⁸ Infotv. 59. §

5.2. Az információszabadság-percek

Az információszabadság sérelme esetén nem csak a Hatóság járhat el a közfeladatot ellátó szervekkel szemben. A vonatkozó jogszabályok ugyanis biztosítják a rendes bíróságokhoz való fordulás lehetőségét is. A bírósági jogorvoslatnak rendkívül fontos szerepe van az információszabadság érvényesülése tekintetében. A rendes bíróságok ugyanis ilyen esetekben alapjogi bíráskodást végeznek, azaz egy meghatározott alapjogi jogosultságot – az Alaptörvény VI. cikkében foglalt közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot – a rendelkezésükre álló eszközökkel kényszerítenek ki.³⁰⁹ Az információszabadsággal kapcsolatos ügyek ráadásul az alapjogi ügyek egy szűkebb csoportjába, az úgynevezett *par excellence* alapjogi ügyek körébe tartoznak, mivel ezekben az esetekben a rendes bíróságok az információszabadság mint alapjog egy részjogosultságának sérelméről döntenek.³¹⁰

Az Infotv. hatályos rendelkezései alapvetően két kezdeményezői kört különböztetnek meg. Egyrészt az adatigénylő közvetlenül keresetet nyújthat be a bírósághoz, amennyiben a közérdekű adatigénylését nem teljesítették – az igény elutasítása vagy a teljesítésre nyitva álló határidő eredménytelen eltelte esetén –, valamint akkor, ha nem tartja megfelelőnek az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségterítés összegét.³¹¹ Emellett az állampolgároknak lehetőségük van pert indítani akkor is, ha előbb a NAIH vizsgálati eljárását kezdeményezték.³¹² Másrészt a hatóság is jogosult bírósághoz fordulni, amennyiben a közfeladatot ellátó szerv nem tesz eleget a vizsgálati eljárás során hozott felszólításában foglaltaknak.³¹³

A közérdekű adatigénylő a pert az igény elutasításának közlésétől, a határidő eredménytelen eltelétől, illetve a költségterítés megfizetésére vonatkozó határidő lejártától számított 30 napon belül indíthatja meg a közfeladatot ellátó szerv ellen. A NAIH-hoz tett bejelentés esetén a határidőt a hatósági állásfoglalás kézhezvételétől kell számítani.³¹⁴ A hatóság ellenben a pert a felszólítással kapcsolatos válaszadásra nyitva álló határidő lejártát követő harminc napon belül indíthatja meg.³¹⁵

Az országos illetékességű közfeladatot ellátó szerv ellen indult per a törvényszék hatáskörébe tartozik. A járásbíróság hatáskörébe tartozó ügyekben a törvényszék székhelyén lévő járásbíróság, Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bíróság jár el. A bíróság illetékességét az alperes közfeladatot ellátó szerv székhelye alapítja meg.³¹⁶

A bíróság soron kívül jár el. Az eljárásban fél lehet az is, akinek egyébként nincs perbeli jogképessége, illetőleg a perbe a Hatóság az igénylő pernyertessége érdekében beavatkozhat.³¹⁷ A közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény megtagadásának jogszerűségét és annak indokait, illetve az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségterítés összegének megalapozottságát az érintett közfeladatot ellátó szervnek kell bizonyítania.³¹⁸ Ugyanakkor, amennyiben a közfeladatot ellátó szerv arra hivatkozik, hogy az igénylő által megismerni kívánt közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok nincsenek a kezelésében, a bizonyítási teher megfordul.

³⁰⁹ SOMODY 2014.

³¹⁰ Uo.

³¹¹ Infotv. 31. § (1) bekezdés

³¹² Infotv. 31. § (3) bekezdés 2. fordulat

³¹³ Infotv. 64. § (1) bekezdés

³¹⁴ Infotv. 31. § (3) bekezdés

³¹⁵ Infotv. 64. § (1) bekezdés

³¹⁶ Infotv. 31. § (5) bekezdés és 64. § (2) bekezdés

³¹⁷ Infotv. 31. § (4) és (6) bekezdés; 64. § (4) bekezdés. A legismertebb eset, amelybe a NAIH beavatkozott az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Hallgatói Önkormányzata elleni per volt (lásd: http://naih.hu/files/ELTE-HOK-sajtokoezlemleny-2013_10_21.pdf; a letöltés ideje: 2017. 07. 11).

³¹⁸ Infotv. 31. § (2) bekezdés; 64. § (3) bekezdés

Amennyiben a bíróság a közérdekű adat igénylésére irányuló kérelemnek helyt ad, határozatában a közfeladatot ellátó szervet – az adatigénylés teljesítésére rendelkezésre álló határidő meghatározásával – a kért közérdekű adat közlésére kötelezi. A bíróság továbbá megváltoztathatja az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegét, vagy új eljárásra kötelezheti a közfeladatot ellátó szervet a költségtérítés összegének megállapítása tekintetében.³¹⁹ Végezetül ez irányú kérelem esetén, a bíróság elrendelheti ítéletének – a közfeladatot ellátó szerv azonosító adatainak közzétételével történő – nyilvánosságra hozatalát, ha azt az információszabadság védelme megköveteli.³²⁰

³¹⁹ Infotv. 31. § (7) bekezdés

³²⁰ Infotv. 64. § (5) bekezdés

6. FELHASZNÁLT IRODALOM

- A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság 2011–2012. évi beszámolója.* Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, 2012. Elérhető: <http://naih.hu/files/NAIH-2012-Beszamoloja-vegleges-web.pdf> (a letöltés ideje: 2017. május 05.)
- A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról.* Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, 2012. Elérhető: http://naih.hu/files/Uzletitok_kontra_nyilvanossag_AJANLAS.pdf (a letöltés ideje: 2017. december 1.)
- A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság beszámolója a 2012. évi tevékenységéről.* Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, 2013. Elérhető: http://naih.hu/files/NAIH_BESZaMOLo_2012_net3.pdf (a letöltés ideje: 2017. május 5.)
- A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság beszámolója a 2016. évi tevékenységéről.* Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, 2017. Elérhető: http://naih.hu/files/NAIH-BESZ-MOL-2016_Mid-Res.pdf (a letöltés ideje: 2017. december 15.)
- Az elektronikus információszabadságról szóló törvény szabályozási koncepciója. In MAJTÉNYI László et. al. szerk.: *Az elektronikus információszabadság.* Budapest, Eötvös Károly Intézet. 2005, 59–123.
- BRANDEIS, Louis D. (1914): *Other People's Money and How the Bankers Use It.* New York, Frederick A. Stokes Company.
- BUZÁS Péter – MAJSA Dóra – RÉVÉSZ Balázs – TARCZI-ÁBRAHÁM Dominika – VÉGH Viktória (2016): *Információszabadság és nyílt kormányzás.* Budapest, NKE. Elérhető: http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/9/6f/a1000/informacioszabadsag_szakanyag.pdf (a letöltés ideje: 2017. július 10.)
- BUZÁS Péter – RÉVÉSZ Balázs (2014): *Közérdekű adatok. (e-tananyag).* Budapest, NKE. Elérhető: http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/b/be/b0000/Buz%C3%A1s%20P%C3%A9ter%20-%20R%C3%A9v%C3%A9sz%20Bal%C3%A1zs_K%C3%B6z%C3%A9rdek%C5%B1%20adatok%20%28e-tananyag%29.pdf (a letöltés ideje: 2017. július 14.)
- KOMANOVICS Adrienne (2009): *Információszabadság az Európai Unióban.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- KOVÁCS Árpád (2010): *Közpénzügyek.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- MAJTÉNYI László (2006): *Információs szabadságok.* Budapest, Complex Kiadó.
- MAJTÉNYI László (2008): Az információs jogok. In HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila szerk.: *Emberi jogok.* Budapest, Osiris. 577–635.
- PÉTERFALVI Attila – RÉVÉSZ Balázs – SZALAI András (2013): A közigazgatás adatkezelő tevékenysége. In TEMESI István szerk.: *A közigazgatás funkciói és működése.* Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem. 265–295.
- PÉTERVÁRI Kinga (2004): *Közpénzek – magánpénzek, avagy a számvevőszéki ellenőrzés alkotmányjogi problémái.* Budapest, Gondolat.

- RÉVÉSZ Balázs (2013): Magánszféra kontra biztonság – egyensúlyra törekedve. In *A terrorizmus Rubik-kockája, avagy a fenyegetések komplex megközelítése* (konferenciakötet). Budapest, Belügyminisztérium Oktatási, Képzési és Tudományszervezési Főigazgatóság. 76–93.
- RÉVÉSZ Balázs (2015): Kettős küldetésben. *Ügyvédek lapja*, 2015/1. sz. 16–18.
- RÉVÉSZ Balázs – BUZÁS Péter (2015): Az információszabadság szerepe, jelentősége, aktuális kihívásai. *Statisztikai Szemle*, 93. évf. 11–12. sz. 1070–1088.
- SOMODY Bernadett – SZABÓ Máté Dániel – SZIGETI Tamás – VISSY Beatrix (2014): Alapjogi igények, alapjogi szabályok – Az alapjogi bíráskodás egy koncepciója. SOMODY Bernadette szerk.: *Alapjogi bíráskodás – Alapjogok az ítélkezésben*. Budapest, L'Harmattan. 13–67.
- SZABÓ Endre Győző – RÉVÉSZ Balázs (2012): A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság. In PÉTERFALVI Attila szerk.: *Adatvédelem és információszabadság a mindennapokban*. Budapest, HVG-ORAC. 234–261.
- SZIKLAY Júlia (2011): *Az információs jogok kialakulása, fejlődése és társadalmi hatása* (doktori értekezés). Pécs, ÁJK. Elérhető: <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/sziklay-julia/sziklay-julia-vedes-ertekezes.pdf> (a letöltés ideje: 2017. december 10.)
- TÓTH Gábor Attila: Bizalom és bizalmatlanság egyensúlya az alkotmányos struktúrákban. In MURAKÖZY László szerk.: *A bizalmatlanság hálójában – A magyar beteg*. Budapest, Corvina. 82–101.
- TRÓCSÁNYI Sára (2007): *Forradalom az irattárban – Az információs kárpótlás jogi aspektusai – Az információs kárpótlás jogi aspektusai*. Budapest, Holnap.



A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kiadványa.

Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu • www.uni-nke.hu • 1083 Budapest,
Ludovika tér 2. • Telefon: 06 (30) 426 61 16 • E-mail: kiado@uni-nke.hu • A kiadásért felel: Petró Ildikó
ügyvezető • Kiadói szerkesztő: Szarvas Melinda • Tördelőszerkesztő: Kőrösi László

ISBN 978-615-5889-29-5 (PDF)

ISBN 978-615-5889-30-1 (EPUB)

A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE