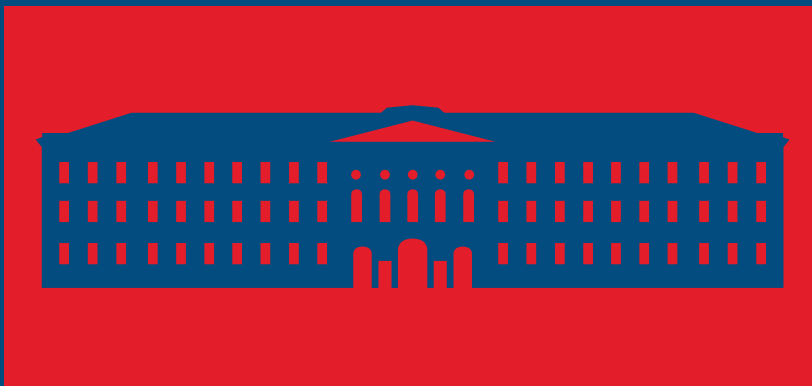


Révész Balázs

Adatvédelem és információszabadság a választási kampányban és a választási eljárás során



Dialóg Campus



Révész Balázs

ADATVÉDELEM
ÉS INFORMÁCIÓSZABADSÁG
A VÁLASZTÁSI KAMPÁNYBAN
ÉS A VÁLASZTÁSI ELJÁRÁS
SORÁN

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.

A kézirat lezárásnak dátuma: 2017. október 2.

Szerző:

Dr. Révész Balázs

Szakmai lektor:

Dr. Péterfalvi Attila

© 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. VÁLASZTÁSOK, POLITIKAI KOMMUNIKÁCIÓ ÉS ADATVÉDELEM	6
1.1. Magánszféra védelmének jelentősége	6
1.2. Alapjogi kollíziók és párhuzamok	7
1.2.1. Választójog vs. magánszféra, személyes adatok védelméhez való jog	7
1.2.2. Választójog és a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog	7
2. ADATVÉDELEM A JOGI SZABÁLYOZÁS TÜKRÉBEN, A KAMPÁNY ÉS A VÁLASZTÁSOK KONTEXTUSÁBAN	8
2.1. Adatvédelem történeti előzménye és helye az alapjogok rendszerében	8
2.2. Adatvédelmi alapfogalmak a választás kontextusában	9
2.2.1. Személyes adat	9
2.2.2. Érintett	10
2.2.3. Adatkezelés és adatkezelő	10
2.2.4. Különleges adat	11
2.3. Az adatkezelés jogalapjai	12
2.4. Az adatkezelés elvei a választás szemszögéből	13
2.4.1. A törvényes és tisztességes adatkezelés elve	13
2.4.2. A célhoz kötött adatkezelés és adatminimalizálás elve	14
2.4.3. Adatminőség elve	14
2.4.4. Az adatbiztonság követelménye	15
2.5. Az érintett jogai	15
2.5.1. Tájékoztatáshoz való jog	15
2.5.2. Helyesbítéshez való jog	16
2.5.3. Törléshez, zároláshoz való jog	16
2.5.4. Tiltakozáshoz való jog	16
2.5.5. Jogorvoslat, bírósági jogérvényesítés	17
3. A VÁLASZTÁSI ELJÁRÁS AZ ADATVÉDELEM SZEMSZÖGÉBŐL	18
3.1. Az ajánlás intézménye a múltban és a jelenben	18
3.1.1. Az ajánlás a hatályos rendelkezések alapján	19
3.2. Adatszolgáltatás a központi névjegyzékből	20
4. A KÖZVETLEN POLITIKAI KAMPÁNY ADATKEZELÉSEI	22
4.1. Önkéntesek és szimpatizánsok adatainak kezelése	22
4.2. Állampolgárok felkeresése otthonaikban	22
4.3. Adatkezelést igénylő kampányeszközök	23
4.3.1. Postai kapcsolatfelvétel	23
4.3.2. Telefonos kampány	23
4.3.2.1. Automatizált hívórendszerek alkalmazása	24
4.3.3. E-mailes megkeresések és az internetes közösségi oldalak	24
4.3.4. „Ajánlj egy embert” kampányfogás	24
4.4. Nyilvánosságra hozott személyes adatok kampánycélú felhasználása	25
4.4.1. Szakértői névjegyzékek	25
4.4.2. Egyéni vállalkozók megkeresése	25
4.5. Nemzetiségi választások az adatvédelem tükrében	25

5.	INFORMÁCIÓSZABADSÁG ÉS NYILVÁNOSSÁG A VÁLASZTÁSI ELJÁRÁS KONTEXTUSÁBAN	27
5.1.	Az információszabadság nemzetközi jogi vetületei	27
5.1.1.	Az ENSZ dokumentumai	27
5.1.2.	Az ET dokumentumai	28
5.1.3.	Az EU dokumentumai	28
5.2.	Az információszabadság jelentősége a választások tükrében	28
5.2.1.	A közhatalom gyakorlásának ellenőrzése	29
5.2.2.	A véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülése	29
5.2.3.	A véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülése	30
5.2.4.	A közbizalom fenntartása	30
5.3.	Alapfogalmak	30
5.3.1.	A közfeladatot ellátó szervek	30
5.3.2.	A közérdekű adatok	32
5.3.3.	A közérdekből nyilvános adatok	33
6.	A VÁLASZTÁSI ELJÁRÁS NYILVÁNOSSÁGA	34
6.1.	A közérdekű adatigénylés szabályai	34
6.1.1.	Az adatigénylés benyújtása	34
6.1.1.1.	Az igénylő személye	34
6.1.1.2.	Az igénylés benyújtásának módja	35
6.1.1.3.	Az igénylő személyes adatai	35
6.1.2.	Az adatigénylés teljesítése	35
6.1.2.1.	Az adatigénylés vizsgálata	35
6.1.2.2.	Az adatigénylés teljesítésének határideje	36
6.1.2.3.	Az adatigénylés teljesítésének módja	37
6.1.3.	Az adatigénylés költségei	38
6.1.4.	Az adatigénylés teljesítésének megtagadása	39
6.2.	Az elektronikus közzététel	39
6.2.1.	A közzétételre kötelezett szervek	40
6.2.2.	Közzétételi listák	40
6.2.3.	A közérdekű adatok központi elektronikus jegyzéke és az egységes közadatkereső rendszer	40
6.3.	Az információszabadság korlátai	41
6.3.1.	Nem közérdekből nyilvános személyes adatok	41
6.3.2.	Minősített adatok	41
6.3.3.	Ex-lege nem nyilvános adatok	42
6.3.4.	A döntés megalapozását szolgáló adatok	43
6.4.	A nyilvánosság további kérdései a választási eljárás során	43
6.4.1.	A választási adatbázisok nyilvánossága	43
6.4.2.	A választási szervek működésének átláthatósága	44
6.4.3.	A szavazás titkossága	45
7.	JOGORVOSLATOK	47
7.1.	A NAIH	47
7.2.	Bírói út	48
	FELHASZNÁLT IRODALOM	50

1. VÁLASZTÁSOK, POLITIKAI KOMMUNIKÁCIÓ ÉS ADATVÉDELEM

Adatvédelmi aspektusból az országgyűlési, európai parlamenti és önkormányzati választások és az azt megelőző kampányok kiemelkedő jelentőségűek, hiszen rövid idő alatt sok százezer érintett személyes adatai kerülnek a pártok, jelölő szervezetek és jelöltek birtokába. A választás a jogállamiság fokmérője az adatvédelemben is. A választási szervek munkáján és a politikai kampány történésein keresztül megmutatkozik, hogy az érintettek információs önrendelkezési jogukat miként érvényesíthetik, és e jogukban korlátozzák-e őket. A választás a politikai kultúrától nem kis mértékben befolyásoltan képet ad arról is, hogy hol történt előrelépés, hogy a jogi szabályozás hiánya megmutatkozik-e, és ha igen, hol, továbbá, hogy ezek az anomáliák akadályozzák-e az információs önrendelkezési jog gyakorolhatóságát.¹ A téma értékelésekor a politikai kommunikáció szempontjából a sikeres marketing, az információs önrendelkezési jog alapjogi oldaláról a magánszféra-védelem és a közérdekű adatok nyilvánossága, választási szemszögből pedig a választott testületek legitimitációja, a választási részvétel biztosítása, mint legitim célok között kell az egyensúlyt megteremteni.

1.1. Magánszféra védelmének jelentősége

A magánszférához való jog alapvetően az emberi személyiség védelmét, a magánélet sérthetlenségét és a cselekvési autonómiát jelenti. Ez tulajdonképpen egy szabadságjog, és mint ilyen, védelmet nyújt a polgárok számára magánéletüknek az állami hatóságok, a piaci szereplők és más harmadik személyek általi önkényes zaklatása ellen.²

A piaci szereplők és az állam is számos úton avatkozik bele az állampolgárok magánéletébe. Előbbiek profitorientáltan gyűjtik a személyes adatokat, míg a kormányzat elsősorban a polgárok biztonságának garantálása vagy a polgárok, azaz a köz érdekeinek védelme érdekében rendel el kötelező adatkezeléseket. Mindegyik állami szerepvállalás szükségszerűen személyes adatok kezelésével jár. Jelen tankönyvi jegyzet szempontjából a kormányzat vagy pártok által koordinált társadalmi, politikai célokhoz köthető konzultációknak és a kampánycélú adatgyűjtéseknek van jelentősége.

A technológia fejlődése alapvetően változtatta meg a magánszférához való jog tartalmát. A régmúltban méltatott „egyedülállóhoz való jog” átíródott és a személyes adataink védelméhez való jog mára a gyakorlatban főként az adataink nyomon követhetősége jogának érvényesítésében jelentkezik.³

Az egyén személyes adatainak védelme a magánszférájának tiszteletben tartását szolgálja. Az adatvédelmi hatóságnak azokban az esetekben kell fellépni a jog eszközeivel, amikor a személyes adatot gyűjtő személyek, illetve szervezetek saját üzleti vagy kommunikációs céljaikat előtérbe helyezik, míg az egyének információs önrendelkezési jogát – jogellenes módon – háttérbe szorítják. Az adatvédelmi szabályok kötelezettjei nem csak az üzleti szféra szereplői, a direkt marketinges cégek lehetnek, de a politikai választások során a kampánytevékenységgel megbízottak, mindenki, aki a kampányban a választópolgárok személyes adatait kezeli. A kérdés az, hogy folytatható-e és miként folytatható sikeres kampány a polgárok magánéletének zavarása nélkül? Vitathatatlanul fontos, hogy a politikai

¹ ABI 750/H/2006 számú állásfoglalás.

² RÉVÉSZ 2013.

³ WARREN–BRANDEIS 1890.

kommunikáció elérje célját, az üzenetek eljussanak a célközönséghez, de adatvédelmi szempontból a prioritás az, hogy azt a magánszemélyek indokolatlan zaklatása nélkül tegyék. A magyar adatvédelmi hatóság, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) eljárásaiban a magánszféra a védendő érték és azokban az esetekben kell szankcionálni az adatkezelőket, amikor az érintettek e joga sérül, vagy ennek veszélye fennáll.⁴

1.2. Alapjogi kollíziók és párhuzamok

1.2.1. Választójog vs. magánszféra, személyes adatok védelméhez való jog

Mindkettő alapjog a választópolgár, illetve az érintett személyes közreműködését igényli. Mind a választójog, mind a személyes adatok védelméhez való jog esetében szabad akarat-elhatározásról, autonóm joggyakorlásról beszélünk. A polgár a kötelező, törvényben előírt adatkezeléseken túl önkéntes alapon, szabadon dönt arról, hogy adatait rendelkezésre bocsátja-e, azt milyen tartalommal és milyen keretek között teszi.

A szabad akaratnyilvánítás a szavazás folyamatában is érvényre jut. Ellentétben néhány ország rendhagyó választójogi modelljével és hűen a demokratikus hagyományokhoz Magyarországon a szavazáson való részvétel önkéntes, a megjelenés elmaradását nem szankcionálják. A szabad joggyakorlás terjedelme az önkéntes adatkezeléseknél a személyes adatok védelméhez való jog kontextusában jóval tágabb, hiszen az adatkezelés teljes folyamatának egyén általi kontrollálását feltételezi, s magába foglalja az újragondolás, a döntés revideálásának a lehetőségét is, míg a szavazóurnába bedobott szavazócédula újraindítása abszurd gondolat. Vagyis míg egy szimpátián alapuló támogatáshoz bármikor csatlakozhatunk, de törölthetjük is adatainkat, addig a szavazóhelységben a politikai ciklusra szóló végleges egyéni döntést hozunk.

A két alapjog konfliktusa elsődlegesen a választási kampányhoz köthető, hiszen a politikai kommunikáció a kampányidőszakban a megszemélyesített kampányeszközök okán tömeges adatkezelést feltételez. A „cél szentesíti az eszközt” alapon pedig a magánszféra védelme a kampányolók számára másodlagos szemponttá degradálódhat a politikai hatalom megszerzéséért folytatott küzdelemben. A jogszerűség határát a jogalkotó jelöli ki és a NAIH hivatott védeni azt. A mértékletes, moderált és adatvédelmi aspektusból is „illendő” politikai kommunikáció meghonosodásához idő kell, több választási kampány tapasztalata szükséges.

1.2.2. Választójog és a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog

Az információszabadság, a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő jogunk és a választójog a szabad véleménynyilvánítás jogában ér össze. A választási kampányban a jelöltek és jelölőszervezetek szabadon fejthetik ki véleményüket, fogalmazhatják meg akár tényszerűséget is nélkülözve programjukat. A közérdekű adatok hozzáférésehez és terjesztéséhez való jog a szabad véleménynyilvánítás gyakorlásának előfeltétele. Feketén-fehéren létező tényadatok ismerete a kritikai vélemény megfogalmazásához szükséges, illetve a választási eljárás nyilvánosságának garantálásához is elengedhetetlen.

⁴ Az Infotv. 1. §-a alapján a törvény célja az adatok kezelésére vonatkozó alapvető szabályok meghatározása annak érdekében, hogy a természetes személyek magánszféráját az adatkezelők tiszteletben tartsák.

2. ADATVÉDELEM A JOGI SZABÁLYOZÁS TÜKRÉBEN, A KAMPÁNY ÉS A VÁLASZTÁSOK KONTEXTUSÁBAN

2.1. Adatvédelem történeti előzménye és helye az alapjogok rendszerében

A személyes adatok védelméhez fűződő jog anyajoga az emberi méltósághoz fűződő jog. A magánszféra, valamint a személyes adatok védelmének vizsgálata során ez jelenti a kiindulópontot.

A magánszférához való viszonyunkban a kommunizmus keserű tapasztalatai is éreztetik hatásukat. Miközben Nyugat-Európában már a 60-as, 70-es években felismerték azt, hogy az állampolgár személyes adatai és magánszférája akár az állammal szemben is védelemre szorulhat, addig a Magyar Népköztársaság államrendszere nagyszámú civilt foglalkoztató besúgóhálózatra épült.⁵ Az ezzel összefüggésben feltáruuló ismeretek még mind a mai napig mérgeznek emberi kapcsolatokat, ennek ellenére továbbra is, évtizedek múltán is tapintható az igény a tények megismerésére. Az ügynök beszerzése nemcsak önként, a jelölt „hazafias elkötelezettségére” építve történt, de terhelő, kompromittáló adatok alapján is. Kompromittáló adatként olyan anyagokat lehetett felhasználni, amelyeknek nyilvánosságra kerülésétől a jelölt félt, mert családja, hivatali köre, társadalmi kapcsolatai előtt kompromittálódott volna.⁶ A megfigyelés során nem nélkülözték a kor követelményei szerinti fejlett technikai eszközök alkalmazását sem. A 3/a rendszabály a telefonlehallgatás, a 3/e rendszabály a szobalehallgatás, míg a 3/r. rendszabály tartalmazta a rejtett fotó-, optikai, televíziós berendezésre vonatkozó központi iránymutatást. A cserélt információk gyakran a megfigyelték magánéletére, vallási meggyőződésére vagy akár szexuális szokásaira vonatkoztak. Az adatgyűjtés nemcsak felnőttektől, hanem a pedagógusok segítségével közvetve az iskolában, a gyerekektől is történt.⁷

A diktatórikus előzményekkel is magyarázható, hogy az első adatvédelmi törvény ezért is lett európai összevetésben is „szigorú”. Adatvédelmi szempontból a rendszerváltozáshoz köthető fontos momentum az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítás volt, mely az alapvető emberi jogok közé sorolta a személyes adatok védelméhez fűződő jogot. A magyar adatvédelmi jog kialakulása vonatkozásában szükséges megemlíteni az Alkotmánybíróság – személyi számról szóló – 15/1991. (IV.13.) AB határozatát, amely – megelőzve az első magyar adatvédelmi törvény megszületését – számos, a személyes adatok védelmével kapcsolatos új jogintézményt vezetett be a magyar jogrendbe. Ilyen például a célhoz kötött adatkezelés elve és az információs önrendelkezési jog. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) végül 1993. május 1-jén lépett hatályba, azonban a törvény által felállított adatvédelmi biztosi pozíció 1995 nyaráig betöltetlen maradt.

Az Avtv. megszületését követő 20 év során egy kétszintű szabályozási rendszer épült ki Magyarországon. Ennek lényege, hogy az általános garanciákat megfogalmazó adatvédelmi törvény mellett egyes ágazati jogszabályok további specifikus előírásokat tartalmaznak az adatvédelemre és az információszabadságra vonatkozóan.⁸ Ezek közül is kiemelendő a közigazgatási hatósági eljárás

⁵ RÉVÉSZ–BAKA 2011.

⁶ A beszerzés szabályait az 1956. október 8-án a 94. számú Belügyminiszteri Parancs mellékleteként kiadásra került, és az 1958-ban a belügyminiszter 33. számú parancsával módosított *Az államvédelmi szervek ügynöki munkájának alapelvei* című instrukció képezte.

⁷ RÉVÉSZ–BAKA 2011.

⁸ SÁRI 2008.

és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.), amely külön címben rendelkezik a hatósági eljárással kapcsolatos adatkezelési szabályokról.⁹

A 2011. évi alkotmányos reformfolyamat az információs jogok szabályozásának terén is jelentős változásokat hozott. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény megőrizte alkotmányos alapjogként mindkét információs jogot, azonban elődjétől eltérően, azokat egyetlen rendelkezés keretében szabályozta.

Az Alaptörvény VI. cikkében találjuk meg alkotmányi szinten a magánszféra védelmének deklarálását.

„(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.

(2) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”¹⁰

„E törvény célja az adatok kezelésére vonatkozó alapvető szabályok meghatározása annak érdekében, hogy a természetes személyek magánszféráját az adatkezelők tiszteletben tartsák.”¹¹

Noha időközben az Avtv.-t több alkalommal módosították, több tényező miatt is szükségessé vált egy új adatvédelmi törvény megalkotása. Ezek között kiemelendő a hatékonyabb intézményi modell kialakítása, az igény a hatósági eszközökkel való fellépésre az adatkezelés szabályainak megsértése esetén, az adatkezelés jogalapjainak felülvizsgálata, valamint a belső adatvédelmi felelősökkel való kapcsolattartás fórumának megteremtése.¹²

Az Infotv. 2012. január 1-jén lépett hatályba, és az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése alapján ezzel a nappal jött létre az adatvédelmi biztos intézményét felváltó új független hatóság, a NAIH.

A magyarországi jogvédelem mindkét információs jog esetében négy pilléren alapul: az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok joggyakorlatán, Infotv. és egyéb vonatkozó jogszabályok rendelkezésein, az EU-s joganyagon és az adatvédelmi biztos tevékenységén, jelenleg pedig a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság gyakorlatán.

Az Európai Parlament és a Tanács 2016/679 rendelete, amit szakzsargonban csak GDPR-ként említenek, az adatvédelem európai és a hazai történetének új mérföldköve.¹³ A rendelet számos ponton csak az adatvédelmet érintő alapvető elvek és megoldások újragondolását és fogalmilag új definíciók rendszeresítését hozza, néhány vonatkozásban azonban érdemi újítással gazdagítja és erősíti is az adatvédelmi mechanizmusokat.¹⁴

2.2. Adatvédelmi alapfogalmak a választás kontextusában

Mint minden speciális jogterület, így az adatvédelem is szakzsargonokat használ a jogintézmények azonosításához. Ezek elsajátítása elengedhetetlen az adatvédelem jogi jellegű kérdéseinek megválaszolásához.

2.2.1. Személyes adat

Minden azonosított vagy azonosítható, természetes személlyel kapcsolatba hozható adatot, vagy az abból levonható következtetést *személyes adatnak* tekintünk. A személyes adatok védelméhez fűződő

⁹ Lásd: Ket. 17-17/A. §.

¹⁰ Alaptörvény VI. cikk.

¹¹ Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) 1. §.

¹² PÉTERFALVI 2015.

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK számú irányelv hatályon kívül helyezéséről (General Data Protection Regulation: GDPR).

¹⁴ SZABÓ–RÉVÉSZ 2017.

jog, a személyhez fűződő jogok csoportjába tartozik, személyes adata tehát kizárólag élő embernek, témánk kontextusában a választópolgárnak lehet. Ezen adatok skálája rendkívül széles: a név- és lakcím, születési hely és idő, anyja neve (természetes személyazonosító adatok); emellett minden olyan információ, jellemző is személyes adatnak minősül, amely az érintettel kapcsolatba hozható, mint például a szimpatizánsi adatbázisba felveendő telefonszám, e-mail cím mellett annak ténye is, hogy egy adott pártot a választópolgár nem támogat, azzal szemben ellenszenvvel viseltetik. Ily módon válhat egy „negatív lista” is komoly adatvédelmi kifogások alapjává. Ha az adatok köre pontosan nem definiálható, akkor a jogi elemzéshez szükséges olyan kritériumot meghatározni, amely az adat személyes minőségét illetően eligazítást nyújt. Általánosságban minden olyan információt személyes adatnak tekintünk, amely kötődik az egyénhez, és helyzetét valamilyen módon befolyásolja vagy befolyásolhatja. Az információ tehát, mivel kihat az egyén helyzetére, személyes adat marad.

A személyes adatok köre folyamatosan bővül, változik, függ a technológia fejlődésétől, de a társadalmi berendezkedéstől és annak fejlettségétől is. A néhány évtizeddel korábban ismert adatkör mára kibővült a mobil-használathoz kapcsolódó azonosítókkal (mobiltelefonszám, GPS) és egyéb mellett a számítógép-használathoz köthető adatokkal is (IP-cím, felhasználói nevek, közösségi oldalak adatai). A személyes adatjelleg meghatározásakor a tény, adat, információ konkrét személyhez társíthatósága a döntő. A személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 95/46/EK irányelv (Adatvédelmi Irányelv) 29. cikke alapján létrehozott Adatvédelmi Munkacsoport (Adatvédelmi Munkacsoport) álláspontja szerint annak meghatározására, hogy egy személy azonosítható-e, minden olyan módszert figyelembe kell venni, amit az adatkezelő vagy más valószínűleg felhasználna az illető azonosítására.¹⁵

2.2.2. Érintett

A személyes adatok védelméhez fűződő jog alanyát érintettnek nevezzük. Érintett kizárólag élő ember lehet, az elhunytak és a jogi személyek, vonatkozásában ilyen jogról nem beszélhetünk. Témánk szempontjából az érintett személye lényegében megegyezik a választópolgárral, illetve a választási kampányban megszólított természetes személlyel. Érintett egy párt támogatója, aki szimpatizánsi listára iratkozott fel, az otthonában vagy a közterületen megkeresett személy és a névjegyzékbe felvett választópolgár.

2.2.3. Adatkezelés és adatkezelő

Adatkezelésnek tekintjük az adatokon végzett bármely műveletet. Adatkezelésként értékeljük a személyes adat gyűjtését, felvételét, tárolását, továbbítását, rendszerezését, csoportosítását és megsemmisítését is. Adatkezelés, amikor egy párt vagy jelölt szimpatizánsi-elérhetőségi adatokat gyűjt a választópolgároktól, és az is, amikor ezeket felhasználja kampányagai eljuttatásához.

Egyes adatkezelések a jogalkotó törvényi szabályozásán alapulnak, míg mások jogalapja az önkéntes beleegyezésünk. Kötelező adatkezelések a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényben (Ve.) szabályozott választási aktusokhoz köthető adatkezelések, így a névjegyzék összeállítása, az ajánlóívek gyűjtésével járó személyes adatok felvétele az ívekre, a szavazati részvétel ellenőrzése a személyes okmányban szereplő személyes adatok összevetésével a szavazóhelyiségekben.

Adatkezelő az a természetes vagy jogi személy, aki az adatok kezelésének célját meghatározza, az adatokon a műveletet végrehajtja, vagy megbízást ad e tevékenység elvégzésére. A megbízottat pedig, aki az adatkezelővel kötött szerződése alapján az adatok feldolgozását végzi, adatfeldolgozónak nevezzük. A jelölő szervezet ugyanakkor nem mindig maga végzi el az adatkezelés teljes folyamatát,

¹⁵ 4/2007 vélemény a személyes adat fogalmáról.

hanem közreműködő szervezetet vesz igénybe, „külsősöket” bíz meg az adatok tárolásával, rendszerezésével. Ilyen esetekben a felek ún. adatfeldolgozói szerződésben rögzítik a feladatokat, a szerződés teljesítésével kapcsolatos jogait és kötelességeiket. Az adatfeldolgozás technikai műveletek elvégzését jelenti, például megadott címlista alapján a kampánylevelek megszemélyesítését és borítékba helyezését, vagy az adatok tárolását. Az adatkezelési műveletekért a felelősség az érintettek felé – adatfeldolgozó közreműködése esetén is – mindig az adatkezelőt terheli. Jogvita esetén ezért az adatkezelőnek kell bizonyítani, hogy helyesen, a törvényi, illetve szerződési feltételeknek megfelelően járt el.

2.2.4. Különleges adat

A személyünkhöz köthető információk változatos tartalmúak: vonatkozhatnak például egészségi állapotunkra, szexuális szokásainkra, jövedelmi, vagyoni helyzetünkre, egyéb életkörülményeinkre. Kapcsolatosak lehetnek érdekképviselői (szakszervezeti) tagságunkkal, politikai hovatartozásunkkal. Az ilyen adatok titokban maradásához kiemelt érdekünk fűződhet, hiszen az információk napvilágra kerülését nem szeretnénk, tartunk attól, hogy ez alapján megkülönböztetnek minket, esetlegesen hátrány érhet bennünket.

A személyes adatok egy jól körülhatárolható, tartalmánál fogva érzékenyebb körét az Infotv. különleges (szenzitív) adatként definiálja, és fokozott védelemben részesíti. Fontos szenzitív adatként tekintünk például a politikai véleményünkre, de ilyen a szavazatunk is.

Különleges adatok esetében az adatkezelés akkor jogszerű, ha ehhez az érintett írásbeli hozzájárulását adja, vagy egyes társadalmi cél érdekében ilyen adatok kezelését törvény előírja (kötelező adatkezelés). Az írásbeli hozzájárulás problematikus lehet a telefonos kapcsolatfelvétel során történő különleges adatok felvétele esetén. A pártok kampányidőszakban gyakran gyűjtenek személyes adatokat a választópolgároktól, a megadott vélemények pedig az érintetthez társítva politikai meggyőződésre vonatkozó különleges adatnak minősülnek. Ha a felhívott állampolgárt arra kérik, hogy telefonja nyomógombjainak segítségével valamilyen közéleti, politikai kérdésben nyilvánítson véleményt, úgy az ezzel létrejövő különleges adatot egyénre lebontva rögzíteni nem jogszerű, mivel azt kizárólag az adatalany írásos hozzájárulása alapján lehetne nyilvántartani. Más esetekben viszont a technika, a fogyasztói szokások felülírják a jogszerű adatkezelés hagyományos kereteit: adataink, így különleges adataink többségét már internetes felületeken adjuk meg, következésképpen a hagyományos írásbeliség a gyakorlatban egyre kevésbé működik. A jogszerűség elbírálásának döntő momentumuma ilyenkor a hozzájárulás kifejezettsége, az, hogy az adatkezelő megfelelően dokumentálja, hogy a hozzájárulás az érintettől származik (például megerősítő másodlagos e-mail, sms).¹⁶

Az érintettek önrendelkezési joga nem szorítható technikai korlátok közé, ezért a különleges adatoknak az interneten való közzétételéhez az érintett kifejezett hozzájárulása szükséges.¹⁷ A Hatóság ezzel kapcsolatban rámutatott arra, hogy – az Adatvédelmi Munkacsoport által elfogadott, a hozzájárulás fogalmáról szóló 15/2011. számú vélemény (WP187) értelmében – a „kifejezett hozzájárulás” körébe tartozik valamennyi olyan helyzet, amikor felteszik az egyének számára a kérdést, miszerint egyetértenek-e személyes adataik egy adott cél érdekében történő felhasználásával, vagy közzétételével, és ők szóban vagy írásban aktívan válaszolnak e kérdésre. A különleges adatok kezeléséhez „[o]n-line környezetben elektronikus vagy digitális aláírások alkalmazásával is adható kifejezett hozzájárulás. A helyzettől függően azonban még gombokra történő kattintással, megerősítő e-mailek küldésével, ikonokra való kattintással, stb. is adható. Az elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv (17) preambulum bekezdése kifejezetten elismerte az egyén megerősítő intézkedését magában foglaló eljárások jóváhagyását a következő szavakkal: 'Hozzájárulás bármely olyan megfelelő módon adható, amely

¹⁶ CSERNY-RÉVÉSZ 2015.

¹⁷ ABI 679/P/2007. számú állásfoglalás.

lehetővé teszi a felhasználó szándékainak önkéntes, konkrét és a megfelelő információk birtokában történő kifejezését, ideértve valamely internetes honlap látogatása során egy rovat bejelölését.”¹⁸

A hozzájárulás kifejezettsége, mint vizsgálandó szempont került előtérbe azokban az ügyekben, amikor a jelölő szervezetek, immáron az új többes ajánlási rendszerben, a polgárok és a maguk helyzetét is megkönnyítendő, előzetes online adatfelvétel útján tették lehetővé a választópolgárok számára, hogy interneten keresztül jelezzék, a szervezetet támogatni szeretnék és a jelölő ív aláírására mely időpont lenne számukra alkalmas. E magánszféra-barát megoldás kapcsán a NAIH arra hívta fel a jelölő szervezet vezetőjének figyelmét, miszerint a tervezett internetes adatkezelés tekintetében különös figyelemmel kell lenni arra, hogy a honlapján keresztül részére megadott adatok, illetőleg a hozzájárulás valóban az érintett választópolgártól származik-e. Az online környezetben történő adatfelvétel ugyanis lehetővé teszi a személyes adatokkal való visszaéléseket, így például azt, hogy a választópolgárok tudta és hozzájárulása nélkül adják meg személyükről a jelölőszervezet részére a szükséges információkat. Mindez súlyosan sérti az érintettek információs önrendelkezési jogát. Emellett a szervezetet is terheli az Infotv. 4. § (4) bekezdéséből eredő kötelezettség, hogy biztosítsa a felvett adatok pontosságát és naprakészségét. Az adatkezelőnek ezért meg kell erősítenie az adatközlést az érintettekkel – írásban, postai megkeresés útján vagy például egy általuk megadott elektronikus levélcímre küldött linkre történő kattintással –, és csak ezt a megerősítést követően állíthatja össze adatbázisát, amelyben csak azok szerepelnek, akik hajlandóak a részére vagy jelöltjei számára ajánlást adni a választási kampány során. Azon választópolgárok adatait, akik ily módon jelzik, hogy nem járultak hozzá az adatkezeléshez, szintén haladéktalanul törölni kell.¹⁹

2.3. Az adatkezelés jogalapjai

Az adatkezelésnek két nagy csoportját különböztetjük meg aszerint, hogy mit tekinthetünk az adatkezelés jogalapjának:

- *kötelező adatkezeléseket*, amikor az érintett akaratától függetlenül törvény, avagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendelet alapján gyűjtik és tárolják a polgárok személyes adatait;
- *önkéntes adatkezeléseket*, amikor az érintett szabad elhatározásából kerül sor az adatok kezelésére.

A kötelező adatkezelések közé tipikusan a nagy állami nyilvántartások tartoznak (személyi adat- és lakcímnnyilvántartás, bünyügyi nyilvántartás, gépjármű-nyilvántartás), de ebbe a körbe tartozik a Ve. alapján vezetendő névjegyzék is.

Hozzájáruláson alapulnak a politikai kampány során vagy azt megelőzően épített adatbázisok és az aláírásgyűjtések keretében végzett adatkezelések.

Kötelező adatkezeléseknél az adatkezelés célját és feltételeit, a kezelendő adatok körét és megismerhetőségét, az adatkezelés időtartamát, valamint az adatkezelő személyét a törvényben vagy önkormányzati rendeletben kell meghatározni. Ilyenkor tehát magából a jogszabályból tájékozódhat az érintett a jogalkotó által elrendelt nyilvántartás céljáról, tartalmáról.

Más esetben azonban ilyen érdemi információk csak akkor állnak az érintett rendelkezésére, ha számára az adatkezelő megfelelő tájékoztatást nyújt, így például aláírásgyűjtéskor az aktivista részletes tájékoztatást ad a kezdeményezés céljáról és arról, hogy ennek keretében ki, miként és meddig kezeli a személyes adatokat, esetlegesen azt kinek, mely szervezetnek adnák át.

¹⁸ 15/2011. számú vélemény a hozzájárulás fogalm meghatározásáról.

¹⁹ NAIH-70/V/2014. számú állásfoglalás.

Az Infotv. szerint a *hozzjárulás* az érintett akaratának önkéntes és határozott kinyilvánítása, amely megfelelő tájékoztatáson alapul, és amellyel félreérthetetlen beleegyezését adja a rá vonatkozó személyes adatok – teljes körű vagy egyes műveletekre kiterjedő – kezeléséhez.

A hozzájárulás akkor minősíthető jogszerűnek, ha az adatszolgáltatás az érintettek részéről *önkéntesen* történt. Az önkéntesség megállapításának feltétele viszont az, hogy az adatkezelőtől kapott kellő tájékoztatás birtokában az érintettek valóban szabadon mérlegelhessék, hogy rendelkezésre bocsátják-e a kért adatokat vagy sem. Megkérdőjelezhető az önkéntesség akkor is, ha az adatszolgáltatás megtagadása esetén az érintettet hátrányok érhetik, vagy a jogviszony megkötése kapcsán méltán feltételezheti, hogy diszkriminálják.

Számos jogviszonyhoz köthető adatkezelés kapcsán, egyébeken mellett a munkáltatók–munkavállalók viszonyában kell megállapítanunk, hogy lényegében egzisztenciális nyomás hatása alatt, vagy valamely következményektől tartva adja az érintett beleegyezését adatai kezeléséhez. Különösen igaz ez a különleges adatok, így a politikai vélemény vonatkozásában. Minden olyan helyzetet, mikor egy munkahelyen politikai nézetekkel kapcsolatba hozható személyes adatok gyűjtéséről értesül a NAIH, körültekintően kell értékelnie.

Az Infotv. új jogalapokat is bevezetett az adatkezeléssel kapcsolatban. Az egyik ilyen eset az, amikor a hozzájárulás beszerzése lehetetlen vagy aránytalan költséggel járna, ugyanakkor a személyes adat kezelése az adatkezelőre vonatkozó jogi kötelezettség teljesítése céljából, vagy az adatkezelő illetve harmadik személy jogos érdekének érvényesítése céljából szükséges. Ebben az esetben akkor van lehetőség az érintett hozzájárulása nélkül az elengedhetetlenül szükséges személyes adatok kezelésére, ha az adatkezelést megalapozó jogos érdek érvényesítése a személyes adatok védelméhez fűződő jog korlátozásával arányban áll. A hozzájárulás beszerzésének lehetetlensége nagyon szűken értelmezendő és csak azokra a helyzetekre alkalmazandó, amikor az adatalany beleegyezésének rögzítése „fizikailag” is kivitelezhetetlen, például azért, mert nagyszámú és előre nem is meghatározható személyről van szó.²⁰

2.4. Az adatkezelés elvei a választás szemszögéből

Az elveket nem szoktuk közvetlen hivatkozási alapként használni a jogérvényesítésben, szerepük és funkciójuk azonban nem elhanyagolható: az egyes részletszabályokat az elvekkel összhangban kell alkalmaznunk. Az alkotmányos alapokra épülő információs jogokban és a választójogi szabályozásban is meghatározó az elvek jelentősége. Van, ahol az alapelvek összeérnek, így a szavazás közvetlensége és titkossága adatvédelmi szempontból, avagy a választási eljárás nyilvánossága, az információs szabadság szempontjából is jelentőséggel bír. Az adatvédelmi elvek speciális és alapvetően jól elkülöníthetők más jogágak elveitől.

2.4.1. A törvényes és tisztességes adatkezelés elve

A polgárjog rendeltetésszerű joggyakorlásra vonatkozó, valamint a jóhiszeműség és tisztesség elveire rímelő adatvédelmi elv, hogy az adatkezelésnek mindvégig összhangban kell lennie annak eredetileg rögzített céljával, az adatok felvételének pedig tisztességesnek és törvényesnek kell lennie.²¹ Az elvvel összhangban nem megengedett például az alkotmányos rend erőszakos megváltoztatása érdekében

²⁰ NAIH-5711-16/2012/B. számú állásfoglalás („A Google a Street View projekthez szükséges felvételek készítése előtt nem tud minden érintettel kapcsolatba lépni, mert az gyakorlatilag megvalósíthatatlan. A társaság üzleti érdeke értelemszerűen beletartozik az adatkezelő jogos érdekének kategóriájába, amelynek érvényesítése arányban áll az érintettek jogainak korlátozásával, amennyiben a Google megtesz minden ésszerű intézkedést annak érdekében, hogy a személyes adatok kezelésére a projekt során ne kerüljön sor”).

²¹ RÉVÉSZ–BAKA 2011.

személyes adatok felvétele, aláírások gyűjtése, a kezdeményezésnek mindig összhangban kell lennie a morál és a törvények szellemiségével.

Alapvető elvárás tehát, hogy a személyes adatok felvétele tisztességes és törvényes legyen. E két fogalom lényegében azt az általános követelményt támasztja az adatkezelők számára, hogy a személyes adatokkal végzett műveletek során mindenkor a jogszabályoknak megfelelően és az érintett érdekeit is szem előtt tartva járjanak el. Azt azonban, hogy a törvényesség és a tisztességesség követelménye megfelelő módon érvényesül-e, mindig a konkrét adatkezelési körülmények ismeretében lehet csak eldönteni.²²

2.4.2. A célhoz kötött adatkezelés és adatminimalizálás elve

A célhoz kötött adatkezelés azt jelenti, hogy személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet.

A politikai kampányok során, amikor a pártok minden lehetséges eszközzel és fórumon fel szeretnék venni a kapcsolatot a választópolgárokkal – nem elítélendő módon – a célhoz kötött adatkezelés elve kiemelt fontossághoz jut. Már csak azért is így van ez, mert a politikai marketing átfogó szabályozása hiányzik a magyar jogrendszerből, ezért az Infotv., a kutatás és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló 1995. évi CXIX. törvény (Dmtv.), a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény (Grt.) és az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (Eht.) szabályai használhatóak fel valamelyest analógiaképpen, és ezekre alapultak a biztos, majd a hatósági állásfoglalások is. Azzal, hogy egyes adatkezelések vonatkozásában az említett jogszabályok kijelölik a lehetséges jogszerű adatforrásokat – a polgárok magánszférájának tiszteletben tartása érdekében, – vélhetően ezzel korlátozni kívánják az adatszerzést más forrásokból. Az egyik első, legjelentősebb és „precedens értékű” politikai marketinggel kapcsolatos adatvédelmi ügy kapcsán a biztos azt vizsgálta, hogy Medgyessy Péter az MSZP miniszterelnök-jelöltje által több millió polgárnak küldött kampánycélú levél, amelyek címzéséhez a nyilvános telefonkönyvet használták fel, megfelel-e a célhoz kötött adatkezelés alapelveinek.

Az adatminimalizálás elve azt a követelményt támasztja az adatkezelőkkel szemben, hogy csak olyan személyes adatot kezeljenek, amelyek az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlenek, és a cél elérésére alkalmasak. A személyes adatok pedig csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig kezelhetők. Ezen elv szorosan kapcsolódik a célhoz kötöttség elvéhez, hiszen az adatkezelés célja ismeretében lehet meghatározni azt, hogy mely adatok szükségesek és alkalmasak annak elérésére. E követelmény tiltja egyrészt a cél elérésére alkalmatlan adatok kezelését. Másrészt korlátozza is az adatkezelés terjedelmét, mivel mérlegelni kell a cél megvalósításához elengedhetetlenül szükséges adatkört, a szükséges adatkezelési műveleteket és időtartamot.

2.4.3. Adatminőség elve

Az adatminőség elve azt a kötelezettséget foglalja magában, hogy a kezelt személyes adatok pontosak, teljesek és naprakészek legyenek. A személyes adatok, így elsősorban az elérhetőségi adatok (lakcím, e-mail cím, telefonszám) „elévülése” nemcsak az üzleti szereplőknek, de a politikai kampány szervezőinek is jelentős hátrányt okozhat, ezért az adatok aktualizálására még önkéntes adatkezeléseknél is érdemes figyelmet fordítani.

Az adatminőség elvének való megfelelés a kötelező adatkezelések esetében is meghatározó: a választási névjegyzék pontos vezetése elengedhetetlen a választások törvényes lebonyolításához, emellett

²² RÉVÉSZ–SOMOGYVÁRI 2012a.

nemzetközi elvárás is. A Velencei Bizottság 190/2002. számú véleménye szerint a választási névjegyzék akkor megbízható, ha folyamatosan vezetett, és rendszeresen, legalább évente egyszer felülvizsgálják.²³

2.4.4. Az adatbiztonság követelménye

Nem elvként, hanem alapvető követelményként tekintünk az adatbiztonság kritériumaira. Az érintettek számára jogsérelmet, a jelölő szervezet, párt számára a kampányérdeket tekintve komoly veszteséget okozhat a szimpatizánsi adatokban bekövetkező adatvesztés, az ajánlóívek elvesztése, eltulajdonítása. Minden adatkezelő, így a jelölő szervezet és a jelölt is fokozott felelősséggel tartozik szimpatizánsai személyes adatainak védelméért. Míg az információbiztonság valamennyi adat védelmét feltételezi, az Infotv. által szabályozott „adatbiztonság” a magánszféra oltalma jegyében a személyes adatok vonatkozásában írja elő azokat biztonsági elvárásokat, amelyeket az adatkezelőnek teljesítenie kell. A törvények alapján a technika mindenkori fejlettségét figyelembe véve, a magasabb szintű védelmet biztosító megoldást kell választani, különösen a jogosulatlan hozzáférés, megváltoztatás, továbbítás, nyilvánosságra hozatal, törlés vagy megsemmisítés, valamint a véletlen megsemmisülés és sérülés, illetőleg az alkalmazott technika megváltozásából fakadó hozzáférhetetlenné válás ellen védve az adatokat.

Az eltérő célú adatbázisokat elkülönítetten kell kezelni, a jogosulatlan adatbevitel, lekérdezés és változtatás megakadályozása érdekében a hozzáférési jogosultságokat differenciáltan kell kiosztani.

A technológiai fejlődés hozadéka, hogy a pártok az új adattárolási megoldásokban rejlő lehetőségeket szeretnék kihasználni, így felmerül a felhőszolgáltatások (cloud computing) igénybevételének gondolata. A felhőszolgáltatás előnyei mellett azonban kockázatok is felmerülnek az adatbiztonság és a különleges adatok kapcsolatában. A felhőszolgáltatások lényege, hogy a tárolási kapacitások optimalizálása érdekében az adatokat „utaztatják”, így különböző időpillanatban más és más szerveren tárolják azokat. A felhőszolgáltatásoknak számos előnye van, mindenekelőtt költségtakarékosak, és a szükséges adatok bárhol és bármikor elérhetők, ezért hatékonyabb munkát tesznek lehetővé. Az előnyök mellett azonban kockázatokkal is jár a szolgáltatás igénybevétele, tekintettel arra, hogy a gyakorlatban a felhőszolgáltatással változik a joghatóság és az adatok kikerülnek a nemzeti „fennhatóság” alól, hiszen a kiszolgáló szerverek a világ bármely pontján lehetnek.

A NAIH e kérdést kiemelten kezeli a politikai vélemények kontextusában. Egy konkrét konzultációs ügyben a Haza és Haladás egyesület megkeresésére adott állásfoglalásában a Hatóság leszögezte, hogy egy elsődlegesen politikai tevékenységet folytató egyesület szimpatizánsai és támogatói pártállására és politikai véleményére vonatkozó különleges adatainak számítási felhőszolgáltatás keretében történő tárolása súlyosan veszélyeztetné az érintettek személyes adatok védelméhez fűződő jogát.²⁴

2.5. Az érintett jogai

Az Infotv. 14. §-ában meghatározott, az érintett aktív fellépését feltételező jogok: tájékoztatáshoz való jog, helyesbítéshez való jog, törléshez való jog és zároláshoz való jog. E jogokat egészíti ki a tiltakozáshoz való jog, illetve a jogorvoslati jog keretében a NAIH-hoz és a bírósághoz fordulás lehetősége.

2.5.1. Tájékoztatáshoz való jog

Az információs önrendelkezési jog lényege az, hogy az érintett tisztában van és nyomon követheti személyes adatai felhasználásának útját és körülményeit, rendelkezhet az általa szolgáltatott vagy róla

²³ Code of Good Practice in Electoral Matters – Guidelines and Explanatory Report.

²⁴ A NAIH 75/V/2013. számú állásfoglalása.

nyilvántartott adatai felett. Természetesen ennek elengedhetetlen feltétele, hogy az adatkezelő az érintettet már az adatkezelés megkezdése előtt megfelelően tájékoztassa az adatkezelés lényeges körülményeiről, hiszen csak ennek birtokában adhatja meg önkéntes hozzájárulását. Kötelezően elrendelt adatkezelés esetén is az érintetti jogok gyakorlásának előfeltétele, hogy az adatkezelés körülményeiről és annak kötelező jellegéről a tájékoztatás megtörténjen.

Az érintett jogainak korlátozása csak szűk körben lehetséges. Az Infotv. 19. § előírja, hogy az érintett jogait kizárólag törvény korlátozhatja, az állam külső és belső biztonsága, így a honvédelem, a nemzetbiztonság, a bűncselekmények megelőzése vagy üldözése, a büntetés-végrehajtás biztonsága érdekében, továbbá állami vagy önkormányzati gazdasági vagy pénzügyi érdekből, az Európai Unió jelentős gazdasági vagy pénzügyi érdekből, valamint a foglalkozások gyakorlásával összefüggő fegyelmi és etikai vétségek, a munkajogi és munkavédelmi kötelezettségszegések megelőzése és feltárása céljából – beleértve minden esetben az ellenőrzést és a felügyeletet is –, továbbá az érintett vagy mások jogainak védelme érdekében. Ez utóbbi fordulat alá tartozik, hogy a felvilágosítás során tiszteletben kell tartani más személyek adatainak védelméhez fűződő jogát, valamint az is, hogy egyes esetekben a megismerni kívánt okmányok például üzleti titkot, minősített adatot tartalmaznak.

Az érintett kérelmére az adatkezelő – legfeljebb 30 napon belül – tájékoztatást ad az érintett általa kezelt, illetve a megbízott adatfeldolgozó által feldolgozott adatairól, azok forrásáról, az adatkezelés céljáról, jogalapjáról, időtartamáról, az adatfeldolgozó nevééről, címéről és az adatkezeléssel összefüggő tevékenységéről. Az adatalany arról is érdemben informálódhat, hogy személyéről a nyilvántartásokból mely szervek mikor igényeltek információkat. Kötelező adatkezelés esetén a tájékoztatás megtörténhet az információkat tartalmazó jogszabályi rendelkezésekre való utalás nyilvánosságra hozatalával is.²⁵

2.5.2. Helyesbítéshez való jog

Az érintett adatelírás, hibás adatbevitel észlelése esetén kezdeményezheti személyes adatai helyesbítését. Megalapozott kérelem esetén az adatkezelőnek gondoskodnia kell a hiba korrigálásáról és emellett arról is, hogy az általa korábban helytelen tartalommal továbbított adatokat szintén kijavítsák.²⁶ E jogával az önkéntes, így a szimpatizánsi adatbázisok és a kötelező adatkezelések vonatkozásában (például névjegyzék) egyaránt élhet az érintett.

2.5.3. Törléshez, zároláshoz való jog

A törléshez való jog értelmében az érintett kérheti az adatkezelőtől, hogy a vele kapcsolatba hozható adatokat tegye felismerhetetlenné oly módon, hogy a helyreállításuk többé már ne legyen lehetséges. E jog keretében az érintett változó párt-preferenciájával összhangban később dönthet úgy, hogy mégsem szeretne kampánycélú üzeneteket kapni a korábban általa is támogatott jelölttől, és ennek megfelelően adatai törlését kezdeményezi. Törlés helyett az adatkezelő zárolja a személyes adatot, ha vitatott az adatkezelés jogszerűsége vagy az adatok helyessége. Ilyenkor a tényállás tisztázásáig, illetve az eljárás lefolytatásáig az adatok kezelése lényegében felfüggesztésre kerül.

2.5.4. Tiltakozáshoz való jog

Az érintett az önkéntes alapú adatkezeléseknél így a szimpatizánsi adatbázisokban szereplése esetén is, nemcsak előzetesen, hanem a későbbiekben is dönthet úgy, hogy nem kívánja adatai kezelését. A til-

²⁵ SOMOGYVÁRI 2012.

²⁶ Uo.

takozáshoz való jog lehetőséget kínál az érintettnek arra, hogy az általa jogellenesnek vélt adatkezelés ellen (például véleménye szerint nem adta meg magán e-mail címét, mégis kampánycélú reklámot kapott) az adatkezelőnél tiltakozzon. Erre akkor nyílik lehetősége, ha az adatkezelés kifejezetten nem az érintett, hanem csak az adatkezelő vagy harmadik személy érdekében áll (tipikusan ilyen tevékenység a közvetlen üzletszerzés, a közvélemény-kutatás és tudományos kutatás, és ide sorolható a kampánytevékenység céljából épített adatbázisok esete is).²⁷

2.5.5. Jogorvoslat, bírósági jogérvényesítés

Az Adatvédelmi Irányelv 28. cikke szerint az Unió minden tagállamában független hatóság őrökdi a polgárok személyes adatainak védelme felett. Magyarországon e feladat ellátásáról 2011. december 31. napjáig ombudsmani minőségében az adatvédelmi biztos gondoskodott, majd e szerepet új feladatokkal és hatáskörökkel gazdagodva a NAIH vette át. A NAIH a végrehajtó hatalomtól független, autonóm államigazgatási szerv, amely kizárólag a törvényeknek alárendelve végzi a tevékenységét és az Országgyűlésnek tartozik évenkénti beszámolási kötelezettséggel. A kormánytól és államigazgatástól való függetlenség tartalmát az Európai Unió Bírósága szigorúan értelmezi. Egyik döntésében a Bíróság leszögezte, hogy e hatóságoknak „teljes” függetlenséget kell élvezniük, közvetett befolyásnak sem lehetnek kitéve.²⁸

A NAIH feladata a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzése és elősegítése. Ennek keretében a hatóság bárki bejelentése esetén vizsgálatot folytat adatvédelmi jogsérelem vagy a közérdekű adatok nyilvánosságának negligálása esetén.

A választásokkal kapcsolatos jogsérelmek adatvédelmi vonatkozásait a NAIH hivatott vizsgálni, ugyanakkor a választásokat érintő panaszok elsődleges vizsgálata a választási bizottságok feladata, ily módon ez némely esetben párhuzamos eljáráshoz vezethet.

Az Infotv. értelmében az adatalany jogainak megsértése esetén az adatvédelmi hatósághoz és bírósághoz egyaránt fordulhat. E lehetőség az Infotv.-hez fűzött indokolás szerint a „törvény érvényesülésének a legfőbb garanciája”. Ha a bíróság a kérelemnek helyt ad, az adatkezelőt a tájékoztatás megadására, az adat helyesbítésére, zárolására, törlésére, az automatizált adatfeldolgozással hozott döntés megsemmisítésére, az érintett tiltakozási jogának figyelembevételére kötelezheti. Kizárt a NAIH érdemi vizsgálata, amennyiben az adott ügyben bírósági eljárást van folyamatban vagy az ügyben már jogerős bírói döntés született.

²⁷ SOMOGYVÁRI 2012.

²⁸ Bizottság kontra Németország ítélet, C-518/07, ECLI:EU:C:2010:125.

3. A VÁLASZTÁSI ELJÁRÁS AZ ADATVÉDELEM SZEMSZÖGÉBŐL

3.1. Az ajánlás intézménye a múltban és a jelenben

Az ajánlószelvényekkel kapcsolatos visszaélések régre vezethetők vissza. Számos esetben előfordult, hogy a választópolgárok postaládáiból ellopták az ajánlószelvényeket, és így az elkövetők a személyes adatokat tartalmazó értesítők birtokába jutottak, vagy az összegyűjtött ajánlószelvények adatait meghamisították.

Az ajánlás a magyar jogrendszerbe az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvénnyel került be. Az internet előtti időkben az írott szövegek, plakátok voltak meghatározóak a kampány során, a személyes kapcsolatfelvétel még kiemelkedő szerepet töltött be, amelynek során a választópolgároknak lehetősége nyílt párbeszédet folytatni, eszmét cserélni. A kopogtatócédulák alkalmazása tehát a többpártrendszer egyik olyan vívmánya volt, amely kapcsán a választópolgárok közvetlen kapcsolatba léphettek a pártokkal.

Adatvédelmi aggályok azonban már ekkor felvetődtek: az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességének vizsgálata tárgyában meghozott 2/1990. (II. 18.) számú AB határozat egy különvéleményében kifejezésre juttatta, hogy a választópolgár személyi számának és lakcímének nyilvánosságra hozatala az ajánlószelvényen, a szükségesnél jobban korlátozza a személyes adatok védelméhez fűződő jogot.

Ezzel összhangban valamennyi adatvédelmi biztos is úgy foglalt állást, hogy kétséges az, mi szerint a jelöltállításnak e módja hatékony és a választópolgárok akaratát maradéktalanul érvényre juttatja. Jóri András adatvédelmi biztos 2010-ben egy átfogó nemzetközi összehasonlító felmérés elvégzése után újfent kiemelte, hogy ez a megoldás adatvédelmi szempontból különösen kockázatos. A projekt eredményeképpen kiderült, néhány ország van csupán – kizárólag elnökválasztás során, szigorú adatbiztonsági garanciák betartása mellett –, amely használja az ajánlószelvények intézményét, a legtöbb országban ismeretlen e jogintézmény illetve nem alkalmazzák azt.²⁹

A Ve. több szempontból is jelentősen átalakította a jelöltállítás szabályait és a reform révén nagyban csökkentette a visszaélések lehetőségét. A korábbi szabályozás értelmében jelöltet ajánlani ajánlószelvényen lehetett, amelyet a választásról szóló értesítővel együtt juttattak el a választópolgárok részére. Ez a rendszer olyan hiányosságokban szenvedett, amelyek lehetővé tették a visszaélést a választópolgárok személyes adataival.³⁰

Korábban a jelöltként indulni szándékozó személyek és a jelölő szervezetek azért küzdöttek, hogy megszerezzék maguknak a polgárok által adható egyetlen ajánlást. A többes ajánlás lehetővé tételével, illetőleg a jelöléshez szükséges ajánlások számának csökkentésével azonban az ajánlásgyűjtés tétje nagyban lecsökkent.

²⁹ ABI-3560/J/2009

³⁰ A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása a választási eljárással kapcsolatos adatkezelésekről.

3.1.1. Az ajánlás a hatályos rendelkezések alapján

A Ve. értelmében jelöltet ajánlani az ajánlóíven lehet.³¹ Az a választópolgár ajánlhat jelöltet, aki a választáson a választókerületben választójoggal rendelkezik. Az ajánlóívre rá kell vezetni az ajánlást adó választópolgár nevét, személyi azonosítóját, magyarországi lakcímét, valamint az anyja nevét. Az ívet az ajánló választópolgár saját kezűleg aláírja.

A jelöltet az ajánlóívek átadásával kell bejelenteni a nyilvántartásba vételére illetékes választási bizottságnál.³² A független jelöltként indulni szándékozó választópolgár, illetve a jelöltet állítani szándékozó jelölt szervezet a rendelkezésére bocsátott összes ajánlóívet köteles átadni a választási irodának a jelölt bejelentésére rendelkezésre álló határidőben.

Az ajánlások ellenőrzését a jelölt bejelentésétől számított három napon belül végzi el a választási iroda. Az ajánlások tételes ellenőrzését nem kell tovább folytatni, ha bizonyossá válik, hogy az érvényes ajánlások száma eléri a jelöltséghez szükséges számot.³³ Az ajánlások ellenőrzésének eredményéről a választási iroda tájékoztatja a jelölt nyilvántartásba vételére illetékes választási bizottságot.³⁴

Az új szabályok következményeképpen azonban nagyszámú, addig ismeretlen párt jelentkezett, és kampánytámogatások reményében áltámogatók tömegét generálták a választási szervek leterheltségét kihasználva. A Ve. értelmében az ajánló választópolgár adatait a személyi adat és lakcímnnyilvántartás adataival kell összevetni, ezt azonban csak addig kell folytatnia a választási szervnek, ameddig az érvényes ajánlások száma eléri a jelöltséghez szükséges számot.³⁵ Vagyis annak megvizsgálására, hogy az aláírás eredeti-e, a választási szerv nem rendelkezik hatáskörrel.

A NAIH 2014. március 7-én állásfoglalást bocsátott ki a Nemzeti Választási Iroda (NVI) részére az ajánlások tekintetében gyakorolható tájékoztatáshoz való joggal összefüggésben, amely elméletileg megoldhatta volna a fent vázolt dilemmát.

Az Infotv. rendelkezései értelmében ugyanis az érintett kérelmére az adatkezelő tájékoztatást ad az érintett által kezelt, illetve az általa vagy rendelkezése szerint megbízott adatfeldolgozó által feldolgozott adatairól, azok forrásáról, az adatkezelés céljáról, jogalapjáról, időtartamáról, az adatfeldolgozó nevről, címéről és az adatkezeléssel összefüggő tevékenységéről, továbbá – az érintett személyes adatainak továbbítása esetén – az adattovábbítás jogalapjáról és címzettjéről. Az adatkezelő köteles a kérelem benyújtásától számított legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 30 napon belül, közérthető formában, az érintett erre irányuló kérelmére írásban megadni a tájékoztatást.

Az állásfoglalás szerint az Infotv.-ben foglalt általános szabályokhoz képest a választási eljárásra vonatkozó speciális rendelkezéseket a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény tartalmazza, következésképpen az adatkezelés különleges jellege miatt az Infotv. 15. §-ának alkalmazásánál tekintettel kell lenni a Ve. különös szabályaira.

A NAIH szerint hiába minősül adatkezelésnek az Infotv. értelmében az ajánlóívek tárolása, az adatkezelés célja és jellege azonban eltér a klasszikus adatkezelésektől, tekintettel arra, hogy a jelölt nyilvántartásba vételére illetékes választási bizottság és az ajánlások érvényességét ellenőrző választási iroda, mint adatkezelő kizárólag átmenetileg és azzal a céllal kezelheti az adatokat, hogy a jelöltként indulni szándékozó polgár megfelel-e a rá vonatkozó feltételeknek, és jelöltként indulhat-e a választásokon.³⁶

³¹ Ve. 120. § (1) bekezdés.

³² Ve. 124. § (1) bekezdés.

³³ Ve. 127. § (2) bekezdés.

³⁴ Ve. 127. § (3) bekezdés.

³⁵ Ve. 122. § (2) bekezdés.

³⁶ A NAIH állásfoglalása értelmében a tájékoztatási igényteljesítése a gyakorlatban nem kivitelezhető, mert az valamennyi aláírásgyűjtő ív tételes és manuális áttekintését jelentette volna. Az állásfoglalás érvelése szerint az ajánlóívek tartalmát nem lehet számítógépes adatbázisba rendezni, mivel az duplikált adatállományt eredményezne, amely a kezelt információk különleges voltára, valamint az adatbiztonsági megfontolásokra való tekintettel súlyosan veszélyeztetné az érintettek magánszféráját. Emellett a jogalkotó relatíve rövid időt biztosított az ajánlások ellenőrzésére, így – úgy vélte – az adott esetben nagyszámú ajánlás áttanulmányozása aránytalan terhet róna az adatkezelő szervekre, ellehetleníthetné a választási szervek munkáját, végső soron pedig veszélybe sodorná a választások megtartását.

Az állásfoglalás azzal a következtetéssel zárult, hogy az állampolgároknak a jelöltek nyilvántartásba vételével kapcsolatos jogorvoslati határidő végéig van lehetőségük kérelem benyújtására a tájékoztatás miatt. Az ajánlóívek közül is azonban csak azoknak van relevanciája a tájékoztatás szempontjából, amelyeket az illetékes választási iroda az ajánlások ellenőrzése során figyelembe vett.³⁷

2014 júniusában a Ve. 2. §-a az alábbi (4) bekezdéssel egészült ki: „A választási iroda az ajánlóíveken szereplő személyes adatok közül az érintett kérelmére csak azokról köteles tájékoztatást adni, amelyek ellenőrzését a 125. § (3) bekezdése alapján elvégezte. Az ilyen adatokról a jelölt, illetve lista nyilvántartásba vételéről hozott határozat jogerőssé válásáig kérhető tájékoztatás.”

A módosítás az Alkotmánybíróság elé került, ahol a testület a 26/2014. (VII.23.) AB határozatában megállapította a Ve. 2. § (4) bekezdés második mondatának alaptörvény-ellenességét, és 2014. július 24-i hatállyal megsemmisítette azt. Az indokolás értelmében a támadott jogszabályhely indoklása nem tartalmazta, hogy a személyes adatokhoz való alapjog korlátozásának mi az indoka. Az AB szerint ugyanakkor sem más alapjog érvényesülése, sem valamely alkotmányos érték védelme nem indokolja, hogy az érintett kérelmére csak a jelölt, illetve a lista nyilvántartásba vételéről hozott határozat jogerőssé válásáig lehessen tájékoztatást kérni. Az Alkotmánybíróság azon az állásponton volt, hogy amíg a választási iroda nem semmisíti meg az ajánlóíveket, az érintetteket minden további nélkül megilleti a tájékoztatáskérési jogosultság.

A Ve. hatályos szövege úgy szól, hogy a választási iroda az ajánlóíveken szereplő személyes adatok közül az érintett kérelmére csak azokról köteles tájékoztatást adni, amelyek ellenőrzését elvégezte.³⁸

Az ajánláshoz köthető, a személyes adatok védelmét szolgáló tilalmi szabályok lényegében megegyeznek a korábbi rendelkezésekkel. Annyival egészültek ki, hogy felsőoktatási és köznevelési intézményekben, illetőleg az egészségügyi szolgáltatóknál nem lehet ajánlásokat gyűjteni.

Az ajánlóív kiadását a jogszabály kellőképpen rendezi. A Ve. szerint az ajánlóív iránti igénynek tartalmaznia kell a jelöltként indulni szándékozó választópolgár nevét, személyi azonosítóját, ennek hiányában magyar állampolgárságát igazoló okiratának típusát és számát, lakcímét, valamint nyilatkozatát arról, hogy a jelölést elfogadja, illetve hogy nincs olyan tisztsége, amely összeférhetetlen a képviselői megbízással, vagy megválasztása esetén arról lemond.³⁹

Az ajánlóív kiadása, kezelése és megsemmisítése részletesen szabályozott procedura szerint zajlik, az ajánlás gyűjtése nyomon követhető és a személyes adatok kezelőjének felelőssége is megnő általa, hogy a be nem nyújtott ajánlóív után a kötelező legkisebb munkabér havi összegének a felét kell bíróságként megfizetni a jelöltnek illetve a jelölő szervezetnek ezáltal szükségtelemmé teszi a NAIH által vezetett adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentkezést is.⁴⁰

Az adatvédelmet szolgáló tilalmi rendelkezés hogy az ajánlóíveket az illetékes választási iroda a szavazást követő 90. nap utáni munkanapon megsemmisíti.⁴¹

3.2. Adatszolgáltatás a központi névjegyzékből

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (régí Ve.) alapján a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő központi szerv a névjegyzékben szereplő választópolgárok családi és utónevét, valamint lakcímét a jelölteknek, jelölő szervezeteknek kérésükre, díjfizetés ellenében, azonos feltételek mellett a szavazás napja előtti 20. napot követően átadta. A szolgáltatás nem, életkor, vagy lakcím szerinti csoportosításban is igényelhető volt.

Míg a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 19. §-a lehetővé tette, hogy a közvetlen üzletszerzés céljára történő adatszolgáltatást a polgár meg-

³⁷ NAIH-712-2/2014/V. számú állásfoglalás.

³⁸ Ve. 2. § (4) bekezdés.

³⁹ Ve. 120. § (3) bekezdés.

⁴⁰ Ve. 124. § (2) bekezdés.

⁴¹ Ve. 128. §.

tiltsa, addig a politikai tartalmú megkeresésekkel szemben a régi Ve. alapján nem élhettek a polgárok e lehetőséggel, lényegében nem gyakorolhatták információs önrendelkezési jogukat. Ez magával hozta aztán azt a nagyszámú állampolgári panaszbeadványt, amelyek az Adatvédelmi Biztos Irodájához, valamint később a NAIH-hoz érkeztek a választások idejére rendszeresített adatszolgáltatásokkal kapcsolatban. Míg korábban számos érv szólt a fenti szabályozás mellett is, hiszen az a politikai párbeszédbe való bekapcsolódás fontos eszköze volt, manapság már nem ez az egyetlen és leghatékonyabb módja a politikai kommunikációnak.

Az adatvédelmi biztos többszöri jogszabály-módosításra tett javaslata eredményeképpen *A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény és a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény, valamint ezzel összefüggésben egyes más törvények módosításáról szóló T/237. számú törvényjavaslat* tartalmazta a régi Ve. ilyen irányú változtatására tett indítványát. Annak ellenére, hogy az illetékes parlamenti bizottság megtárgyalta, és parlamenti vitára alkalmasnak találta a 2006 nyarán benyújtott javaslatot, az később mégsem valósult meg, mindazonáltal az Alkotmánybíróság 175/2011. (XII.29.) AB határozatában a jogszabályhelyet megsemmisítette, és az adatvédelmi biztosok által korábban már szorgalmazott opt-out szabályozást javasolt.

Az AB határozata kimondta, hogy az opt-in rendszer alkotmányosan nem kifogásolható, azaz, ha a jelöltek, jelölő szervezetek a választópolgárok hozzájárulásával kezelik személyes adataikat. Nem kifogásolható továbbá az sem, ha a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő központi szerv a névjegyzékben szereplő választópolgár személyes adatait csak akkor adhatja át kampánycélra, ha ahhoz a választópolgár kifejezetten hozzájárult.

Az Alkotmánybíróság (AB) ugyanakkor úgy vélte ezzel szemben, hogy az opt-out rendszer az információs önrendelkezési jognak feltételes korlátozását jelentené. Eszerint ugyanis a választópolgár jogosult lenne megtiltani a személyes adatainak kampánycélú kiadását, de ameddig ezt nem teszi meg, addig azokat a jelöltek, jelölő szervezetek a nyilvántartótól igényelhetik, és a választási kampány keretében kapcsolatfelvétel és kapcsolattartás céljára kezelhetik. Az opt-out rendszer esetében ugyanis az AB érvelése szerint egy megdönthető vélelemről van szó, miszerint, ha a választópolgár nem ért egyet az ilyen célú személyes adatkezeléssel, a személyes adatok védelméhez való joga nem sérül, hiszen az információs önrendelkezési jogának aktív, kifejezett gyakorlásával az adatkezelést megtilthatja.

Az AB végül ez utóbbi megoldást találta a megfelelő egyensúlyt biztosító szabályozásnak a két alapvető jog, az információs önrendelkezési jog, valamint a kampánytevékenység, mint a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő alapjog részelemének védelme között.

Az új választási eljárásról szóló törvény is az AB határozatának szellemiségét tükrözi: a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgár számára lehetővé teszi az adatkiadás letiltását, és e tény bejegyzését a központi névjegyzékbe.⁴² Az adatvédelem érvényesülését, a célhoz kötött adatkezelés elvének teljesülését szolgálja a Ve. azon rendelkezése, amely kimondja, hogy az adatszolgáltatás adatait kizárólag a közvetlen politikai kampány céljára lehet felhasználni. egyéb célú felhasználásuk, másolásuk, harmadik személynek történő átadásuk tilos.⁴³ Mihelyt az adatkezelés betölti célját, a jelölt, illetve a jelölő szervezet az adatokat köteles megsemmisíteni. Ennek határnapja a szavazás napja, megtörténtét az erről szóló jegyzőkönyv átadásával három napon belül kell igazolni az illetékes választási iroda felé.⁴⁴

⁴² Ve. 89. §.

⁴³ Ve.155. § (1) bekezdés.

⁴⁴ Ve. 155. § (2) bekezdés.

4. A KÖZVETLEN POLITIKAI KAMPÁNY ADATKEZELÉSEI

Vannak kampányeszközök, amelyek nem igényelnek megszemélyesítést. Ilyenek a szórólapok, a plakát, a médiumokban közvetített politikai reklám. Mások névre szóló üzenetek és a pártoknál adatbázisok meglétét feltételezik. A kampánystábok hisznek a személyes üzenet hatásosságában, abban hogy ezáltal a kampányuk sikeresebb lehet.

Adatvédelmi szempontból több ügy magával a kampánycélú adatkezeléssel kapcsolatos, és ez lényegében a politikai marketing átfogó szabályozásának hiányára is visszavezethető. Külön politikai marketing-törvény hiányában az Infotv., a Dmtv., a Grt. és az Eht. szabályaiból kiindulva születtek a biztosítási, majd a hatósági állásfoglalások.

4.1. Önkéntesek és szimpatizánsok adatainak kezelése

A pártok szimpatizánsi adatbázisokat építenek. Korábban egyedi kezdeményezésekhez kapcsolódóan (petíciók) is számos alkalommal történt személyes adatok felvétele a választópolgároktól.

A fordulatot a személyes adatok dömpingszerű politikai marketingcélú gyűjtésében a 2004. esztendő hozta, éspedig a Nemzeti Petíció elnevezésű kezdeményezés. A politikai marketing szempontjából is újszerű eszköz az adatgyűjtés tekintetében is nóvumnak bizonyult. A Fidesz-MPSZ úgy gyűjtötte össze személyes adatok százazreit, hogy közben nem kellett követnie a népszavazás kezdeményezésére, népi kezdeményezésre vonatkozó formalizált eljárást. E gyakorlat a tömeges, duplikált célú adatgyűjtést honosította meg, amikor az aláírásgyűjtést két különböző célból indították, egyrészt a petíció támogatására, másrészt kapcsolattartás céljából.⁴⁵

Előfordult, hogy a személyes adatok felvételére aláírásgyűjtés keretében, kifejezetten és nyilvánítottan is valamely meghatározott társadalmi, politikai cél támogatása érdekében került sor. Amennyiben a polgár kizárólag csak a politikai kezdeményezés (például helyi vagy országos petíciós cél) megvalósítása érdekében bocsátotta rendelkezésre adatait, úgy ezeket mihelyt az adatkezelés betöltötte célját, a pártnak törölnie kellett. Számos esetben azonban a kezdeményezés mellett kifejezetten kapcsolattartás céljából is megadhatta elérhetőségi adatait (név, lakcím, telefonszám, e-mail cím). Ezeknek az elérhetőségi adatoknak a tárolása, kapcsolattartásra való kampánycélú felhasználása, amennyiben az érintett időbeli korlátozás nélkül bocsátotta azokat rendelkezésre, mindaddig jogszerű, amíg a polgár adatai törlését a pártnál nem kezdeményezi. Az érintett információs önrendelkezési joga érvényesítését a pártnak azzal kell segítenie, hogy a szimpatizánsokról az adatminőség elvére tekintettel pontos nyilvántartást vezet, gondoskodik az adatok biztonságáról, és biztosítja, hogy az érintett bármikor kérhesse adatai módosítását, törlését.⁴⁶

4.2. Állampolgárok felkeresése otthonaikban

A választási kampányok során a választópolgárok sokszor kifogásolják, hogy a pártok feltételezhetően listákat vezetnek pártállási hovatartozásukról. A panaszok a legtöbb esetben arra irányultak, hogy a je-

⁴⁵ RÉVÉSZ 2013.

⁴⁶ A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása a választási eljárással kapcsolatos adatkezelésekről.

lölő szervezet megbízottjai lakhelyükön keresik fel a választópolgárokat, és az érintettek feltételezték, hogy a kérdőíveken többek között pártpreferenciájukra vonatkozó adatokat is rögzítettek. A vizsgálatok során a jelölő szervezetek elismerték, hogy a választópolgárok lakhelyén – anonim módon – adatgyűjtést végeztek, ugyanakkor tagadták, hogy az adatokat személyekhez társítva gyűjtötték volna.

Az adatvédelmi biztos több állásfoglalásában is kifogásolta, hogy a pártok képviselői adatgyűjtés céljából otthonukban, személyesen keresik fel a választópolgárokat: „... gondosan ügyelni kell arra, hogy már a válaszadás idején se álljon elő olyan helyzet, amely a későbbiekben a felvett adatok és az érintettek közötti kapcsolat helyreállítását lehetővé tenné. Az adatvédelmi előírásoknak megfelelően, ha az információgyűjtést közterületen, lakossági fórumokon végzik, hiszen a válaszadók személyének titkossága biztosítható. Egy olyan eljárás azonban, melynek során a kérdőívek kitöltése a választópolgárok otthonában történik, adatvédelmi szempontból kifogásolható, hiszen magában rejti annak kockázatát, hogy a lakcímadatok feljegyzésével a vélemények személyhez társíthatóvá válnak.”⁴⁷

A NAIH 2013. március 19-i közleményében is hasonlóképpen elítélte az otthonokba irányuló személyes kampányt.⁴⁸

Mindazonáltal az Országgyűlés az Infotv.-t ezen állásfoglalásoknak és közleménynek ellentmondva módosította pár nappal később. Az Infotv. az alábbi 4. § (5) bekezdéssel egészült ki 2013. március 30-i hatállyal: „a személyes adatok kezelését tisztességesnek és törvényesnek kell tekinteni, ha az érintett véleménynyilvánítási szabadságának biztosítása érdekében az érintett véleményét megismerni kívánó személy az érintettet lakóhelyén vagy tartózkodási helyén felkeresi, feltéve, hogy az érintett személyes adatait e törvény rendelkezéseinek megfelelően kezelik, és a személyes megkeresés nem üzleti célra irányul. A személyes megkeresésre a munka törvénykönyve szerinti munkaszüneti napon nem kerülhet sor.”

4.3. Adatkezelést igénylő kampányeszközök

Számos személyes adatok kezelését igénylő kampányeszköz ismeretes, ezek közül hagyományosnak tekinthető a kampány-brosúrák névre szóló postázása, a telefonos megkeresések, melyek többsége nem élő hangú, hanem automatizált hívás. Az e-mailes kapcsolattartás, az internetes közösségi oldalak, mindenekelőtt a Facebook használata és az „ajánlj egy embert” kampányfogás már az újabb ötletek közé tartoznak.

4.3.1. Postai kapcsolatfelvétel

Az aktualizált lakcímadatok pártok, jelölő szervezetek, jelöltek számára elérhető legális forrása a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás. Emellett a pártok rendelkezésére állnak a szimpatizánsi adatbázisok is.

A telefonkönyvben szereplő lakcímadatok kampánycélú hasznosítása nem megengedett, mert a telefonkönyv nem postai regiszterként szolgál.

4.3.2. Telefonos kampány

A *Ve. Közvetlen politikai kampány* címében szűkszavúan ugyan, de rendelkezik arról, hogy a választópolgár mobiltelefonszámának és e-mail címének a felhasználásához az adatalany kifejezett hozzájárulására van szükség.⁴⁹ E korlátozó, az érintettek információs önrendelkezési jogát tiszteletben tartó

⁴⁷ ABI 1871/A/2005. számú állásfoglalás.

⁴⁸ *A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság közleménye a pártok által tervezett aláírásgyűjtésekről.*

⁴⁹ *Ve.* 149. §.

rendeletkezés Ve.-ben történő kifejezett szerepeltetése helyes jogtechnikai megoldás. E tilalmi szabály korábban az adatvédelmi törvényből, és magából a Grt. általános tilalmi szabályából is következett úgy, hogy a társadalmi cél megvalósításához kapcsolódó reklámnak nem minősülő tájékoztatás fogalmába a politikai tartalmú küldeményeket is beleértették.

A telefonkönyvben való szereplés vonatkozásában az előfizető a szerződésben szabadon dönt arról, hogy elérhetőségi adatai szerepeljenek-e és azokat direktmarketing illetve tájékoztatási célból harmadik személyek felhasználhatják-e.

4.3.2.1. Automatizált hívórendszerek alkalmazása

Az automatizált hívórendszer csak az előfizető előzetes hozzájárulása esetén alkalmazható közvetlen üzletszerzési (marketing) vagy tájékoztatási tevékenység céljából.⁵⁰ A nyilvános, rendszeresen a friss (digitális) telefonkönyv alapulvételével folytatott automatikus hívások bonyolítása megengedett. A telefonszám-adatbázis felhasználása nélkül, számképzés elvén működő rendszer viszont adatvédelmi szempontból nem elfogadható, mert magában rejt annak kockázatát, hogy titkos számot társcsáz a gép, illetve olyan magánszemélyt hív fel, aki telefon-előfizetése keretében adatai telefonkönyvben történő megjelenítéséhez nem járult hozzá. A magánszféra védelme érdekében biztosítani kell azt, hogy a hívásokat a hívott fél bármikor megszakíthassa, és más hívást kezdeményezhessen.

4.3.3. E-mailes megkeresések és az internetes közösségi oldalak

A Ve. rendelkezésével összhangban kizárólag azoknak a választópolgároknak küldhető kampányanyag elektronikus levelezési cím felhasználásával, akik korábban ezeket az adataikat önként rendelkezésre bocsátották.⁵¹ E korlátozó szabály a magán e-mail címek vonatkozásában értelmezendő. Ennek megfelelően csak azoknak a választópolgároknak küldhető kampánycélú e-mail, akik elektronikus levél-címüket önként a párt, a jelölő szervezet vagy a jelölt rendelkezésére bocsátották, és kinyilvánították, hogy elektronikus úton is szívesen fogadják az üzeneteket.

A közösségi oldalon szereplő jelölt vagy jelölő szervezet ismerősi körének bővítése, e körben kapcsolat-felvétel, tájékoztatás küldése, a csatlakozás népszerűsítése a portál felhasználási feltételei szerint, a felhasználók önkéntes hozzájárulása alapján megengedett.

4.3.4. „Ajánlj egy embert” kampányfogás

A közvetlen politikai kampány Magyarországon is megjelent az utóbbi időben. Ennek a külföldön már régóta előszeretettel alkalmazott módszernek (*get a member, tell a friend*) a lényege, hogy egy, már a párttal kapcsolatban álló érintettet keresnek meg azzal, hogy ajánljanak új személyeket. Az előbbieket elsődleges címzettnek, ez utóbbiakat pedig másodlagos címzettnek hívjuk. Az ily módon toborozni kívánt tagok, szimpatizánsok, önkéntesek személyes adatai a NAIH állásfoglalása értelmében kizárólag tudtukkal és beleegyezésükkel továbbíthatóak a politikai szervezetek részére, amelyről az elsődleges címzetteket előzetesen tájékoztatni kell. Az elsődleges címzetteknek továbbá már szerepelnie kell a politikai szervezet adatbázisában.⁵²

A politikai szervezeteknek ezt követően meg kell erősíteniük az adattovábbítást a másodlagos címzettekkel írásban, postai megkeresés útján vagy akár az ajánlás során megadott elektronikus le-

⁵⁰ Eht. 162. § (1) bekezdés.

⁵¹ Ua.

⁵² NAIH-3257-3/2013/V. számú állásfoglalás.

vélcímükre küldött linken keresztül. Akik a megerősítés iránti megkeresés során nem járulnak hozzá személyes adataik kezeléséhez, azokról „negatív adatbázis” nem képezhető. Hangsúlyozandó továbbá, hogy a politikai szervezetek kötelesek az adatkezelés egész folyamatán keresztül biztosítani az adatkezelés valamennyi garanciáját, így többek között azt, hogy a másodlagos címzettek élhessenek tiltakozási, törléshez való, tájékoztatáskérési, illetőleg helyesbítési jogukkal.

4.4. Nyilvánosságra hozott személyes adatok kampánycélú felhasználása

Már a biztosi évek első kampányai idején kérdésként merült fel, hogy a már nyilvánosságra hozott adatok esetében mennyire kontrollálható azok későbbi felhasználása, a célhoz kötött adatkezelés elve mennyiben juthat érvényre. Míg a biztos munkatársai közül voltak, akik úgy vélték, az egyszer jogszerűen elérhetővé tett adatok sorsa nyomon követhetetlen és ellenőrizhetetlen, függetlenül attól, hogy az adatokat milyen célból és felhasználásra tették megismerhetővé, más részük úgy vélte, – és később a NAIH is úgy foglalt állást, – hogy a célhoz kötött adatkezelés elvére a későbbi hasznosítás esetén is tekintettel kell lenni. Mindenkor szem előtt kell tartani ugyanis, hogy a személyes adatokat eredendően milyen célból hozták nyilvánosságra, ezért esetenként kell vizsgálni az eredeti közzététel célját, és összehasonlítani az új felhasználással. Az adatkezelés jogszerűségét esetről esetre kell megvizsgálni, maga az adatbázis és a további felhasználás körülményei mind-mind olyan jellemzők, amelyek nélkül ez nem dönthető el egyértelműen. Ilyen vizsgálandó körülmény például az is, hogy a felhasználni kívánt nyilvános adatbázis a jogalkotó szándékával létrehozott kötelező nyilvántartás, avagy a polgárok önkéntes hozzájárulásán alapul-e. A telefonkönyv ez utóbbi csoportba tartozik, a közzététel eredeti célja pedig az érintettekkel, vagyis jelen esetben az előfizetőkkel való kapcsolatfelvétel.

4.4.1. Szakértői névjegyzékek

Az egyes szakértői névjegyzékek (például könyvviteli szolgáltatást végzők nyilvántartása) vonatkozásában az adatkezelési cél speciális, pontosan definiált, ily módon a regiszterek adatainak ettől eltérő például kampánycélú felhasználása jogellenes.

4.4.2. Egyéni vállalkozók megkeresése

Az egyéni vállalkozók adatait a kereskedelmi élet és a forgalom biztonsága érdekében azért rendelte el a jogalkotó, hogy a vállalkozóval az üzleti tevékenysége kapcsán könnyen felvehessék a kapcsolatot. A kapcsolatfelvétel azonban nem kampánycélokat szolgál, különösen azért nem, mert az egyéni vállalkozó üzleti tevékenységét általában saját lakhelyén folytatja így magánszférája és szakmai tevékenysége kevéssé válik el egymástól.

4.5. Nemzetiségi választások az adatvédelem tükrében

Az Alaptörvény XXIX. cikke értelmében a Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők, amelyek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre, és amelyek alapfeladata az adott nemzetiség érdekeinek védelme és képviselése.⁵³

A nemzetiségi választópolgárok választójogának gyakorlására vonatkozó szabályokat a nemzetiségek jogairól szóló 2011. CLXXIX. törvény (Nektv.), a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló

⁵³ Nektv. 10. § (1) bekezdés.

2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.), valamint a Ve. is tartalmaz. Az adatvédelem szempontjából jelentős általános szabályok a Ve. ajánlások gyűjtésére és a politikai kampánytevékenységre vonatkozó rendelkezései közt találhatók.

Azt, hogy mely nemzetiséghez tartozik egy állampolgár, kizárólag kérelme alapján tartalmazhatja a központi névjegyzék.

A nemzetiségi szavazóköri névjegyzékbe azt a választópolgárt kell felvenni, aki legkésőbb a szavazást megelőző tizenhatodik napon benyújtott kérelme alapján szerepel nemzetiségi választópolgárként a központi névjegyzékben.

A Ve. 86. §-a értelmében a nemzetiségi választópolgárként történő nyilvántartás iránti kérelemnek tartalmaznia kell a nemzetiség megjelölését, a választópolgár nyilatkozatát, amelyben megvallja az adott nemzetiséghez tartozását, valamint annak megjelölését, hogy nemzetiségi választópolgárként történő névjegyzékbe vételét az országgyűlési képviselők választására is kiterjedő hatállyal kéri-e. A kérelmet el kell utasítani, ha a választópolgár már nemzetiségi választópolgárként szerepel a központi névjegyzékben.

A központi névjegyzék adattartalmáról a Ve. 2. számú melléklete rendelkezik. Ez a nemzetiségi választópolgárként névjegyzékbe vett választópolgár esetében tartalmazza annak megjelölését, hogy a választópolgár mely nemzetiséghez tartozóként szerepel a névjegyzékben, valamint hogy nemzetiségi választópolgárként történt névjegyzékbe vétele az országgyűlési képviselők választására is kiterjed-e.

A Nektv. értelmében csak nemzetiségi szervezet állíthat jelöltet a választáson. Települési nemzetiségi önkormányzati képviselő esetében ehhez a nemzetiségi névjegyzékben a választás kitűzésének napján szereplő választópolgárok öt százalékának, de legalább öt választópolgárnak az ajánlása szükséges. Területi és országos listát akkor lehet állítani, ha a nemzetiségi szervezet a fővárosban, megyében kitűzött települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán, illetőleg a települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán legalább a választások 10%-ában önállóan jelöltet állított, és amely a választópolgárok legalább 2%-ának ajánlását összegyűjtötte.⁵⁴

A jelölő szervezet számára a nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok névjegyzékben szereplő nevét és lakcímét az illetékes választási iroda ingyenesen átadja az adott nemzetiség megjelölését is tartalmazó ajánlóívekkel együtt. Értelemszerűen a nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárokat is megilleti a tájékoztatáshoz való jog, a választási iroda által ellenőrzött ajánlóíveken szereplő személyes adatok tekintetében.

A személyes adatok átadásának másik jogszerű, a Ve.-ben biztosított módja a politikai kampány folytatása céljából átadott személyes adatok köre. Az illetékes választási iroda ezeket az adatokat a szavazást megelőző 35. és 13. napon adja át a nemzetiségi jelölő szervezet kérésére, amelyet a nemzetiségi választópolgár szintén jogosult megtiltani.

A célhoz kötött adatkezelés követelményének megfelelően a Ve. úgy rendelkezik, hogy az adat szolgáltatás során hozzáférhetővé tett adatokat kizárólag abból a célból lehet felhasználni, amelynek érdekében az adatszolgáltatás történt.⁵⁵ Az említett két adatkezelési célt tehát szigorúan külön kell választani egymástól, és az ajánlások gyűjtésére vonatkozó adatokat nem lehet közvetlen politikai kampány céljából kezelni; hasonlóképpen tiltja a törvény a közvetlen politikai kampány céljára átvett adatok egyéb célú felhasználását, másolását és továbbítását is.⁵⁶

⁵⁴ Nektv. 60. §.

⁵⁵ Ve. 317. § (3) bekezdés.

⁵⁶ Ve. 155. § (1) bekezdés.

5. INFORMÁCIÓSZABADSÁG ÉS NYILVÁNOSSÁG A VÁLASZTÁSI ELJÁRÁS KONTEXTUSÁBAN

5.1. Az információs szabadság nemzetközi jogi vetületei

Az állam, illetőleg az állami szervek működésének ellenőrzésére irányuló igény a középkor végén, az öntudatra ébredt polgárság megerősödésével párhuzamosan jelent meg.⁵⁷ Ezt követően azonban sokáig csupán az egyes nemzetek belső szabályozásában volt jelen, mint az állampolgárokat megillető alapjog. E jogot a nemzetközi dokumentumok csak a XX. század második felében deklarálták. A második világháborút követően megindult nemzetközi emberi jogok kodifikáció keretében született instrumentumok, ha kezdetleges formában is, de már tartalmaztak információs szabadsággal kapcsolatos rendelkezéseket. A vonatkozó szabályozás tekintetében megkülönböztethetünk univerzális és regionális nemzetközi szervezetek keretében elfogadott normákat. Előbbiek körébe az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ), míg utóbbi kategória alá az Európa Tanács (ET) és az Európai Unió (EU) szabályozása tartozik.

5.1.1. Az ENSZ dokumentumai

Az ENSZ által elfogadott nemzetközi dokumentumok közül jelentőségét tekintve kiemelkedik az 1948-ban született Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata. Az instrumentum 19. cikke a következőként fogalmaz: „Minden személynek joga van a vélemény és a kifejezés szabadságához, amely magában foglalja azt a jogot, hogy véleménye miatt ne szenvedjen zaklatást, és hogy határookra való tekintet nélkül kutathasson, átvihessen és terjeszthessen híreket és eszméket bármilyen kifejezési módon.” A deklaráció tehát elsődlegesen a véleménynyilvánítás szabadsága részeként nevesíti az ismeretekhez való hozzáférés és azok terjesztésének jogát.⁵⁸

Az 1966-ban elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya is alapvetően az egyetemes nyilatkozat megfogalmazását vette alapul, de egyúttal túl is lépett azon.⁵⁹ A 19. cikk 2. bekezdése ugyanis már kimondja, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jog „mindenfajta adat” keresésének, megismerésének és terjesztésének a szabadságát is magában foglalja. Az instrumentum említett rendelkezéséhez fűzött, 34. általános kommentárjában 2011. szeptember 12-én az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága továbbá egyértelműen kimondta, hogy a 19. cikk 2. bekezdése „a köztestületek által kezelt információkhoz való hozzáférés jogával foglalkozik”.⁶⁰

⁵⁷ Vö. MAJTÉNYI 2006.; Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata XIV. cikk.

⁵⁸ MAJTÉNYI 2008.; RÉVÉSZ–BUZÁS 2015.

⁵⁹ Magyarországon kihirdette: 1976. évi 8. tvr.

⁶⁰ Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága által 2011. szeptember 12-én elfogadott, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 19. cikkéhez (Vélemény- és szólásszabadság) fűzött 34. általános kommentár 18. bekezdés (www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf; letöltés ideje: 2017. 07. 11.); *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary* [GC], no. 18030/11, § 38, ECHR 2016.

5.1.2. Az ET dokumentumai

Az emberi jogok védelmének európai rendszerén belül kiemelkedő jelentősége van az ET keretében elfogadott dokumentumoknak. Ezek közül a legfontosabb az 1950-es Emberi Jogok Európai Egyezménye.⁶¹ Az egyezmény 10. cikkének 1. bekezdése – az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatához hasonlóan – a véleménynyilvánítás szabadsága körében nevesíti az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát. E jog gyakorlása azonban „törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából”.⁶²

Külön említendő, hogy az ET keretében született meg az első nemzetközi egyezmény, amely az információszabadságot szabályozta. Ez az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférésről szóló, 2009. június 18-án Tromsóban elfogadott egyezménye.⁶³ Az instrumentum a hatályba lépése esetén nagy előrelépést fog jelenteni az információszabadság érvényesülése tekintetében, mivel a benne foglalt rendelkezések kötelezően alkalmazandók lesznek a részes államokban.⁶⁴

5.1.3. Az EU dokumentumai

Végezetül az információszabadság EU-s szinten tulajdonképpen kettős értelemben érvényesül. Egyrészt az EU Alapjogi Chartájának (2000) 11. cikk (1) bekezdése – hasonlóan a korábban említett nemzetközi emberi jogi dokumentumokkal – a véleménynyilvánításhoz való jog keretében deklarálja az információszabadságot.⁶⁵ Másrészt az EU külön is lehetővé teszi a polgárai számára azt, hogy megismerhessék az uniós szervek kezelésében levő iratokat. Ebben a vonatkozásban kiemelkedő az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 15. cikke (az Amszterdami Szerződés korábbi 255. cikke), amely biztosítja az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való hozzáférés jogát. A kapcsolódó részletszabályokat pedig az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről 1049/2001/EK rendelet határozta meg.⁶⁶ Az Alapjogi Charta továbbá kifejezetten deklarálja, hogy „bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult hozzáférni az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz, függetlenül azok megjelenési formájától”.⁶⁷ Szemben tehát az Amszterdami Szerződéssel, a charta az iratok megismerhetőségét már minden uniós intézményre kiterjesztette.

5.2. Az információszabadság jelentősége a választások tükrében

A választópolgárok közössége a választások során egyrészt véleményt mond a törvényhozás és a végrehajtó hatalom azt megelőző négy éves tevékenységéről. Másrészt döntést hoz a tekintetben, hogy

⁶¹ Magyarországon kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény.

⁶² Emberi Jogok Európai Egyezménye 10. cikk 2. bekezdés.

⁶³ Magyarországon kihirdette: 2009. évi CXXXI. törvény; 1. *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary* [GC], no. 18030/11, § 53, ECHR 2016.

⁶⁴ Az egyezmény hatályba lépéséhez 10 darab ratifikáció szükséges. Jelenleg azonban még csak 10 állam ismerte el magára nézve kötelezőnek az instrumentumot (lásd www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-conventions/treaty/205/signatures?p_auth=m8QUidpR; letöltés ideje: 2017. 07. 11.).

⁶⁵ „Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát, valamint az információk és eszmék megismerésének és közlésének szabadságát anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhatna, továbbá országhatárookra való tekintet nélkül.”

⁶⁶ Lásd: KOMANOVICS 2009.

⁶⁷ Az EU Alapjogi Chartájának 42. cikke.

az újabb parlamenti ciklusban ki gyakoroljon közhatalmat. Ebből a szempontból egyértelmű kapcsolat áll fenn a választások és az információszabadság között. Utóbbi ugyanis a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerésének és terjesztésének lehetővé tétele által azt biztosítja, hogy a választópolgárok tájékozott, megalapozott és érvényes döntést tudnak hozni a választások során. Az átláthatóság továbbá nagyban növeli választási eljárás tisztaságába, a választások tisztességes eredményébe vetett bizalmat, amely stabil legitimitációt nyújthat a közhatalom gyakorlásához. A Ve. éppen ezért alapelvi szinten rögzítette a választási eljárás nyilvánosságának követelményét.⁶⁸

5.2.1. A közhatalom gyakorlásának ellenőrzése

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”.⁶⁹ A nép a hatalmát – elsősorban – választott képviselői útján gyakorolja Magyarországon.⁷⁰ A döntéshozói jogkör átruházása ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a nép joga a hatalom ellenőrzésére megszűnik. „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, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra”.⁷¹ Könnyen belátható tehát, hogy a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog végső soron a demokratikus jogállam egyik legfontosabb biztosítója. Louis Brandeis szavaival élve: „A nyilvánosság joggal ajánlott a társadalmi és ipari betegségek orvoslására. A napfényről azt tartják, hogy a legjobb fertőtlenítő; az elektromos fény a leghatékonyabb rendőr”.⁷²

5.2.2. A véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülése

Az információszabadság rendkívül szorosan kapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadsághoz. Előbbi érvényesülése ugyanis gyakran előkérdése és kiindulópontja utóbbi gyakorlásának.⁷³ A szabad véleménynyilvánításhoz való jog kiemelt szerepet játszik az állam demokratikus működésének kialakításában.⁷⁴ A közéletben való részvétel, vagyis a közügyekkel, az állami és önkormányzati szervek működésével, illetve hatékonyságával kapcsolatos vélemény kialakítása és kinyilvánítása elképzelhetetlen lenne akkor, ha az érintett szervek eltitkolhatnák, vagy a saját belátásuk szerint tehetnék hozzáférhetővé a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat.⁷⁵ A megfelelően működő jogállam szempontjából nélkülözhetetlen „demokratikus közvélemény [ugyanis] csakis teljes körű és tárgyilagos tájékoztatás alapján jöhet létre”.⁷⁶

⁶⁸ Ve. 2. § (1) bekezdés *f*) pont.

⁶⁹ 32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 183–184.

⁷⁰ Lásd: Magyarország Alaptörvényének B) cikk (3)-(4) bekezdéseit.

⁷¹ 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].

⁷² BRANDEIS 1914, 92.

⁷³ MAJTÉNYI 2006.

⁷⁴ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 185.; 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [43].

⁷⁵ KOMANOVICS 2009.

⁷⁶ 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 230.; idézi: MAJTÉNYI, 2008, 615.

5.2.3. A véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülése

Az információszabadság emellett kifejezésre juttatja azt az elvárást, hogy az állampolgárok végigkövethessék és ellenőrizhessék a közpénzek felhasználásának útját, körülményeit. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatokra főszabályként tehát a nyilvánosság elve vonatkozik, amelynek érvényesüléséhez szükséges, hogy az említett információk megismerését az érintett közfeladatot ellátó szerv – proaktív módon, illetve adatigénylés alapján – biztosítsa.⁷⁷ Ebben a vonatkozásban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve – a Nemzeti hitvallásban foglaltakat figyelembe véve – „nem csak a közpénzek és a nemzeti vagyonra vonatkozó, hanem általában véve a közfeladatok ellátásával összefüggő adatok kezelése szempontjából is irányadó”.⁷⁸ Az adatnyilvánossággal összefüggésben azonban a testület nem elégedett meg pusztán az Alaptörvény szövegének szigorú értelmezésével. A 3026/2015. (II. 9.) AB határozatban ugyanis elvi élel 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”.⁷⁹

5.2.4. A közbizalom fenntartása

Az információszabadság társadalmi rendeltetése elsősorban a közhatalom működésébe vetett állampolgári bizalom fenntartása. A közhatalmi intézményrendszerbe, így a választások tisztaságába vetett bizalom a demokratikus társadalom elengedhetetlen eleme. Ez garantálja a politikai stabilitást a kormányzásban. 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”.⁸⁰ A bizalom nélküli jogrend az autoriter és totalitárius rendszerek alapvető jellemzője. A kormány stabilitása ugyanakkor csak akkor tekinthető értéknek, ha a demokratikus alapértékek maximálisan érvényesülnek.

5.3. Alapfogalmak

5.3.1. 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 kötelezetti 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.⁸¹

Abban a tekintetben a vonatkozó törvények nem tartalmazzak pontos felsorolást, meghatározást, hogy mi minősül állami vagy helyi önkormányzati, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatnak. E ténytet mindig csak egy adott szerv vagy személy kapcsán, az irányadó jogszabályok és körülményeinek messzemenő figyelembe vételével lehet megállapítani. Általánosságban azonban

⁷⁷ Vö. Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdés 3. fordulata.

⁷⁸ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [35]; 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [42].

⁷⁹ 3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [19].

⁸⁰ ТóТН 2012, 84.

⁸¹ Infotv. 26. § (1) bekezdés és 37. §.

elmondható, hogy e fogalom tágan értelmezendő, abba a köz érdekében végzett különböző állami és önkormányzati tevékenységek széles körét bele kell érteni.

A közfeladatot ellátó szervi minőség meghatározásával összefüggésben két megközelítés érvényesül a hazai jogrendszerben. A feladatorientált megközelítés szerint ilyenek minősül minden olyan tevékenység, amelyet amúgy az államnak vagy valamelyik helyi önkormányzatnak kellene megvalósítania.⁸² 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 abban meghatározott feladatkörrel rendelkező szervek, személyek vonatkozásában a közfeladatot ellátó jelleg nem vitatható.

A feladat-orientált megközelítés szempontjából kiemelendő, hogy a hatályos jog választási szervként nevesíti a választási bizottságokat és a választási irodákat.⁸³ Előbbiek „a választópolgárok független, kizárólag a törvénynek alárendelt szervei, amelyeknek elsődleges feladata a választási eredmény megállapítása, a választások tisztaságának, törvényességének biztosítása, a pártatlanság érvényesítése és szükség esetén a választás törvényes rendjének helyreállítása”.⁸⁴ Választási bizottságnak minősülnek a Nemzeti Választási Bizottság (NVB), a területi választási bizottságok, az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottságok, a helyi választási bizottságok és a szavazatszámoló bizottságok.⁸⁵ A választási irodák közé pedig az NVI, a területi választási irodák, az országgyűlési egyéni választókerületi választási irodák, a helyi választási irodák, valamint a külképviseleti választási irodák tartoznak.⁸⁶

A választások szempontjából jogszabályban nevesített közfeladatot ellátó személynek minősül – többek között – a köztársasági elnök. Magyarország legfőbb közjogi méltósága tűzi ki ugyanis az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását, valamint az európai parlamenti választás időpontját.⁸⁷ Ugyanígy kiemelt szerepet töltenek be a választási bizottságok elnökei, valamint az NVI elnöke.⁸⁸ Jogszabály továbbá – közvetve – nevesíti a nemzetközi és a külképviseleti megfigyelőket, mint közfeladatot ellátó személyeket.⁸⁹ A Magyar Államkincstár pedig az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló törvény alapján igénybe vett támogatásokkal összefüggő feladatai tekintetében minősül ilyen szervnek.⁹⁰

A vagyonalapú megközelítés értelmében – az átláthatóság és a közélet tisztaságának alaptörvényi követelményeire tekintettel – közfeladatot ellátó szervnek minősülnek a közpénzzel gazdálkodó szervezetek és személyek is e tevékenységükkel összefüggésben. Ennek alapját az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése képezi, amelynek a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának követelményét, a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adattá minősítését alkotmányos rangra emelte. 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 szabályozza. A jogszabály 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 törvény pedig úgy

⁸² Lásd: 16/1998. (V. 8.) AB határozat.

⁸³ Ve. 3. § 14. pont.

⁸⁴ Ve. 14. § (1) bekezdés.

⁸⁵ Ve. 14. § (2) bekezdés.

⁸⁶ Ve. 52. § (1) bekezdés.

⁸⁷ Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdés e) pont.

⁸⁸ Ve. 39. § és 55-60. §.

⁸⁹ Ve. 4.5. §.

⁹⁰ Lásd: Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvényt.

rendelkezik, hogy minden az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül.

Ebből a szempontból a választási kampánytevékenységgel kapcsolatban kapott állami támogatást felvevő szervezetek és személyek tartoznak az Infotv. hatálya alá. Ebbe a körbe sorolandó a képviselő-jelölt, a jelölőszervezet vagy az országos nemzetiségi önkormányzat.⁹¹ A közfeladatot ellátó szervi minőséget nem befolyásolja az, hogy az adott személy vagy szervezet az országgyűlési, az önkormányzati vagy az európai parlamenti választásokon való kampánytevékenységgel összefüggésben vesz igénybe támogatást.

5.3.2. A közérdekű adatok

Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervek vagy személyek (a továbbiakban együtt: közfeladatot ellátó szerv) kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatuk ellátásával összefüggésben keletkezett információk vagy ismeretek közérdekű adatoknak minősülnek.⁹² Fogalmilag tehát minden, e szervek tevékenységéhez köthető adat e fogalom hatálya alá tartozik. Az adat fontossága a közérdekű adat-jelleg szempontjából irreleváns. Közömbös tehát, hogy a közfeladatot ellátó szerv fontosnak, jelentősnek gondolja-e avagy az objektíve, a szervezet működése, gazdálkodása, hatékonysága aspektusából meghatározó információként értékelendő-e.

Lényeges, hogy az információs szabadság csupán a már meglévő közérdekű adatokra vonatkozik. Ezt fejezi ki például a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekben szereplő „kezelésében lévő” és a „közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett” kitétel. Következésképpen közfeladatot ellátó szervek – főszabály szerint – nem kötelesek a rendelkezésre nem álló adatok előállítására.

A közérdekű adat kívül esik a személyes adatokon. 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 az, hogy nem lehet személyes adat, így az alapfogalmak szintjén is megjelenik a közszféra és a magánszféra elválasztásának óhaja.

A közérdekű adat bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret lehet, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől. Ilyetén minősége tehát nem függ attól, hogy milyen formában (digitálisan vagy papíralapon, illetve elektronikusan), nyilvántartásba foglalva, avagy rendszertelenül áll-e a szerv rendelkezésére.

A törvény példaként említi a közfeladatot ellátó szervek hatáskörére és illetékességére vonatkozó információkat, így ilyenként tekintünk a szerv jogszabályban körülhatárolt feladataira, az alapító okiratának tartalmára és minden, a működését meghatározó és befolyásoló jogszabály, eljárását meg alapozó szabályzatra, avagy kibocsátott normáira, aktusaira. A szervezeti felépítés, struktúra is ebbe a fogalmi körbe tartozik csakúgy, mint a szerv szakmai tevékenysége és az annak eredményességére kiterjedő értékelése (például Állami Számvevőszék vizsgálata, Kormányzati Ellenőrzési Hivatal vizsgálata eredményei, független auditok, szakértői értékelések akár a vagyonkimutatások adatai). Végezetül ki kell emelni e szervek gazdálkodására és az általuk megkötött szerződésekre vonatkozó adatok közérdekű minőségét.

A Ve. ebben a tekintetben nem nevesít külön információs csoportokat. Mindösszesen annyit mond ki, hogy minden, a választási szervek rendelkezésére álló adat – bizonyos, törvényben megállapított kivétellel – nyilvános.⁹³

⁹¹ Lásd például: Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvényt; a Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság 2014. évi beszámolója (naih.hu/files/NAIH-2014-eves-beszamolo-magyar-MR.pdf; letöltés ideje: 2017. 07. 12.). 83.

⁹² Infotv. 3. § 5. pont.

⁹³ Ve. 2. § (2) bekezdés; Révész 2013.

5.3.3. A közérdekből nyilvános adatok

A nyilvános információk másik csoportját a közérdekből nyilvános adatok alkotják. Ebbe a körbe tartozik minden, a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.

A közérdekből nyilvános adat létrejöttének tartalmi és formai kritériumai vannak. Tartalmilag teljesülnie kell annak az elvárásnak, hogy nyomós közérdek alapozza meg az adatok nyilvánosságát, vagyis a közjó megvalósításáért, a társadalmi igazságosság jegyében a polgárok közösségének érdekében álljon valamely, a közérdekű adatok körén kívül eső adat nyilvánosságra hozatala. Formailag pedig törvényi szinten kell rendelkezni az adatok nyilvánossá tételéről, illetve nyilvánosságra hozataláról.

Az Infotv. például – a korábbi „üvegzséb-szabályokkal” összhangban – közérdekből nyilvános adatnak minősíti a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményel, az állami és önkormányzati vagyron kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adatot, valamint azt az adatot, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli.⁹⁴

Emellett a közérdekből nyilvános adatok személyes adatok is lehetnek. E minőségükben a bárki számára megismerhető adatok egy külön kategóriát alkotnak közérdekből nyilvános személyes adatok néven.⁹⁵ A közérdekből nyilvános személyes adatok a magánszféra és a közszféra érzékeny határvonalán sorakoznak fel, megismerhetőségük biztosításakor ügyelni kell arra, hogy egyrészt a közszféra átláthatóságának az adatvédelem ne képezze indokolatlanul a gátját, másrészt viszont az egyén magánszférájában ne váljon kiszolgáltatottá.⁹⁶ Ebben a vonatkozásban a törvényesség követelménye kiemelt fontosságú kodifikációs feltétel. Hiszen személyes adatok nyilvánosságra hozatalának kötelezővé tételekor a személyes adatok védelméhez fűződő alapjogában korlátozzák az egyént azért, hogy a többség, illetve a társadalom nyilvánosságához fűződő érdeke kifejezésre juthasson.⁹⁷ 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.

Az Infotv. maga is nevesít néhány, közérdekből nyilvános személyes adatot. Ezek közé tartozik a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízatása, a közfeladat ellátásával kapcsolatos egyéb személyes adata, valamint azok a személyes adatai, amelyek megismerhetőségét törvény előírja.⁹⁸ A közfeladat ellátással kapcsolatos egyéb adatok nyilvános körének meghatározásakor figyelembe kell venni, hogy azok nyilvánossága nem sérti-e aránytalanul a magánszférához való jogot. Amennyiben a személyes adat nem kapcsolódik az adott szerv alaptevékenységéhez, emellett még a magánszféra sérelmét is felvetné az adat nyilvánosságra kerülése, úgy nem fér bele az Infotv. nyilvánosságot elrendelő szabályába és azonosítható módon történő publikálása kerülendő.⁹⁹

A közérdekből nyilvános adatok első csoportjába sorolható például a jelöltek és jelölő szervezetek neve, valamint az általuk a kampány kapcsán igénybe vett támogatásokra vonatkozó, így az esetleges visszafizetendő összegekre vonatkozó adatok.¹⁰⁰ Közérdekből nyilvános személyes adatok például a választási szervek nevében eljáró személyekre vonatkozó információk, illetőleg a jelöltek neve.¹⁰¹ Ugyanakkor a jelöltek lakcíme csak abban az esetben minősül közérdekből nyilvános adatnak, amennyiben az a jelölt azonosításához szükséges lenne.¹⁰²

⁹⁴ Infotv. 27. § (3)-(3b) bekezdés; PÉTERFALVI et al. 2013.

⁹⁵ Vö. Infotv. 26. § (2) bekezdés 2. fordulat.

⁹⁶ Vö. 60/1994. (XII. 24.) AB határozat.

⁹⁷ BUZÁS–RÉVÉSZ, 2014.

⁹⁸ Infotv. 26. § (2) bekezdés; PÉTERFALVI et al. 2013.

⁹⁹ Vö. *A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság 2014. évi beszámolója*.

¹⁰⁰ Uo.

¹⁰¹ NAGY 2015.

¹⁰² *A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság 2014. évi beszámolója*.

6. A VÁLASZTÁSI ELJÁRÁS NYILVÁNOSÁGA

A választási eljárás nyilvánossága kiterjed minden olyan adatra, amelynek megismerhetőségét a Ve. vagy más törvény kifejezetten nem korlátozza. Ilyen korlát például a személyhez fűződő jogok védelme, a személyes adatok védelméhez fűződő jog vagy a szavazás titkossága. Nem meghatározó, csupán a kodifikációs megoldásban rejlő különbségtétel, hogy míg az új törvényben a választási eljárás nyilvánosságát alapelveként deklarálja a jogalkotó,¹⁰³ addig régen ennek szabályait még önálló fejezetben részletezték.¹⁰⁴

Az információszabadság két pilléren nyugszik: az egyedi vagy ún. közérdekű adatigénylés intézményén, valamint a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok elektronikus közzétételén. 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.¹⁰⁵ A választási eljárás nyilvánossága akkor érvényesül megfelelő módon, amennyiben a nyilvánosság mindkét pillére biztosított.

6.1. A közérdekű adatigénylés szabályai

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.¹⁰⁶ Erre szolgál a közérdekű adatigénylés intézménye.

6.1.1. Az adatigénylés benyújtása

6.1.1.1. Az igénylő személye

Közérdekű vagy 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.¹⁰⁷ 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 „kontrolláló” és „véleményformáló” szerepüknek.**¹⁰⁸

Az adatigénylő megítélése szempontjából az sem vizsgálendő, 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

¹⁰³ Ve. 2. § (1) bek. f) pont.

¹⁰⁴ RÉVÉSZ 2013.

¹⁰⁵ Eötvös Károly Intézet, 2005.

¹⁰⁶ Infotv. 26. § (1) bekezdés.

¹⁰⁷ Lásd: Magyarország Alaptörvénye VI. cikk (2) bekezdés és Infotv. 26. § (1) és 28. § (1) bekezdései.

¹⁰⁸ Vö. *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, no. 37374/05, 14 April 2009.

törvények jogosítanak fel arra, hogy tájékoztatást kérjenek vagy információkat gyűjtsenek egyes személyektől, intézményektől.¹⁰⁹

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.¹¹⁰

6.1.1.2. Az igénylés benyújtásának módja

Az igénylő az adatigénylést szóban, írásban vagy elektronikus úton nyújthatja be a közfeladatot ellátó szervhez.¹¹¹ 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.

6.1.1.3. Az igénylő személyes adatai

A közérdekű adatigénylések 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 költségterítés megfizetéséhez szükséges körben.¹¹² Másrészt a közfeladatot ellátó szerv köteles a költségterítés megfizetését követően, legfeljebb azonban az igénylés benyújtását követő egy év elteltével haladéktalanul törölni a személyes adatokat.¹¹³

6.1.2. Az adatigénylés teljesítése

6.1.2.1. Az adatigénylés vizsgálata

Az igény beérkezését követően az érintett szervnek mindenekelőtt azt kell megvizsgálnia, hogy valóban közérdekű adatigénylésről van-e szó.¹¹⁴ 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

¹⁰⁹ Lásd például: a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 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.

¹¹⁰ RÉVÉSZ–BUZÁS 2015.

¹¹¹ Infotv. 28. §.

¹¹² Infotv. 4. § (1) bekezdés és 28. § (2) bekezdés.

¹¹³ Infotv. 28. § (2) bekezdés.

¹¹⁴ BUZÁS et. al. 2016.

bizonytalan kérelmet adatigénylésként kezelni, ezáltal ugyanis az érintett szerv megelőzheti egy esetleges hatósági vizsgálat vagy bírósági eljárás megindulását.¹¹⁵

Amennyiben a szerv megbizonyosodott arról, hogy közérdekű adatigénylést nyújtottak be hozzá, további két tényezőt kell vizsgálat tárgyává tennie. Egyrészt azt, hogy maga a szerv közfeladatot ellátónak minősül-e.¹¹⁶ Az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek ugyanis csak ezeket a 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.¹¹⁷

Számos esetben előfordul, hogy a közérdekű adatigénylésből nem derül ki egyértelműen, hogy az igénylő mely tevékenységgel vagy közfeladatot ellátó személyi körrel kapcsolatos adatokat kívánja megismerni. A közérdekű adatigénylés 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.¹¹⁸

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 terjeszteni kívánja. Következésképpen nem a polgárnak kell azt igazolnia, hogy az adatok megismeréséhez bármiféle érdeke fűződne, hanem a közfeladatot ellátó szervnek kell indokolnia az igényelt információ rendelkezésre bocsátásának esetleges megtagadását.¹¹⁹

6.1.2.2. Az adatigénylés teljesítésének határideje

Általános és speciális teljesítési határidők

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.¹²⁰ A jelenleg hatályos rendelkezés tehát objektív időpontot határoz meg a teljesítésre nyitva álló időintervallum kezdeteként, amely jelentős módon befolyásolhatja az állampolgár jogorvoslati lehetőségeit.

Lényeges, hogy a választás kitűzése és a választás eredményének jogerőre emelkedése közötti időszakban a közérdekű adatigénylések teljesítésére nyitva álló határidő jelentősen lerövidül. Azoknak ugyanis a választási szervek haladéktalanul, legfeljebb 5 napon belül kötelesek eleget tenni.¹²¹ E speciális szabály a választási eljárás rövidségére tekintettel csökkentette le a közérdekű adatigénylések megválaszolására szolgáló időkeretet.¹²² E rendelkezés kapcsán azonban meg kell jegyezni, hogy a választási eljárással össze nem függő adatok megismerésére továbbra is az Infotv. vonatkozik.

Eltérés a teljesítési határidőtől

Amennyiben az adatigénylés jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adatra vonatkozik, vagy annak teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptervékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás arány-

¹¹⁵ Uo.

¹¹⁶ Lásd 5. 3.1. pont.

¹¹⁷ Lásd 5. 3.2.-3. pontok.

¹¹⁸ Infotv. 28. § (3) bekezdés.

¹¹⁹ Lásd 32/1992. (V. 29.) AB határozat.

¹²⁰ Infotv. 29. § (1) bekezdés.

¹²¹ Ve. 2. § (3) bekezdés.

¹²² A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság 2014. évi beszámolója.

talán mértékű igénybevételeivel jár, a teljesítés határideje egy alkalommal 15 nappal meghosszabbítható. Erről az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell.¹²³

Ha az igénylés olyan adatra vonatkozik, amelyet az Európai Unió valamely intézménye vagy tagállama állított elő, az adatkezelő haladéktalanul megkeresi az Európai Unió érintett intézményét vagy tagállamát 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.¹²⁴

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.¹²⁵

6.1.2.3. Az adatigénylés teljesítésének módja

Általános szabályok

Az adatigénylésnek közérthető és az igénylő által kívánt formában, illetve módon kell eleget tenni. Az adatigénylést nem lehet elutasítani arra való hivatkozással, hogy azt nem lehet közérthető formában teljesíteni.¹²⁶ 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 egy részéről, annak tárolási módjától függetlenül, másolatot kapjon. Ezzel kapcsolatban kiemelő, hogy Magyarországon az ún. 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”.¹²⁷ Amennyiben tehát a dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni.¹²⁸

Eltérés a teljesítési módtól

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 találunk, 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 ada-

¹²³ Infotv. 29. § (2) bekezdés.

¹²⁴ Infotv. 29. § (2a) bekezdés.

¹²⁵ Infotv. 29. § (3a) bekezdés.

¹²⁶ Infotv. 30. § (2) bekezdés.

¹²⁷ 6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [37].

¹²⁸ Infotv. 30. § (1) bekezdés.

tot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is”.¹²⁹ 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.¹³⁰

Teljesítés alóli kivételek

Amennyiben az adatigénylő nem bocsátotta a közfeladatot ellátó szerv rendelkezésére 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.¹³¹ 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.¹³²

Az adatigénylést nem kell teljesíteni abban az esetben sem, ha azt azonos igénylő, egy éven belül, azonos adatkör tekintetében nyújtja be.¹³³ E szabályt azonban csak akkor lehet alkalmazni, amennyiben az állampolgár adatigénylését egyszer már érdemben teljesítették, és az adatokban nem állt be változás.¹³⁴ 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.

6.1.3. Az adatigénylés költségei

A hazai törvények régóta lehetőséget biztosítanak a közfeladatot ellátó szervek számára, hogy a közérdekű adatigénylések teljesítéséért költségtérítést állapítsanak meg. A megfelelő szabályozás hiánya azonban számos esetben visszaélésekhez vezetett.¹³⁵ 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”.¹³⁶

A hatályos jogszabályok kizárólag három költségelem felszámolását teszik lehetővé az adatigénylések tekintetében. A teljesítés során kizárólag a felhasznált adathordozó, a kézbesítés, valamint a munkaerőforrás ráfordítási költségeit lehet jogszerűen igényelni. Az egyes elemekhez társítható összegeket, valamint azok számítását a már említett kormányrendelet határozza meg.¹³⁷

Hangsúlyozandó azonban, hogy a vonatkozó jogszabályok alapján nincs akadálya annak, hogy az érintett közfeladatot ellátó szerv mellőzze a költségtérítést. Amennyiben viszont a közérdekű adatigénylés teljesítéséért megállapításra kerül a költségtérítés, a közfeladatot ellátó szervek kötelesek

¹²⁹ 30. § (2) bekezdés.

¹³⁰ Infotv. 30. § (7) bekezdés.

¹³¹ Infotv. 29. § (1b) bekezdés.

¹³² Révész–Buzás 2015.

¹³³ Infotv. 29. § (1a) bekezdés.

¹³⁴ Buzás et al. 2016.

¹³⁵ Révész–Buzás 2015.

¹³⁶ *A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság 2016. évi beszámolója*, 87.

¹³⁷ Lásd: Infotv. 29. § (3)–(6) bekezdéseit és a közérdekű adat iránti igény teljesítéséért megállapítható költségtérítés mértékéről szóló 301/2016. (IX. 30.) Korm. rendeletet.

tájékoztatni az adatigénylőket annak összegéről.¹³⁸ 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”.¹³⁹

6.1.4. Az adatigénylés teljesítésének megtagadása

A közfeladatot ellátó szerv megtagadhatja az adatigénylés teljesítését, amennyiben az olyan adatokra vonatkozik, amelyek tekintetében a nyilvánosság korlátozható. Ilyen esetekben az érintett szerv köteles az igénylőt a megtagadásról, annak indokaival, valamint az igénylőt megillető jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatással együtt, az igény beérkezését követő 15 napon belül írásban vagy – ha az igényben elektronikus levelezési címét közölte – elektronikus úton értesíteni.¹⁴⁰ A megfelelő indokolás hiányában beáll a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog sérelme.

Garanciális jelentőségű, hogy a közfeladatot ellátó szervek nem utasíthatják el egy dokumentum megismerését arra hivatkozással, hogy az az igénylő által meg nem ismerhető adatokat is tartalmaz.¹⁴¹ Pusztán formai okok alapján nem lehet megtagadni a teljesítést.¹⁴² A szervek ilyenkor kötelesek tartalmi vizsgálat keretében minden egyes adat vonatkozásában megvizsgálni a nyilvánosság korlátozásának indokoltságát, szükségességét.¹⁴³

Végezetül, ha az igény teljesítésének megtagadása tekintetében törvény az adatkezelő mérlegelését teszi lehetővé, a megtagadás alapját szűken kell értelmezni.¹⁴⁴ A megtagadás akkor jogszerű, ha az annak alapjául szolgáló közérdek nagyobb súlyú a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítéséhez fűződő közérdeknél.¹⁴⁵

6.2. Az elektronikus közzététel

Az információszabadság érvényesülésének második pillére az elektronikus – ún. 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.¹⁴⁶ Következésképpen e szerveknek bizonyos adatokat – az azok megismerésére irányuló adatigénylés hiányában is – közzé kell tennie az interneten. A nyilvánosságra hozott információkhoz való hozzáférést nem lehet személyazonosításhoz, regisztrációhoz vagy díjfizetéshez kötni.¹⁴⁷ Az adatokat úgy kell feltölteni a világhálóra, hogy azok kinyomtathatók és részletekben is, adatvesztés és -torzulás nélkül kimásolhatóak legyenek.¹⁴⁸

¹³⁸ Infotv. 29. § (3)-(4) bekezdés.

¹³⁹ *A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság 2016. évi beszámolója*, 89.

¹⁴⁰ Infotv. 30. § (3) bekezdés.

¹⁴¹ 6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [37].

¹⁴² 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [44] és [55].

¹⁴³ Kúria Pfv.IV.21.535/2015/6. számú ítélete.

¹⁴⁴ Infotv. 30. § (5) bekezdés.

¹⁴⁵ KOMANOVICS 2009.

¹⁴⁶ Infotv. 32. §.

¹⁴⁷ Infotv. 33. § (1) bekezdés.

¹⁴⁸ BUZÁS–RÉVÉSZ 2014.

6.2.1. A közzétételre kötelezett szervek

Az elektronikus közzététel formája tekintetében a közfeladatot ellátó szervezeteknek két csoportját különböztetjük meg. Az elsőbe a Köztársasági Elnöki Hivatal, az Alkotmánybíróság Hivatala, az Országgyűlés Hivatala, az Állami Számvevőszék, a Magyar Művészeti Akadémia, a Magyar Tudományos Akadémia, az Országos Bírósági Hivatal és a Legfőbb Ügyészség, a fővárosi és a megyei kormányhivatalok, az országos kamarák, és a központi államigazgatási szervek tartoznak.¹⁴⁹ E szervezetek a közzétételi kötelezettségnek két fórumon, saját honlapon és az egységes közadatkereső oldalon keresztül kötelesek eleget tenni.

Az NVI a Ve. alapján autonóm államigazgatási szervnek minősül.¹⁵⁰ E szervezetek a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény értelmében a központi államigazgatási szervek csoportjába tartoznak. Az NVI tehát egyrészt köteles a saját honlapján, valamint a közadatkereső oldalon is közzétenni az általános közzétételi listában foglalt adatait.

Azon szervezetek viszont, amelyek nem kötelesek saját honlapot működtetni választhatnak, hogy kötelezettségüknek akár közösen, akár a felügyeletüket, szakmai irányításukat ellátó szervezetek által fenntartott, vagy esetleg a központi honlapon való közzététellel tesznek eleget.

6.2.2. Közzétételi listák

Az proaktív nyilvánosság szempontjából három fajta közzétételi kötelezettség különböztethető meg: az általános, a különös és az egyedi közzététel.

A nyilvánosságra hozásra kötelezett szervezeteknek az általános közzétételi kötelezettség teljesítéséhez az Infotv. 1. számú melléklete szerinti ún. általános közzétételi listában szereplő adatokat kell kiadnia.¹⁵¹ Ezen belül az adatok három csoportra oszthatók. Az elsőbe az olyan szervezeti, személyzeti adatok tartoznak, mint a közfeladatot ellátó szerv neve, elérhetőségei, szervezeti felépítése, a vezetők neve, beosztása, elérhetősége, illetőleg e szervvel kapcsolatba hozható szervezetek. A második csoportban található meg a közfeladatot ellátó szerv tevékenységére, működésére vonatkozó adatok. A közzéteendő adatok harmadik csoportját pedig a gazdálkodási adatok alkotják. Ebbe a körbe jellemzően a közfeladatot ellátó szerv költségvetésére, a szervnél foglalkoztatottak létszámára és személyi juttatásaira, az általa nyújtott támogatásokra, illetve a közbeszerzésekre vonatkozó adatok tartoznak.¹⁵²

Az Infotv.-ben foglalt általános közzétételi listán kívül egyes ágazati jogszabályok egy közfeladatot ellátó szervtípusra vonatkozóan meghatározhatnak egyéb kiadandó adatokat, amelyek így a különös közzétételi listát alkotják.¹⁵³ Végezetül – a Hatóság véleményének kikérésével – a közfeladatot ellátó szerv vezetője is meghatározhat további kötelezően közzéteendő adatkört, amelyet egyedi közzétételi listának neveznek.¹⁵⁴

6.2.3. 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.¹⁵⁵ A közzétételére kötele-

¹⁴⁹ Infotv. 33. § (2) bekezdés.

¹⁵⁰ Ve. 53. § (1) bekezdés.

¹⁵¹ BUZÁS–RÉVÉSZ 2014.

¹⁵² Uo.

¹⁵³ Infotv. 37. § (2) bekezdés.

¹⁵⁴ Infotv. 37. § (3) bekezdés.

¹⁵⁵ BUZÁS–RÉVÉSZ 2014.

zett szervezeteknek ugyanis leíró adatokat is kell készítenie, amelyeket a központi közadattáron közzétett központi elektronikus jegyzék összesítve tartalmaz.¹⁵⁶ Ezen információk bárki számára történő hozzáférhetővé tételének célja a közzétett adatok egyszerű és gyors elérhetőségének biztosítása. Az elektronikus közzétételre kötelezett szervezetek emellett kötelesek gondoskodni a közérdekű adatokat tartalmazó honlapok, adatbázisok, illetve nyilvántartások leíró adatainak az egységes közadatkereső rendszerbe történő továbbításáról is, valamint a továbbított közérdekű adatok rendszeres frissítéséről.¹⁵⁷ Lényeges ugyanakkor, hogy az említett kötelezettségek teljesítése nem mentesíti a szervezetet az elektronikus közzététel alól.

6.3. Az információs szabadság korlátai

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

- nem közérdekből nyilvános személyes adatok;
- minősített adatok;
- bizonyos, törvényben meghatározott érdekek védelme miatt meg nem ismerhető adatok;
- üzleti titok;
- védett ismeret;
- az Európai Unió jelentős pénzügy- vagy gazdaságpolitikai érdekének védelme miatt, uniós jogi aktus alapján meg nem ismerhető adatok;
- döntés megalapozását szolgáló adatok.¹⁵⁸

A felsorolt indokok közül a választási eljárás tekintetében alapvetően négy kategória bír jelentőséggel: a nem közérdekből nyilvános, a minősített, az ex-lege nem nyilvános és a döntés megalapozását szolgáló adatok csoportja.

6.3.1. Nem közérdekből nyilvános személyes adatok

Értelemszerűen nem lehet az adatigénylést teljesíteni, amennyiben az adatigénylő olyan információk birtokába kerülne, amelyek nem minősülnek sem közérdekű, sem közérdekből nyilvános adatnak. Ezek közül is kiemelendők a másik információs jog, a személyes adatok védelméhez fűződő jog háttálya alá tartozó információk.¹⁵⁹

6.3.2. Minősített adatok

Az információs szabadság talán legerősebb, abszolút korlátját a minősített adatok képezik. Ebbe a körbe az információknak alapvetően két csoportja tartozik. Nemzeti minősített adat az értékeléssel 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 bíráló az eljárás során megállapította,

¹⁵⁶ Vö. a közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról szóló 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet melléklete; www.kozadattar.hu.

¹⁵⁷ Infotv. 37/B. § (1) bekezdés.

¹⁵⁸ Infotv. 27. § (1)-(6) bekezdés, valamint a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:47. §.

¹⁵⁹ Lásd 4.2.1. fejezet.

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 károsítja, és tartalmára tekintettel annak nyilvánosságát és megismerhetőségét e folyamat keretében korlátozza.¹⁶⁰ A minősített adatok másik csoportját a külföldi minősített adatok alkotják. Ezek 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 adatok, amelyekhez történő hozzáférést az Európai Unió intézményei és szervei, az Európai Unió képviselőjében eljáró tagállam, más állam vagy külföldi részes fél, illetve nemzetközi szervezet minősítés keretében korlátozza.¹⁶¹

Jelenleg egy négy szintű, kármérték alapú eljárási rend alapján történik az adatok minősítése. A minősítés lényege abban áll, hogy a minősítő vélelmezi az információkhoz való hozzáférés, vagy azok nyilvánosságra kerülése esetén a minősítéssel védhető közérdekekben esetlegesen bekövetkező kár súlyát.¹⁶² Rendkívül súlyos feltételezett kár esetén szigorúan titkos, súlyos kár esetén titkos, kisebb súlyú kár esetén bizalmas, illetve korlátozott terjesztésű minősítést kaphatnak a védendő adatokat tartalmazó iratok. A védelmi idők is a kár súlyához igazodnak: a szigorúan titkos és titkos adatokat legfeljebb 30 évig, a bizalmas adatokat 20 évig, a korlátozott terjesztésű adatokat pedig 10 évig nem lehet megismerni.

6.3.3. Ex-lege nem nyilvános adatok

A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot bizonyos legitim célok védelme érdekében törvény korlátozhatja.¹⁶³ Ilyen indok lehet például az állam kül- és belbiztonságához fűződő, a környezet- vagy természetvédelmi, a központi pénzügyi, illetve a devizapolitikai érdekek. A nyilvánosság továbbá korlátozható a külügyi kapcsolatokra, a nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra, a bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra, illetőleg a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra való tekintettel.¹⁶⁴ Az adatok megismerése korlátozható uniós jogi aktus alapján, az Európai Unió jelentős pénzügy- vagy gazdaságpolitikai érdekére tekintettel, beleértve a monetáris, a költségvetési és az adópolitikai érdeket is.¹⁶⁵

Az említett, ún. ex-lege nem nyilvános adatok tekintetében az információszabadság – általában – további mérlegelés vagy vizsgálat nélkül korlátozható. Ahhoz azonban, hogy a nyilvánosság korlátozása alkotmányosan ne legyen kifogásolható, további, garanciális jelentőségű követelményeknek is teljesülnie kell. A jogalkotó köteles „pontosan és differenciáltan meghatározni az érintett adatfajtákat, illetőleg azokat hozzárendelni az adott védendő érdekhez vagy érdekekhez”.¹⁶⁶ Továbbá, mivel az adatok nyilvánosságát időbeli korlátozás nélkül kizáró szabályozás alaptörvény-ellenes, ezért meg kell határozni egy olyan időtartamot is, amely alatt az adatok megismerhetősége korlátozható.¹⁶⁷

¹⁶⁰ A minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) 1. § 1. pont a) alpont.

¹⁶¹ Mavtv. 1. § 1. pont b) alpont.

¹⁶² A Mavtv. 5. § (1) bekezdése szerint a minősítéssel védhető közérdek: Magyarország szuverenitása, területi integritása, alkotmányos rendje, honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési és bűnmegelőzési tevékenysége, igazságszolgáltatási, központi pénzügyi, gazdasági tevékenysége, külügyi vagy nemzetközi kapcsolatai, állami szervek illetéktelen külső befolyásolástól mentes, zavartalan működésének biztosítása.

¹⁶³ BUZÁS et al. 2016.

¹⁶⁴ Infotv. 27. § (2) bekezdés.

¹⁶⁵ Infotv. 27. § (4) bekezdés.

¹⁶⁶ BUZÁS et al. 2016, 39.

¹⁶⁷ 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [42].

6.3.4. A döntés megalapozását szolgáló adatok

Egy jól működő demokratikus jogállamban érvényre jut mind a transzparencia, mind pedig a közigazgatás hatékony működése. Előbbi azonban sok esetben akadályozhatja vagy akár meg is hiúsíthatja a megfelelő döntés meghozatalát.¹⁶⁸ „Garanciális intézménye a köztisztviselői munka színvonalának és hatékonyságának, hogy a köztisztviselők döntés-előkészítése szabadon, informálisan és a nyilvánosság nyomásától mentesen folyik”.¹⁶⁹ A két védendő érdek közötti egyensúly megteremtését szolgálják a döntés megalapozását adatok nyilvánosságának korlátozhatóságára vonatkozó előírások.¹⁷⁰

A közfeladatot ellátó szervek feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adatok a keletkezésüktől számított tíz évig nem nyilvánosak. Ebből következően indokoltan zárhatók el a nyilvánosságtól azok az információk, amelyek ténylegesen a döntési folyamat részét képezik, és amelyek nyilvánosságra hozatala veszélyeztetné a döntések meghozatalát vagy végrehajtását.¹⁷¹ Fontos megjegyezni, hogy a nyilvánosság korlátozása nem vezethet az adott döntési folyamat teljes átláthatatlanná tételéhez. Mérlegelés tárgyává tehető továbbá az, hogy erősebb közérdek fűződik-e az adatok titokban tartásához, mint azok nyilvánosságra hozatalához.¹⁷² Amennyiben nincs olyan indok, amely kellőképpen megalapozza a nyilvánosság-korlátozást, az információkat megismerhetővé kell tenni.¹⁷³

A védelem a döntés meghozatala után is megilleti azokat az adatokat, amelyeknek a megismerése veszélyeztetné az érintett szerv törvényes működési rendjét, vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását.¹⁷⁴ A döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény a döntés meghozatalát követően akkor is elutasítható, ha az adat további jövőbeli döntés megalapozását is szolgálja.¹⁷⁵ A közfeladatot ellátó szerveknek ilyen esetekben mérlegelniük kell, hogy az egyes adatok tekintetében fennáll-e olyan közérdek, amely a nyilvánosságkorlátozást indokolná. Amennyiben például az adott döntés megszületett, további intézkedések már nem szükségesek, a döntés megalapozását szolgáló adatok megismerhetőségét biztosítani kell. Hasonló mérlegelésre van szükség a további döntések meghozatalához szükséges információk tekintetében: ebben a tekintetben azt kell megvizsgálni, hogy van-e olyan döntés, amelynek részrehajlásmentes meghozatalát a korábban keletkezett döntés megalapozását szolgáló adatok veszélyeztethetnék. Ilyen indokok hiányában az információszabadság korlátozására nem kerülhet sor.

6.4. A nyilvánosság további kérdései a választási eljárás során

6.4.1. A választási adatbázisok nyilvánossága

A központi névjegyzék az NVI által vezetett elektronikus nyilvántartás, amely tartalmazza a választópolgárok, illetőleg a tizenhetedik életévüket betöltött, magyarországi lakcímmel rendelkező polgárok adatait.¹⁷⁶

Valamennyi választópolgárt megillet a jog, hogy a személyéről nyilvántartott adatokat teljes körűen megismerje, illetve akár másolatot kérjen a névjegyzék rá vonatkozó tartalmáról.

Emellett a választások törvényességének alapvető garanciája, hogy bárki meggyőződhet arról is, hogy kik azok, akik a szavazáson részvétellel jogosultak. A Velencei Bizottság „Code of Good Practice

¹⁶⁸ MAJTÉNYI 2006.

¹⁶⁹ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [43].

¹⁷⁰ 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [42].

¹⁷¹ Vö. 32/2006. (VII. 13.) AB határozat.

¹⁷² Infotv. 27. § (5) bekezdés.

¹⁷³ KOMANOVICS 2009.

¹⁷⁴ RÉVÉSZ–SOMOGYVÁRI, 2012b.

¹⁷⁵ Infotv. 27. § (6) bekezdés.

¹⁷⁶ Ve. 82. § (1)-(2) bekezdés.

in Electoral Matters” című dokumentuma I/1. 2. pontjának iii) alpontja szerint a névjegyzék megbízhatóságának alapvető kritériuma a névjegyzék közzététele.¹⁷⁷

A magyar névjegyzék tekintetében a nyilvánosság a szavazókori névjegyzék esetében, a kifüggesztett lista megtekinthetősége által valósul meg, egyébként a nyilvánosság korlátozott keretek között érvényesül.¹⁷⁸ A központi névjegyzékhez ugyanis kizárólag a választási irodák, – a saját adataik tekintetében – a választópolgárok férhetnek hozzá.¹⁷⁹ Az NVB tagjait emellett megilleti a jog, hogy a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok központi névjegyzékben nyilvántartott adataiba betekintsenek.¹⁸⁰ „A különbségtétel a névjegyzék megismerhetőségének mértékében a különöni magyar állampolgárok védelmével indokolható”.¹⁸¹

A választójoggal nem rendelkező polgárok nyilvántartását szintén az NVI vezeti. Az adatbázis azon polgárok adatait tartalmazza, akiket belátási képességük korlátozottsága miatt kizártak a választójog gyakorlásából, büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelésüket töltik, eltiltottak a közügyektől vagy szabadságvesztéssel járó büntetésüket töltik.¹⁸² A választójoggal nem rendelkező polgárok nyilvántartása is csak korlátozottan nyilvános, abba csak az érintett, a bíróság, a választási bizottság és a választási iroda tagjai tekinthetnek be.¹⁸³

A szavazókori névjegyzéket a választópolgárok központi névjegyzékben nyilvántartott adatainak, valamint a szavazókörök és választókerületek nyilvántartásának összekapcsolása révén az NVI hozza létre.¹⁸⁴ Ezt a névjegyzéket – szemben a központi névjegyzékkel, illetve a választójoggal nem rendelkező polgárok nyilvántartásával – bárki megtekintheti a helyi választási irodában a választás kitűzésétől a névjegyzék lezárásáig terjedő időszakban.¹⁸⁵

6.4.2. A választási szervek működésének átláthatósága

A választási bizottságok ülései nyilvánosak.¹⁸⁶ Kivétel csupán a választási iratok, egyéb kellékek elhelyezésétől a szavazás megkezdéséig terjedő időszak. Ekkor ugyanis kizárólag a szavazatszámoló bizottság, a választási iroda tagjai, valamint a nemzetközi megfigyelők tartózkodhatnak a szavazóhelyiségben.¹⁸⁷ Az állampolgárok nyilvánosságához fűződő érdekei tehát ebben az esetben nem élveznek elsőbbséget.¹⁸⁸

A választási bizottságok üléséről jegyzőkönyv készül, amely tartalmazza az ülés időpontjának és helyszínének megjelölését, a jelen lévő tagok nevét, a választási bizottság döntését, valamint az esetleges kisebbségi véleményeket.¹⁸⁹ Főszabály szerint a szavazatszámoló bizottságok azonban nem készítenek jegyzőkönyvet az ülésükről. A választás szavazatok megszámlálását követően megállapított szavazókori eredményét azonban jegyzőkönyvben kell rögzíteni.¹⁹⁰

A szavazókori jegyzőkönyv nyilvánosságának kérdését a Hatóság is vizsgálta 2014. év folyamán. Egy állampolgár azt kifogásolta, hogy az illetékes választási iroda megtagadta az egyik országgyűlési egyéni választókerülethez tartozó valamennyi szavazókör jegyzőkönyvének elektronikus úton történő rendelkezésre bocsátását.¹⁹¹ A választási iroda arra hivatkozással utasította el az adatigénylés teljesíté-

¹⁷⁷ Code of Good Practice in Electoral Matters – Guidelines and Explanatory Report.

¹⁷⁸ NAGY 2015.

¹⁷⁹ RÉVÉSZ 2013.

¹⁸⁰ Ve. 96. § (4) bekezdés.

¹⁸¹ RÉVÉSZ 2013, 80.

¹⁸² Ve. 98. § (1) bekezdés.

¹⁸³ Ve. 100. § (1) bekezdés.

¹⁸⁴ Ve. 101. §.

¹⁸⁵ Ve. 118. § (1) bekezdés; RÉVÉSZ 2013.

¹⁸⁶ Ve. 40. § (1) bekezdés.

¹⁸⁷ Ve. 173. § (1) bekezdés.

¹⁸⁸ NAGY 2015.

¹⁸⁹ Ve. 40. § (3) bekezdés.

¹⁹⁰ Ve. 202. § (1) bekezdés.

¹⁹¹ A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság 2014. évi beszámolója.

sét, hogy a vonatkozó törvényi rendelkezések értelmében a szavazóköri jegyzőkönyveknek kizárólag az illetékes választási irodában kifüggesztett példányát lehet megismerni, amelyet a szavazást követő 3 napig tesznek közszemlére.¹⁹² A NAIH az ügyben kiadott állásfoglalásában ugyanakkor megállapította, hogy a Ve. nem tartalmaz kifejezetten speciális előírást az információs szabadság korlátozásával összefüggésben, amely adott esetben kibővítené a közérdekű adatok megtagadásának Infotv. 27. §-ában felsorolt indokainak körét. A szavazóköri jegyzőkönyvek megismerésének korlátozása szempontjából ezért kizárólagosan az Infotv.-ben foglaltakat kell figyelembe venni. Ilyen indokra az illetékes választási iroda nem hivatkozott, ezért a Hatóság megállapította a bejelentő jogainak sérelmét, és felszólította a választási irodát a jegyzőkönyvek másolatának kiadására.¹⁹³

A nyilvánosság ugyanakkor nemcsak a döntés meghozatalára irányuló eljárásokat érinti, hanem a választási bizottságok határozatait is. A választási bizottság ugyanis ezeket – a személyes adatok kivételével – nyilvánosságra hozza.¹⁹⁴ Ennek módjait azonban a törvény nem határozza meg, továbbá ilyen tartalmú iránymutatást a törvény értelmezésére feljogosított NVB sem bocsátott ki. Következésképpen e kötelezettségnek számos módon eleget lehet tenni.

E kérdéskörrel foglalkozott a Hatóság abban eljárásban, amelynek során az egyik területi választási bizottság eljárást vizsgálta. A bejelentő az ügyben azt kifogásolta, hogy az illetékes testület nem tette közzé az interneten az egyik határozatát, emiatt pedig nem élhetett a döntés ellen jogorvoslati lehetőséggel.¹⁹⁵ A Hatóság a vizsgálat során megállapította, hogy a területi választási bizottság eleget tett az információs szabadsággal kapcsolatos kötelezettségeinek akkor, amikor a döntését „a megyeháza épületében található hirdetőablán is közzétette, ahol azt bárki megismerhette”.¹⁹⁶ A Hatóság ugyanakkor azt is megjegyezte, hogy – a Ve. szerinti szűk fellebbezési határidőkre tekintettel – az online közzététel felelne meg leginkább az információs társadalom és az e-közigazgatás jelentette kihívásoknak.

6.4.3. A szavazás titkossága

„A szavazás titkosságának érvényesülése feltétlen, alkotmányos és egyben nemzetközi elvárás és követelmény”.¹⁹⁷ A szavazóhelyiségben ennek egyik legfőbb biztosítója a szavazófülke, valamint a szavazólap borítékba történő elhelyezése. A szavazólap kitöltése céljából a választópolgár igénybe veheti a szavazófülkét, ahol ez alatt az idő alatt csak ő tartózkodhat.¹⁹⁸

A szavazófülke garanciális kellék: a szavazás titkosságának feltétele. Használata a Ve. alapján azonban csupán jog, de nem kötelesség. Ez a szabályozás ellentétes a Velencei Bizottság *Code of Good Practice in Electoral Matters* című dokumentumának 4.a pontjával, amely szerint a szavazás titkossága kötelesség és nem csak lehetőség szintjén kellene azt biztosítani.¹⁹⁹ Ennek megfelelően érvényesülését a törvénynek garantálnia kellene. A Ve. biztosítja az egyéni szavazás lehetőségét is, tilos egyszerre többen tartózkodni a szavazófülkében.²⁰⁰

A szavazólapot kitöltés után pedig a szavazatszámoló bizottság által rendelkezésre bocsátott borítékban lehet az urnába dobni.²⁰¹ Ugyanakkor sem a szavazófülke, sem pedig a boríték használata nem kötelező.²⁰²

¹⁹² Ve. 204. §.

¹⁹³ A Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság 2014. évi beszámolója.

¹⁹⁴ Ve. 49. § (2) bekezdés.

¹⁹⁵ A Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság 2014. évi beszámolója (naih.hu/files/NAIH-2014-eves-beszamolo-magyar-MR.pdf; letöltés ideje: 2017. 07. 12.).

¹⁹⁶ Uo. 82.

¹⁹⁷ Révész 2013, 80.

¹⁹⁸ Ve. 180. § (1)-(2) bekezdés.

¹⁹⁹ *Code of Good Practice in Electoral Matters – Guidelines and Explanatory Report*.

²⁰⁰ Ve. 180. § (2)

²⁰¹ Ve. 182. (1) bekezdés.

²⁰² Révész 2013; NAGY 2015.

A szavazás titkosságának kérdését veti fel a levélben szavazás intézménye. A levélben szavazókat „a választási szervek nyilatkozat alapján azonosítják”.²⁰³ A szavazási iratok kétfázisú ellenőrzése ugyanakkor továbbra is biztosítja a szavazás titkosságát. Ennek során a nyilatkozatokat előbb összevetik a névjegyzéki adatokkal, majd azt követően az összekevert szavazólapok alapján megszámlálják a szavazatokat.²⁰⁴

További garancia, hogy a megfigyelő, a nemzetközi megfigyelő, valamint a sajtó a szavazatszámolás teljes folyamatát figyelemmel kísérheti.²⁰⁵

²⁰³ NAGY, 2015, 66–67.

²⁰⁴ RÉVÉSZ 2013.

²⁰⁵ Ve. 293. § (2) bekezdés.

7. JOGORVOSLATOK

Az érdemi és hatékony jogorvoslat lehetősége a demokratikus jogállamiság alapvető alkotmányos biztosítója.²⁰⁶ Az információszabadság nemzetközi instrumentumokkal és az Alaptörvénnyel összhangban álló érvényesülése ugyanis csak akkor garantálható, ha biztosított a nyilvánosságkorlátozás indoklásának tényleges tartalmi felülvizsgálata is.²⁰⁷ Ellenkező esetben a jogorvoslat hiánya a nyilvánosság indokolatlan korlátozását tenné lehetővé, amely végső soron alkotmányos alapjogok súlyos sérelméhez vezetne.

A hatályos magyar jogrendszer alapvetően kétszintű jogorvoslati rendszert biztosít az információszabadsággal kapcsolatos jogsértések orvoslása érdekében. Ennek egyik pillére a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnál kezdeményezhető vizsgálati eljárás, amely alapvetően a korábbi adatvédelmi biztos ombudsmani típusú eszköztárra támaszkodik. A másik jogorvoslati fórumot a bíróságok eljárásai jelentik. Az utóbbi években jelentősen megnőtt a közérdekű adatok kiadása iránti perek száma a hazai bíróságok előtt, amelynek egyik oka az egyre tudatosabb állampolgári fellépés. Másrészt pedig ezek a perek viszonylag gyorsan befejeződnek, az esetek többségében a felperes pernyertességével.

7.1. A NAIH

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 NAIH-ot.²⁰⁸

A NAIH 2012. január 1-jétől látja el feladatait az információszabadság – és az adatvédelem – területén. A NAIH autonóm államigazgatási szerv, amely kizárólag a törvényeknek alárendelve segíti a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülését.²⁰⁹ A hatóságot egy elnök vezeti, akit a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevez ki, és akinek mandátuma – választási ciklusokat átívelően – 9 évre szól.²¹⁰

Bár a hatóság jogkörei az adatvédelem terén jelentősen kibővültek az adatvédelmi biztoshoz képest, az információszabadság vonatkozásában alapvetően a korábbi ombudsmani típusú hatásköröket őrizte meg.²¹¹ A NAIH tehát 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.

A NAIH-nál bejelentéssel bárki vizsgálatot kezdeményezhet arra hivatkozva, hogy a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogok gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem következett be, vagy annak közvetlen veszélye áll fenn.²¹² Az eljárás kezdeményezésére főszabály szerint nem esik időbeli korlátozás alá. Amennyiben viszont a bejelentő a közérdekű adatigénylés

²⁰⁶ Vö. 5/2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [34].

²⁰⁷ L. 12/2004. (IV. 7.) AB határozat.

²⁰⁸ SZABÓ–RÉVÉSZ 2012.

²⁰⁹ PÉTERFALVI et al. 2013.

²¹⁰ Infotv. 40. §.

²¹¹ PÉTERFALVI et al. 2013.

²¹² SZABÓ–RÉVÉSZ, 2012.

teljesítésének elmaradása, valamint az esetlegesen megállapított költségtérítés összege miatt fordul a NAIH-hoz, akkor arra csak „az igény elutasításának közlésétől, a határidő eredménytelen elteltétől, illetve a költségtérítés megfizetésére vonatkozó határidő lejártától számított egy éven belül” van lehetőség.²¹³ A vizsgálat ingyenes, annak költségeit a NAIH előlegezi és viseli.²¹⁴

A bejelentése miatt senkit sem érhet hátrány. A bejelentő kilétét a NAIH csak akkor fedheti 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 bejelentőt előzetesen tájékoztatni kell.²¹⁵

A NAIH 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 ha az ismételten előterjesztett bejelentés érdemben új tény, adatot nem tartalmaz, a hatóság azt érdemi vizsgálat nélkül elutasítja. Az alapvető jogok biztosa által tett bejelentést a NAIH érdemi vizsgálat nélkül csak folyamatban lévő bírósági eljárás vagy jogerős bírósági határozat esetén utasíthatja el.²¹⁶

A NAIH a hatáskörébe nem tartozó ügyre vonatkozó bejelentést – a bejelentő egyidejű értesítése mellett – a bejelentésben foglaltak tekintetében eljárásra hatáskörrel rendelkező szervhez átteszi, ha a rendelkezésre álló adatok alapján megállapítható a szerv kiléte. Ha a NAIH hatáskörébe nem tartozó ügyre vonatkozó bejelentés alapján azt állapítja meg, hogy az ügyben bírósági eljárás kezdeményezésének van helye, erről értesíti a bejelentőt.²¹⁷

Számos eszköz áll a NAIH 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.²¹⁸

A hatóság a bejelentés érkezésétől számított két hónapon belül – ha a bejelentésben foglaltakat megalapozottnak tartja – dönt a lehetséges jogkövetkezményekről. Amennyiben a hatóság a jogsérelem vagy annak közvetlen veszélye fennállását megalapozottnak tartja, a közfeladatot ellátó szervet a jogsérelem orvoslására szólítja fel. Ha a NAIH 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. A NAIH 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.²¹⁹

7.2. Bírói út

Az információszabadság jogának sérelme esetén azonban nemcsak a NAIH 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

²¹³ Infotv. 52. § (1a) bekezdés.

²¹⁴ Infotv. 52. §.

²¹⁵ SZABÓ–RÉVÉSZ, 2012.

²¹⁶ Infotv. 53. § (2)-(4) bekezdés.

²¹⁷ Infotv. 53. § (7) bekezdés.

²¹⁸ Lásd: Infotv. 54. §.

²¹⁹ Infotv. 59. §.

érvényesülése tekintetében. A rendes bíróságok ugyanis ilyen esetekben alapjogi bíraskodást végeznek, azaz egy meghatározott alapjogi jogosultságot – az Alaptörvény VI. cikkében foglalt közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot – a rendelkezésükre álló eszközökkel kényszerítenek ki.²²⁰ Az információszabadsággal kapcsolatos ügyek ráadásul az alapjogi ügyek egy szűkebb csoportjába, az ún. *par excellence* alapjogi ügyek körébe tartoznak, mivel ezekben az esetekben a rendes bíróságok az információszabadság, mint alapjog egy részjogosultságának sérelméről döntenek.²²¹

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 költségtérítés összegét.²²² Emellett az állampolgároknak lehetőségük van pert indítani akkor is, ha előbb a NAIH vizsgálati eljárását kezdeményezték.²²³ Másrészt a hatóság is jogosult bírósághoz fordulni, amennyiben a közfeladatot ellátó szerv nem tesz eleget a vizsgálati eljárás során hozott felszólításában foglaltaknak.²²⁴

A közérdekű adatigénylő a pert az igény elutasításának közlésétől, a határidő eredménytelen elteltétől, illetve a költségtérítés megfizetésére vonatkozó határidő lejártától számított harminc napon belül indíthatja meg a közfeladatot ellátó szerv ellen. A NAIH-hoz tett bejelentés esetén a határidőt a hatósági állásfoglalás kézhezvételétől kell számítani.²²⁵ A hatóság ellenben a pert a felszólítással kapcsolatos válaszadásra nyitva álló határidő lejártát követő harminc napon belül indíthatja meg.²²⁶

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.²²⁷

A bíróság soron kívül jár el. Az eljárásban fél lehet az is, akinek egyébként nincs perbeli jogképessége, illetőleg a perbe a NAIH az igénylő pernyertessége érdekében beavatkozhat.²²⁸ A közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény megtagadásának jogszerűségét és annak indokait, illetve az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegének megalapozottságát az érintett közfeladatot ellátó szervnek kell bizonyítania.²²⁹ 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.

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 igénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegét, vagy új eljárásra kötelezheti a közfeladatot ellátó szervet az összeg megállapítása tekintetében.²³⁰ 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.²³¹

²²⁰ SOMODY et. al, 2014.

²²¹ Uo.

²²² Infotv. 31. § (1) bekezdés.

²²³ Infotv. 31. § (3) bekezdés 2. fordulat.

²²⁴ Infotv. 64. § (1) bekezdés.

²²⁵ Infotv. 31. § (3) bekezdés.

²²⁶ Infotv. 64. § (1) bekezdés.

²²⁷ Infotv. 31. § (5) bekezdés és 64. § (2) bekezdés.

²²⁸ 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: naih.hu/files/ELTE-HOK-sajtokoezlemeny-2013_10_21.pdf; letöltés ideje: 2017. 07. 11.).

²²⁹ Infotv. 31. § (2) bekezdés; 64. § (3) bekezdés.

²³⁰ Infotv. 31. § (7) bekezdés.

²³¹ Infotv. 64. § (5) bekezdés.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- 15/2011. számú vélemény a hozzájárulás fogalm meghatározásáról. A 29. cikk alapján létrehozott Adatvédelmi Munkacsoport, 2011. Forrás: ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2011/wp187_hu.pdf (Letöltés ideje: 2017. október 2.)
- 4/2007 vélemény a személyes adat fogalmáról. A 29. cikk alapján létrehozott Adatvédelmi Munkacsoport, 2007. Forrás: ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2007/wp136_hu.pdf (Letöltés ideje: 2017. október 2.)
- A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság 2014. évi beszámolója. Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, 2014. Forrás: naih.hu/files/NAIH-2014-eves-beszamolo-magyar-MR.pdf (Letöltés ideje: 2017. július 12.)
- A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság 2016. évi beszámolója. Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, 2016. Forrás: naih.hu/files/NAIH-BESZ-MOL—2016_Mid-Res.pdf (Letöltés ideje: 2017. július 12.)
- A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása a választási eljárással kapcsolatos adatkezelésekről. Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, 2014. Forrás: naih.hu/files/Valasztas-2014-Ajanlas-2014-02-04.pdf (Letöltés ideje: 2017. október 2.)
- A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság közleménye a pártok által tervezett aláírásgyűjtésekről. Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, 2013. Forrás: naih.hu/files/NAIH-koezlemenye-a-partok-altal-tervezett-alairasgy-jtesr-l_2013_03_18_RB.pdf (Letöltés ideje: 2017. október 2.)
- BRANDEIS, Louis (1914): *Other People's Money and How the Bankers Use It*. New York, Frederick A. Stokes Company.
- BUZÁS Péter – RÉVÉSZ Balázs (2014): *Közérdekű adat (e-tananyag)*. Forrás: 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 (Letöltés ideje: 2017. július 14.)
- BUZÁS Péter – MAJSA Dóra – RÉVÉSZ Balázs – TARCZI-ÁBRAHÁM Dominika – VÉGH Viktória (2016): *Információszabadság és nyílt kormányzás*. Forrás: korrupciomegelozes.kormany.hu/download/9/6f/a1000/informacioszabadsag_szakanyag.pdf (Letöltés ideje: 2017. július 10.)
- Code of Good Practice in Electoral Matters – Guidelines and Explanatory Report*. European Commission for Democracy through Law, 2002: Forrás: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e) (Letöltés ideje: 2017. október 2.)
- CSENYI Ákos – RÉVÉSZ Balázs (2015): Adatvédelmi szempontok érvényesülése a választási eljárás során. In CSENYI Ákos szerk.: *Választási dilemmák*, Budapest, NKE. 175–195.
- Eötvös Károly Intézet (2005): Az elektronikus információszabadságról szóló törvény szabályozási koncepciója. In MAJTÉNYI László et. al., szerk.: *Az elektronikus információszabadság*. Budapest, Eötvös Károly Intézet. 59–123.
- KOMANOVICS Adrienne (2009): *Információszabadság az Európai Unióban*. Pécs, Dialóg Campus.
- 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.
- RÉVÉSZ Balázs (2013): Adatvédelmi kérdések a választási eljárás során. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1. évf. 4. sz. 75–83.
- RÉVÉSZ Balázs – BAKA Péter (2011): Adatvédelmi jogi ismeretek. In CHRISTIÁN László szerk.: *Az információs társadalom jogi vetületei*. Budapest, PPKÉ JÁK. 133–166.
- RÉVÉSZ Balázs – BUZÁS Péter (2015): Az információszabadság szerepe, jelentősége, aktuális kihívásai. *Statisztikai Szemle*, 93. évf. 11–12. sz. 1070–1088.
- RÉVÉSZ Balázs – SOMOGYVÁRI Katalin (2012a): *Az adatkezelés elvei*. In PÉTERFALVI Attila szerk.: *Adatvédelem és információszabadság a mindennapokban*. Budapest, HVG-ORAC. 81–83.
- RÉVÉSZ Balázs – SOMOGYVÁRI Katalin (2012b): A hazai szabályozás rendszere. In Péterfalvi Attila szerk.: *Adatvédelem és információszabadság a mindennapokban*. Budapest, HVG-ORAC. 188–206.
- SÁRI János (2008): A személyes adatok védelme. Információs önrendelkezési jog. In SÁRI János – SOMODY Bernadette szerk.: *Alapjogok* (4., átdolgozott kiadás). Budapest, Osiris. 133–143.
- SOMODY Bernadett – SZABÓ Máté Dániel – SZIGETI Tamás – VISSY Beatrix (2014): Alapjogi igények, alapjogi szabályok – Az alapjogi bíráskodás egy koncepciója. In SOMODY Bernadette szerk.: *Alapjogi bíráskodás – Alapjogok az ítélkezésben*. Budapest, L'Harmattan. 13–67.
- SOMOGYVÁRI Katalin (2012): Érintettek jogai és érvényesítésük. In PÉTERFALVI Attila szerk.: *Adatvédelem és információszabadság a mindennapokban*. Budapest, HVG-ORAC. 151–170.
- 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.
- SZABÓ Endre Győző – RÉVÉSZ Balázs (2017): Adataink biztonságban – adatainkban a biztonság. *Információs Társadalom*, 17. évf. 1. sz. 45–54.
- TÓTH Gábor Attila: Bizalom és bizalmatlanság egyensúlya az alkotmányos struktúrákban. In MURAKÖZY László szerk.: *A bizalmatlanság hálójában – A magyar beteg*. Budapest, Corvina. 82–101.
- WARREN, Samuel – BRANDEIS, Louis (1890): The Right to Privacy. *Harvard Law Review*, 4 évf. 5. sz. 193–220.

A Nemzeti Közszolgálati 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 • Felelős szerkesztő: Karácsony Fanni •

Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

ISBN 978-615-5845-36-9 (PDF)

ISBN 978-615-5845-45-1 (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