



Átláthatósági kézikönyv

Jelen dokumentum
a KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00001 azonosító számú
„Az információszabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és
hatékonyságának növelése”
című kiemelt projekt keretében készült.

Készítette:

EX ANTE Tanácsadó Iroda Kft.

HBH Stratégia és Fejlesztés Kft.

Megbízó:

Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

Dátum:

2022. szeptember 30.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

1 TECHNIKAI FEJEZETEK

1.1 Verziókövetés

Verziószám	Dátum	Megjegyzés
v1.0	2022. április 12.	A dokumentum NAIH véleményezésre átadva
v1.1	2022. május 31.	NAIH vélemények átvezetése (korrektúras változat a módosítások követhetősége érdekében)
v1.2	2022. június 20.	NAIH vélemények ismételt átvezetése (letisztázott verzió)
v1.3	2022. július 13.	További NAIH észrevételek átvezetése (korrektúras változat a módosítások követhetősége érdekében)
v1.4	2022. augusztus 1.	További NAIH észrevételek átvezetése (letisztázott verzió)
v1.5	2022. szeptember 30.	Szakmai lektorálás Nyelvi lektorálás
v1.6	2022. szeptember 30.	Szakmai és nyelvi lektorálás átvezetése (letisztázott)

1.2 Tartalomjegyzék

1	TECHNIKAI FEJEZETEK.....	2
1.1	Verziókövetés	2
1.2	Tartalomjegyzék.....	2
2	ÚTMUTATÓ A KÖZÉRDEKŰ ADATOK MEGISMERÉSÉRE VONATKOZÓ ALAPVETŐ JOG GYAKORLATI ÉRVÉNYESÍTÉSÉHEZ	6
2.1	Elméleti alapvetés.....	6
2.2	Az útmutató célja és rendeltetése	7
2.3	Az információszabadság hatóköre	7
2.4	A közérdekű adat fogalma	9
2.5	A közérdekből nyilvános adatok formái.....	9
2.6	A közérdekből nyilvános személyes adatok.....	10
2.7	A közérdekből nyilvános nem személyes adatok.....	11
2.8	A közfeladatot ellátó szervek szerepe.....	13
2.9	A közfeladatot ellátó szervek további sajátos kategóriái	14
2.10	Az állami vagy önkormányzati (rész)tulajdonban álló cégek	14
2.11	Az adat és a közfeladatot ellátó szerv kapcsolata.....	15
2.12	Az adatkezelés.....	15



2.13	Az adat összefüggése a közfeladattal.....	15
2.14	Az adat rögzítettsége	16
2.15	A közszereplők személyes adatainak a nyilvánossága.....	16
2.16	Fogalmi pontatlanságok a jogszabályokban	17
2.17	Általános tájékoztatási kötelezettség	18
2.18	Elektronikus információszabadság.....	18
2.19	A közzététel helye	18
2.20	Hozzáférés a közzétett adatokhoz	20
2.21	A közzétételi kötelezettségek teljesítésének módjai.....	20
2.22	A közzétételi listák fajtái	20
2.23	Az általánosáltalános közzétételi lista	21
2.24	Különös közzétételi listák	23
2.25	Egyedi közzétételi listák	24
2.26	Mi a teendő, ha nem szerepel az adat a közzétételi listában?	25
2.27	A közérdekű adat megismerésére irányuló igény	25
2.28	Az adatigénylés benyújtására jogosultak	25
2.29	Az adatigénylés nyelve	26
2.30	Az adatigénylés formája.....	26
2.31	Az adatigénylés egyértelműsége	26
2.32	Jogszabályi rendelkezések feltüntetése az adatigénylésben.....	27
2.33	Az adatigénylés megnevezése	27
2.34	Az adatigénylő azonosíthatósága	28
2.35	A célhoz kötöttség hiánya	28
2.36	A közfeladatot ellátó szerv kötelezettségei az adatigénylés alapján	29
2.37	Az adatigénylés teljesítésére nyitva álló határidő.....	30
2.38	Az igényelt adat kiadása – formai követelmények, közérthetőség	30
2.39	Másolat készítése és betekintés	31
2.40	A szükséghelyzetben megengedett eltérések.....	32
2.41	Az adatigénylő által nem megismerhető vagy közömbös adatok kiválogatása, kitakarása	33
2.42	Az adatelv	34
2.43	Költségtérítés megállapítása.....	34
2.44	Az adatigénylés teljesítésének a korlátjai.....	35
2.45	Az adatigénylés teljesítésének mellőzését lehetővé tévő okok	36



2.46	Mentesülési okok	36
2.47	Mentesülés az ismételt adatigénylés teljesítésének a kötelezettsége alól	37
2.48	Mentesülés a névtelen adatigénylés teljesítésének a kötelezettsége alól	38
2.49	A költségtérítés előre történő megfizetésének elmaradásával összefüggő mentesülési ok.....	38
2.50	Új adat előállítása.....	38
2.51	Konzultáció az Európai Unió valamely szervével vagy más európai uniós tagállammal	40
2.52	Megtagadási okok.....	41
2.53	Megtagadási okok.....	41
2.54	A közfeladatot ellátó szerv nem adatkezelő, vagy az igényelt adat nem közérdekű adat.....	41
2.55	Döntéselőkészítő adat.....	42
2.56	Az adatigénylés teljesítésének a megtagadása és az érdekmérlegelés	44
2.57	Az Alaptörvény közvetlen hatálya és az úgynevezett „lex specialis”	46
2.58	A törvényben meghatározott megtagadási okok	47
2.59	A minősített adat védelme mint megtagadási ok.....	49
2.60	Az üzleti titok mint megtagadási ok.....	50
2.61	Jogorvoslat az adatigénylés teljesítésének az elmaradása esetére.....	51
2.62	A NAIH feladata és eljárása	52
2.63	A NAIH eljárásának lehetséges kimenetele	52
2.64	A NAIH teendői, ha a közfeladatot ellátó szerv nem tesz eleget a felszólításnak	53
2.65	A NAIH döntésének kikényszerítése	53
2.66	Titokfelügyeleti hatósági eljárás	53
2.67	A közérdekű adat kiadása érdekében indítható per	53
2.68	Részes felek a közérdekű adat megismerésére irányuló perben.....	53
2.69	A határidők számítása.....	55
2.70	Az eljáró bíróság kiválasztása.....	56
2.71	Jogi képviselő	57
2.72	A bizonyítás kötelezettsége	58
2.73	Egyéb lehetséges fejlemények a közérdekű adat kiadására irányuló perben	58
2.74	A bíróság lehetséges döntései.....	59
2.75	Jogorvoslat a bíróság döntésével szemben	59
2.76	A bíróság eljárásának a hossza	59



2.77	A közérdekű adatok megismerésére irányuló per költségei	60
2.78	A bíróság döntésének kikényszerítése.....	60
2.79	Kezdeményezhető-e a bírósági per és a NAIH eljárása egyszerre?	61
2.80	Melyik eljárás éri meg jobban az adatigénylőnek?	61



2 ÚTMUTATÓ A KÖZÉRDEKŰ ADATOK MEGISMERÉSÉRE VONATKOZÓ ALAPVETŐ JOG GYAKORLATI ÉRVÉNYESÍTÉSÉHEZ

2.1 Elméleti alapvetés

A közérdekű adatok megismerhetősége az **átláthatóság, valamint a szólás- és véleménynyilvánítás alkotmányosan védett szabadsága** szempontjából is alapvető fontosságú. A vélemény szabad kinyilvánításának joga kizárólag akkor gyakorolható, ha a polgárok hozzáférnek a lényeges, legtöbbször valamely közhatalmi szervre vagy közpénzt használó szervezetre vonatkozó, vagy ilyen szerv vagy szervezet birtokában lévő információhoz.

Magyarország a rendszerváltoztatást követően a polgárok személyes autonómiáját és privátszféráját minél teljesebben védő, ugyanakkor a közhatalom nagyfokú átláthatóságát biztosító szabályozás kidolgozására törekedett. Ennek az a lényege, hogy a polgárt a személyes adataival összefüggésben megillető jogok – vagyis az információs önrendelkezés joga – érvényesüljenek minél szélesebb körben, és a hatalom a privátszféra minél kisebb részéhez férjen hozzá. Ezzel szemben a közhatalom működéké átláthatóan, ami akkor valósul meg, ha a közérdekű adatokat, valamint a közérdekből nyilvános adatokat bárki könnyen és szabadon megismerheti.

E törekvés gyakorlati megvalósítása érdekében számos intézkedés történt, amelyek közül jelentőségénél fogva kiemelkedik az információs szabadság jogi és intézményi feltételeinek a megteremtése. Ez a folyamat a korábbi, 1949-es Alkotmány 1989. évi átfogó módosításának a részeként a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó alapvető jog meghatározásával vette kezdetét. Ezt követte a közérdekű adatok megismerésének az önálló törvényben történt szabályozása 1992-ben, majd az információs szabadság érvényre juttatásáért felelős parlamenti ombudsmani tisztség tényleges létrehozása 1995-ben. A kezdeti lépéseket a közkeletű elnevezéssel üvegzszeb-szabályozásnak nevezett, 2003-ban bevezetett törvényi rendelkezések elfogadása követte. Az üvegzszeb-szabályozás visszaszorította a közpénzből gazdálkodó szervezetek körében az üzleti titokra történő hivatkozás lehetőségét, egyszersmind előírta az ebbe a körbe tartozó szerződések alapvető adatainak a nyilvánosságra hozatalát. Újabb két év elteltével, 2005-ben jelent meg az elektronikus információs szabadságot szabályozó törvény, amely egyes közérdekű adatokra vonatkozóan közzétételi kötelezettséget írt elő. Vagyis a rendszerváltoztatást követő mintegy másfél évtized alatt megszülettek az információs szabadság sarokpontjait jelentő legfontosabb szabályok és intézményi megoldások. Ennek a folyamatnak a részeként kialakultak a közérdekű adatoknak és a közérdekből nyilvános adatoknak mind a kérelemre, mind pedig a közfeladatot ellátó szervek által proaktívan, közzététel útján biztosított megismerésének a jogi keretei.

A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény túllépett a korábbi Alkotmány által kialakított szabályozási kereteken, ugyanis nemcsak a közérdekű adatok megismerhetőségét határozta meg alapvető jogként, de a közpénzekre vonatkozó önálló alkotmányos rendelkezések körében is átláthatósági követelményeket írt elő. Ezeket a vívmányokat kiegészíti az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotörvény), amely az Alaptörvénnyel egy időben vált alkalmazandóvá. Az Infotörvény egyesíti a közérdekű adatok kérelemre történő és közzététel alapján megvalósuló megismerhetőségének addig két különálló törvényben szabályozott rendjét. Az Alaptörvény és az Infotörvény értelmében a közérdekű adatok megismerhetőségére vonatkozó alapvető jognak az érvényesülése felett a Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) őrködik.

Az Alaptörvény közérdekű adatok megismerhetőségére vonatkozó rendelkezései közvetlenül hatályosak, ami azt jelenti, hogy az adatigénylők szükség esetén közvetlenül az Alaptörvényre hivatkozva érvényesíthetik az információs szabadsághoz fűződő alapvető jogukat. Az Infotörvény előírásai pedig a közérdekű adatok megismerhetősége körében elsőbbséget élveznek más törvények rendelkezéseivel szemben, ami garanciát jelent arra, hogy a különféle ágazati szabályok nem írják felül és nem rontják le a közérdekű adatok megismerhetőségét lehetővé tévő rendelkezéseket. Mindennek a gyakorlati jelentőségéről a későbbiekben fog szó esni.

Az információs szabadság jogi kereteinek a kijelölésében a hivatkozott jogszabályi előírásokon túl a NAIH döntései, valamint számos bírósági ítélet és alkotmánybírósági határozat is szerepet játszik. A jogszabályok és azok előírásainak a gyakorlati értelmezése együttesen határozzák meg azt, hogy ki



milyen adatokat jogosult megismerni, illetve az adatokat birtokló szervezeteket miféle kötelezettségek terhelik, továbbá azt, hogy a közérdekű adatokhoz történő hozzáférést milyen feltételek teljesülése esetén és milyen mértékben lehet, illetve kell korlátozni.

Forrás:

- i. Magyarország Alaptörvénye, VI. cikk (3)-(4) bekezdés és 39. cikk (2) bekezdés;
- ii. Infotörvény: 1. § és 26-31. §§
- iii. az Alkotmánybíróság 21/2013. (VII. 19.) AB határozata indokolásának [30] és [39] bekezdése
- iv. az Alkotmánybíróság 5/2014. (II. 14.) AB határozata indokolásának [33] bekezdése
- v. az Alkotmánybíróság 29/2014. (IX. 30.) AB határozata indokolásának [13] bekezdése
- vi. az Alkotmánybíróság 4/2015. (II. 13.) AB határozata indokolásának [27]-[28] bekezdései
- vii. az Alkotmánybíróság 6/2016. (III. 11.) AB határozata indokolásának [44] bekezdése
- viii. az Alkotmánybíróság 8/2016. (IV. 6.) AB határozata indokolásának [17] és [42]-[43] bekezdései
- ix. az Alkotmánybíróság 13/2019. (IV. 8.) AB határozata indokolásának [29]-[30] és [34] bekezdései
- x. az Alkotmánybíróság 7/2020. (V. 13.) AB határozata indokolásának [14]-[15] bekezdése

A 2012. január 1-jét megelőző időszakra vonatkozó forrás:

- xi. Alkotmány (1949. évi XX. törvény), 61. §
- xii. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény
- xiii. A közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. törvény
- xiv. Az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény

2.2 Az útmutató célja és rendeltetése

Az útmutatónak az a célja, hogy az információszabadságra vonatkozó joganyagot egybefüggően és közérthető formában ismertesse meg a közérdekű adatokkal kapcsolatba kerülő minden szereplővel. Ennek érdekében ismerteti és értelmezi a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jogokat és kötelezettségeket, valamint bemutatja az adatok megismerésének a teljes folyamatát. Az útmutató egyrészt az adatokat birtokló szervezeteknek kíván segítséget nyújtani a közérdekű adatok nyilvánosságával, valamint az egyedi adatigénylések teljesítésével összefüggő feladataik ellátása során. Másrészt a jogkereső, ám a jogban nem feltétlenül jártas polgároknak is támpontot kíván adni a közérdekű adatok megismerését lehetővé tévő alapvető jog gyakorlásához.

Felhívjuk azonban a figyelmet arra, hogy a közérdekű adatok megismerhetőségére vonatkozó, mindenkor hatályos jogszabályi rendelkezéseket kell alkalmazni, és nem az útmutatót. Az útmutató jogi értelemben nem bír kötelező erővel. A célja az, hogy a gyakorlatban elősegítse a közérdekű adatok megismerésével összefüggő jogok érvényesülését és a kötelezettségek teljesítését. Kétség esetén azonban mindig a jogszabályt célszerű tanulmányozni.

2.3 Az információszabadság hatóköre

Ez az útmutató arról ad eligazítást, hogy milyen adatokat lehet megismerni az információszabadságra vonatkozó alapvető jog gyakorlásával. A polgárok a mindennapi élet során nagyon sokféle adathoz férnek hozzá, ám az adatokhoz történő hozzáférés nem mindig az Infotörvényen alapul. Vagyis a polgárok nem minden esetben a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapvető jogukat gyakorolják, amikor különféle információkat ismernek meg. Négy olyan adatfajtára érdemes utalni, amelyekkel a polgárok gyakran kapcsolatba kerülnek, ám a megismerés joga nem vagy nem elsődlegesen az információszabadságon alapul. Ezek a **közhiteles nyilvántartásokban szereplő adatok** (1), a **személyes adatok** (2), a **hatósági ügyiratok** (3), a **statisztikai adatok** (4).

- 1) A **közhiteles nyilvántartások** közül is az **ingatlan-nyilvántartás** és a **cégnyilvántartás** tekinthető a legismertebbeknek, ezekkel kerülnek a polgárok a leggyakrabban kapcsolatba. A



tulajdoni lapok és a cégkivonatok megismerhetősége azonban nem az információszabadság alapvető jogának, hanem az üzleti forgalom biztonságához fűződő közérdeknek az érvényesítését szolgálja. Éppen ezért a cégszűrés adatok, valamint az ingatlanokra vonatkozó adatok, ahogyan minden más közhiteles nyilvántartásban található adat megismerhetősége, kívül esik az Infotörvény hatókörén.

- 2) A **személyes adatok megismerhetősége** ugyan összefügg az információszabadsággal, hiszen egyes személyes adatok azért ismerhetők meg bárki számára, mert azok nyilvánosságát törvény közérdekből elrendeli. Amikor azonban a polgárok például a sajtóban megjelenő hírek részeként közszereplőknek akár a magánéletére vonatkozó adataival találkozhatnak, akkor ismét csak nem az információszabadsághoz fűződő joguk érvényesül. A közszereplést vállaló személyek általában vagy maguk döntenek arról, hogy másoknak hozzáférést engednek a személyes adataikhoz, vagy a nyilvánosság és ebből fakadóan a személyes adataik mások által történő megismerésének a túrésére vonatkozó kötelezettség együtt jár a közszereplésükkel.
- 3) A különféle **állami vagy önkormányzati hatóságok által létrehozott ügyiratok** tartalmának a megismerése nem alapvető jog, vagyis az ügyiratokhoz történő hozzáférés sem része az információszabadságnak. A polgárok számára ez azzal a gyakorlati következménnyel jár, hogy alanyi jogon nem, csak a jogszabályok által kifejezetten meghatározott esetekben van joguk megismerni a hatósági iratokat. A vonatkozó törvények iratbetekintési jogként szabályozzák a hozzáférés megengedett eseteit. Főszabályként a rá vonatkozó, őt érintő ügyben a polgár mint ügyfél teljeskörűen jogosult megismerni a hivatalos iratokat, ezzel szemben az, aki az adott eljárásban nem minősül ügyfélnek, kizárólag akkor tekinthet bele az iratokba, ha igazolni tudja, hogy erre saját jogainak az érvényesítése érdekében van szüksége.
- 4) A **statisztikai adatok** (például népszámlálási adatok, a bruttó hazai termékre vagy az inflációra vonatkozó adatok, de említhetjük a koronavírus okozta megbetegedés következtében elhunytak adatait is) nyilvánossága sem az Infotörvényen alapul. Ezekben az esetekben jellemzően az állam által nyújtott tájékoztatás révén valósul meg a nyilvánosság.

Ezenkívül az adatokhoz történő hozzáférés további két olyan esetére érdemes utalni, ami kívül esik az információszabadság hatókörén. Az egyik a **közzadatok újrahasznosítása**, míg a másik a **levéltári iratok megismerhetősége**.

A **közzadatok újrahasznosítása** nem kapcsolódik a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó alapvető joghoz. A közzadatok újrahasznosításának az a lényege, hogy a közfeladatot ellátó szerv erre irányuló külön megállapodás alapján a kezelésében lévő közérdekű adatokról és közérdekből nyilvános adatokról rendszeres vagy egyedi (eseti) adatszolgáltatást teljesít vagy a megállapodást kötő másik félnek egyéb módon hozzáférést enged az adatokhoz. A közzadatok újrahasznosításának nem a közhatalom gyakorlásának vagy a közpénzfelhasználásnak az ellenőrzése, hanem az adatok üzleti célból történő hasznosítása a célja. Általában gazdasági szereplők és jellemzően az üzleti céljaik érdekében kötnek újrahasznosítási megállapodást, de ez a megoldás akár kutatási feladatok ellátása során is elképzelhető. Példának okáért az egyes nyilvántartásokban található adatok újrahasznosítási megállapodás alapján történő megismerése és felhasználása révén az üzleti élet szereplői a lakás- és épületállomány alakulására vagy az új és a használt gépjárművek forgalmára vonatkozó piaci elemzéseket készíthetnek.

A **levéltári iratok megismerése**, bár előre meghatározott szabályok szerint érvényesül a nyilvánosság és a hozzáférés elve, nem az információszabadság joga alapján lehetséges. A levéltári iratok megőrzése alapvetően archiválási célokat szolgál és a hozzáférés tipikusan a levéltári anyag kutatása útján valósul meg. A levéltári iratok hozzáférhetősége annyiban kapcsolódik az információszabadsághoz, hogy a levéltárban történő kutatási engedély iránti kérelem elutasítása esetén az Infotörvény szabályait alkalmazva lehet a bíróság előtt pert indítani.

Forrás:

- i. *Infotörvény 27. § (8) bekezdése*
- ii. *A közzadatok újra-hasznosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvény*
- iii. *Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1024 irányelve (2019. június 20.) a nyílt hozzáférésű adatokról és a közzféra információinak további felhasználásáról*



- iv. *A köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény 29. §*

2.4 A közérdekű adat fogalma

Annak megértése érdekében, hogy az Alaptörvény és az Infotörvény alapján ki jogosult és mely adatok megismerésére, továbbá az adatot birtokló szervezet mikor és miként köteles elősegíteni az adatok megismerhetőségét, valamint mely feltételek fennállta esetén jogosult, illetve köteles megtagadni az adatigénylés teljesítését, mindenekeleltt néhány törvényi alapfogalmat kell áttekinteni.

Az Alaptörvény értelmében egyrészt mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez, másrészt a közpénzekre és a nemzeti vagyponra vonatkozó adatok közérdekű adatok.

Az Infotörvény pedig azt írja elő, hogy az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse.

A közérdekű adat fogalmát az Infotörvény határozza meg, eszerint **közérdekű adatnak minősül az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret.**

Az alábbiakban számba vesszük ennek az összetett és sokrétű fogalomnak az egyes ismérveit.

Mindenekeleltt fontos kiemelni, hogy személyes adat sosem lehet közérdekű adat, ez ugyanis fogalmilag kizárt. Az Infotörvény alapján, pontosabban az Európai Unió általános adatvédelmi rendeletének Magyarországon is közvetlenül érvényesülő fogalom meghatározása értelmében személyes adat a valamely konkrét – személyében azonosított vagy azonosítható – természetes személyre vonatkozó bármely információ. Ez az adatkategória tehát nem képezi részét a közérdekű adatok halmazának. Ebből is következően nem létezik a személyes adatok megismerésére vonatkozó általános jog, ugyanakkor bizonyos feltételek esetén a személyes adatok mint közérdekből nyilvános adatok bárki számára hozzáférhetőek. A közérdekből nyilvános adatokról és azon belül a közérdekből nyilvános személyes adatokról a későbbiekben részletesen szót ejtünk.

Forrás:

- i. *Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés, 39. cikk (2) és (3) bekezdés*
- ii. *Infotörvény 3. § 1., 2. és 5. pontjai, 26. § (1) bekezdés*
- iii. *Az Európai Parlament és a Tanács 2016/679 rendelete (általános adatvédelmi rendelet, GDPR) 4. cikk 1. pont*

2.5 A közérdekből nyilvános adatok formái

Az Infotörvény értelmében a közérdekből nyilvános adatok ugyanúgy ismerhetők meg, mint a közérdekű adatok. Annak megállapítása, hogy mi minősül közérdekből nyilvános adatnak, még talán a közérdekű adatok fogalmának a meghatározásánál is összetettebb feladat.

Az Infotörvény vonatkozó meghatározása értelmében **közérdekből nyilvánosnak minősül minden olyan adat, ami ugyan nem közérdekű adat, de amelynek a megismerhetőségét törvény előírja.** Közérdekből nyilvános adat így lehet olyan személyes adat is, melynek nyilvánosságát – közérdekből – valamilyen törvényi rendelkezés előírja, továbbá olyan adat, amelyet nem közfeladatot ellátó szerv kezel, vagy amelyet ugyan közfeladatot ellátó szerv kezel, de amely nem e szerv közfeladatának az ellátására vonatkozik.

Az alábbiakban a közérdekből nyilvános személyes adatokat és a közérdekből nyilvános nem személyes adatokat külön vizsgáljuk meg.



Forrás: Infotörvény 3. § 6. pont és 26. § (2) bekezdés

2.6 A közérdekből nyilvános személyes adatok

Amint arról már szó esett, a személyes adatok a magánszféra védelme miatt főszabályként nem ismerhetők meg bárki számára. Létezik azonban egy olyan személyi kör, amelynek tagjai esetében bizonyos személyes adatok nyilvánossága a közfeladat ellátásának vagy a közpénzek felhasználásának az ellenőrzése miatt fontos. Az Infotörvény alapján a személyes adatok ezen köre bárki számára ugyanúgy megismerhető, mint a közérdekű adatok.

A közérdekből nyilvános személyes adatok csoportjába tartoznak **a közfeladatot ellátó szervek feladat- és hatáskörében eljáró személyek egyes személyes adatai**, így a nevük, a feladatkörük, illetve a munkakörük meghatározása, valamint a vezetői megbízatásuk. A közérdekből nyilvános adatok ezen általános kategóriái nem igényelnek különösebb értelmezést.

Az Infotörvény továbbá a közfeladatot ellátó szervek feladat- és hatáskörében eljáró személyek **közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adatait** is közérdekből nyilvános adatként határozza meg. Az, hogy pontosan mely személyes adatok tartoznak ebbe az adatkategóriába, esetről esetre történő mérlegeléssel dönthető el. A kialakult gyakorlat szerint nyilvános a közfeladatot ellátó szervek feladat- és hatáskörében eljáró személyek munkatevékenységével, illetve teljesítményével összefüggő adatai, így a javadalmazásra vonatkozó adatok (fizetés, jutalom, egyéb juttatások), az alkalmasságra és a képesítési követelményekre vonatkozó adatok (képzettség, végzettség, jártasság, szakmai életút), valamint egyes konkrét közfeladatokkal, döntésekkel összefüggő adatok (például bíráló bizottsági tagság, tanácsadói megbízatás, egyes konkrét ügyek intézésében történő közreműködés).

Az Infotörvény lehetőséget teremt arra, hogy **más törvények további adatkategóriákat is** a közérdekből nyilvános adatok közé soroljanak. Az Infotörvény ezáltal szélesre tárja a nyilvánosság kapuját, hiszen nem korlátozza azt, hogy mely törvények rendelkezhetnek személyes adatok közérdekből történő nyilvánosságra hozataláról. Ilyen rendelkezést találni például a közszolgálati munkajogi szabályok körében, amelyek a közszférában dolgozók munkavégzésére vonatkozó egyes adatok nyilvánosságáról rendelkeznek. De a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló törvény azon rendelkezése is ilyen előírásnak minősül, amely az állami vagy önkormányzati tulajdonú cégek egyes vezetői bizonyos személyes adatainak a közzétételét rendeli el. InfotörvényAz ágazati törvények a közérdekből nyilvános személyes adatok minimális körét jelölik ki, ám az Infotörvény alapján más személyes adatok is közérdekből nyilvánosnak minősülnek. Fontos kiemelni, hogy az ágazati törvények által nyilvánosként meghatározott személyes adatok egy része tekintetében automatikus nyilvánossága érvényesül, vagyis erre irányuló kérelem nélkül teljesül az adatok megismerhetősége. Ezzel szemben az Infotörvény előírásán alapuló nyilvánosság esetében kérelmezni kell az ágazati törvényben nem nevesített személyes adatok megismerhetőségét.

A közérdekből nyilvános személyes adatok közé tartoznak továbbá a közhiteles nyilvántartásokban található, bárki számára azonos feltételek mellett hozzáférhető ingatlannyilvántartási, cégnyilvántartási, illetve a civil szervezetekre vonatkozó nyilvántartásban található adatok.

Az Infotörvény **a közérdekből nyilvános adatokra alapvetően a közérdekű adatokra irányadó szabályokat rendeli alkalmazni**, amiből az következik, hogy a közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségére ugyanolyan széles körben van lehetőség, mint a közérdekű adatok esetében. Egyetlen korlát létezik, mégpedig a közérdekből nyilvános adatnak minősülő személyes adatok terjesztése körében, erre ugyanis **kizárólag a célhoz kötött adatkezelés elvének** tiszteletben tartásával van mód. A célhoz kötöttség követelménye a személyes adatok kezelése körében meghatározó jelentőséggel bír, miközben a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó alapvető jog esetében nem érvényesül ez a követelmény. A célhoz kötöttség előírása a személyes adatok védelméből következő kötelezettség, amely azt fejezi ki, hogy az öncélú és korlátlan „közzemlére tétel” senki sem köteles eltérni.

A közérdekből nyilvános személyes adatok terjesztése körében érvényesülő célhoz kötöttség, illetve az érintett személyt terhelő tűrési kötelezettség összefüggésében érdemes utalni arra a körülményre is, hogy az itt említett közhiteles nyilvántartásokban kezelt egyes adatok megismerhetősége az ingatlanok, illetve a cégek üzleti forgalmának a biztonságához fűződő közérdek érvényesülését szolgálja. Ezért az



egyszerű – vagyis közszereplést nem vállaló, a közvagyonból nem részesülő és a közhatalom gyakorlásában sem résztvevő – polgárok nem kötelesek tűnni a tulajdonukban álló ingatlanokra, cégekre vonatkozó érdekeltségeikkel összefüggő adatoknak a bárki számára azonos feltételek szerint hozzáférhető cégjegyzék, illetve ingatlannyilvántartás törvényi rendeltetésén túlmutató nyilvánosságra hozatalát.

Forrás:

- i. *Infotörvény 26. § (2) bekezdés, 27. § (8) bekezdés*
- ii. *a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény 2-3. §*
- iii. *a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 179. §*
- iv. *az ingatlannyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény*
- v. *a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény*
- vi. *az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény*
- vii. *a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság NAIH-2095-1/2021. ügyiratszámú (előzmény: NAIH/2020/3680/7.) ajánlása*
- viii. *a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság NAIH/2015/7163/2/V számú állásfoglalása*
- ix. *a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság NAIH/2019/7257/2/számú állásfoglalása*
- x. *a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság NAIH/2020/1496/ számú állásfoglalása*
- xi. *a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság NAIH-2530-4/2021. számú állásfoglalása*

2.7 A közérdekből nyilvános nem személyes adatok

A közérdekből nyilvános adatok másik csoportjába olyan nem személyes adatok tartoznak, amelyek nem közfeladatot ellátó szervek kezelésében állnak (1) vagy nem az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv közfeladatára vonatkoznak (2). A nem közfeladatot ellátó szervek körében egyebek mellett piaci cégek, civil szervezetek vagy politikai pártok tarthatnak.

Példaként említhető az **állami vagyonnal való gazdálkodásra és az állami vagyonnal való rendelkezésre vonatkozó adatok köre**, amelyeket az állami vagyonról szóló törvény értelmében **közérdekből nyilvános adatnak kell tekinteni**, kivéve, ha közérdekű adatnak minősülnek. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy az állami vagyonkörbe tartozó adatok főszabályként mindenképpen megismerhetőek, mert azok eleve közérdekű adatok. Ha mégsem minősülnének közérdekű adatnak, mert például nem közfeladatot ellátó szerv, hanem az állami vagyont kezelő piaci cég kezelésében vannak, akkor a közérdekből nyilvános adatokra vonatkozó szabályokat kell rájuk alkalmazni.

Ehhez hasonló **a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló törvény hatálya alá tartozó cégek** esete. Az ilyen cégek nem minősülnek közfeladatot ellátó szervnek, de a tényleges tevékenységüktől függetlenül, pusztán azért, mert állami vagy önkormányzati (rész)tulajdonban állnak, kötelesek bizonyos adatokat, például a közbeszerzési értékhatárt elérő összegű szerződéseikre vonatkozó adatokat nyilvánossá tenni.

Hatásában ehhez hasonló **a politikai pártokat nyilvános beszámolásra kötelező előírás**. Mivel az Alaptörvény értelmében közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak, a politikai pártok nem minősülnek közfeladatot ellátó szervezeteknek, ezért a kezelésükben lévő és a működésükre, illetve a gazdálkodásukra vonatkozó adatok nem minősülnek közérdekű adatoknak, emiatt ezeknek az adatoknak a megismerésére az Infotörvény nem biztosít lehetőséget. A pártok gazdálkodásáról szóló törvény vonatkozó rendelkezése értelmében ugyanakkor a pártok kötelesek az éves pénzügyi kimutatásukat a Magyar Közlönyben és a honlapjukon közzétenni, ezek az adatok tehát közérdekből nyilvánosak.

Ehhez hasonlóan **az állam által az országgyűlési választási kampánykiadásokra közpénzből biztosított támogatások felhasználását is nyilvánosságra kell hozni**. Ez a kötelezettség valamennyi



jelölő szervezetet terheli, tehát a politikai pártokon kívül a parlamenti választáson jelöltet indító civil szervezetekre is vonatkozik. A gyakorlatban azonban a parlamenti választásokon jellemzően politikai pártok indulnak. A kampányköltségekre vonatkozó beszámolókat szintén a Magyar Közlönyben kell közzétenni. A kampánykiadásokkal összefüggő közzétételi kötelezettségek nemcsak a jelölőszervezetekre (pártokra), hanem az egyes jelöltekre is kiterjednek. A jelöltek a kampányelszámolásukat a Magyar Államkincstárnak kell benyújtsák, ezen adatok tekintetében tehát nem érvényesül automatikus nyilvánosság, kérelemre azonban a kincstár ki kell adja azokat. Mivel **az egyéni jelöltek kampányelszámolása nem az azt kezelő államkincstár közfeladatára vonatkozó adat**, az adatkiadási kötelezettség alapja ebben az esetben az, hogy **ezek az adatok közérdekből nyilvánosak**.

Közérdekből nyilvános adatok közzétételét előíró rendelkezést találni az államháztartásról szóló törvényben, valamint a közpénzből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló törvényben is. Az e két törvényben található, lényegileg azonos tartalmú rendelkezések értelmében **a közpénzből nyújtott támogatások és a közpénzből finanszírozott pályázatok körében közérdekből nyilvános a pályázati kiírás előkészítő, a pályázatot kiíró, a támogatási döntést előkészítő és a döntéshozó személy, testület által a pályázattal, a pályázati eljárással, a támogatási döntéssel összefüggésben kezelt, közérdekű adatnak nem minősülő adat**. Ebben az adatszoportban találhatóak személyes adatok is, például a döntéshozók, bírálók neve is közérdekből nyilvános adat. De a döntések, bírálati vélemények tartalma is közérdekből nyilvános adatnak minősül, ami azért fontos, mert ha az ilyen adatokat nem közfeladatot ellátó szerv, hanem mondjuk egy bíráló vagy döntést előkészítő természetes személy vagy egy tanácsadó cég kezeli, akkor ennek a rendelkezésnek a hiányában az adat nem minősülne közérdekű adatnak és ezáltal nem is lenne megismerhető.

Végül, a **közérdekből nyilvános nem személyes adatok** közé tartoznak **a közhiteles nyilvántartásokban kezelt olyan adatok, amelyek megismerhetőségét törvény lehetővé teszi**. Az állam számos közhiteles nyilvántartással rendelkezik, ezek túlnyomó többsége azonban nem tartalmaz bárki számára hozzáférhető adatokat. A gépjármű nyilvántartás vagy a lőfegyverek és a lőfegyverengedélyek nyilvántartása például közhiteles és állami szerv kezelésében áll, de az azokban található adatokhoz kizárólag a törvény által meghatározott esetekben lehet hozzáférni. Léteznek azonban olyan közhiteles nyilvántartások, amelyekhez bárki azonos feltételek szerint, illetve szabadon hozzáférhet. Ezek közül **a polgárok leggyakrabban az ingatlannyilvántartással és a cégjegyzékkel találkoznak**. Az ingatlanok és a cégek tulajdonosira vonatkozó személyes adatokon túl nem személyes közérdekből nyilvános adatokat is tartalmazó nyilvántartások adatainak a megismerhetősége az üzleti forgalom biztonságához fűződő érdek érvényesülését szolgálja.

Kevésebbé közismert **a civil szervezetekre (egyesületek, alapítványok) vonatkozó nyilvántartás**, amely adattartalmában a cégjegyzékhez hasonlít és szintén **tartalmaz a civil szervezetek vezetőire vonatkozó személyes adatok mellett nem személyes közérdekből nyilvános adatokat is**.

Ezeknek a közhiteles állami nyilvántartásoknak az is a sajátossága, hogy bár közfeladatot ellátó szervek kezelésében állnak, az azokban kezelt adatok mégsem közérdekű adatok, hiszen azok nem a nyilvántartást vezető közfeladatot ellátó szerv közfeladatára vonatkoznak.

Forrás:

- i. az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 56/D. §
- ii. a közpénzből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény 3. §
- iii. A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény 2. § (3) bekezdés
- iv. a pártok gazdálkodásáról és működéséről szóló 1989. évi XXXIII. törvény 1. mellékletének 4. pontja
- v. az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény 8. § (1) bekezdés és 8/A. § (1) bekezdés
- vi. Infotörvény 27. § (8) bekezdés
- vii. az ingatlannyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény
- viii. a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény
- ix. az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény



2.8 A közfeladatot ellátó szervek szerepe

Ahhoz, hogy valamely adat közérdekű adatnak minősüljön, szervezeti (szervi) oldalon az Infotörvény által előírt három feltétel közül legalább az egyiknek teljesülnie kell. Az adatnak

- a) állami feladatot ellátó szervvel / személlyel, vagy
- b) önkormányzati feladatot ellátó szervvel / személlyel vagy
- c) jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervvel / személlyel kell összefüggésben állnia.

Ezt a három szervezeti kategóriát az Infotörvény a **közfeladatot ellátó szerv elnevezéssel mint gyűjtőfogalommal** illeti és a továbbiakban az útmutató is ezt az elnevezést alkalmazza.

Azt, hogy ténylegesen mely szervezetek minősülnek közfeladatot ellátó szerveknek, egyes esetekben könnyedén, más esetekben azonban csak gondos mérlegelést követően lehet eldönteni. Ahhoz például kétség sem fér, hogy az állami szervek és az önkormányzati szervek mindegyike közfeladatot ellátó szerv, de a gyakorlatban számos más szerv is közfeladatot ellátó szervnek minősül. Az állam és az önkormányzatok egyaránt gyakran élnek például a feladataik kiszervezésének („outsourcing”) a lehetőségével. Kiszervezés esetén az eredendően az állam vagy az önkormányzat által ellátandó feladatot valamely nem állami, illetve nem önkormányzati szervezet végzi el. Jellemző megoldás az állami és az önkormányzati feladatok civil szervezetek, például alapítványok vagy egyesületek, illetve egyházi szervezetek részére történő kiszervezése. Ez a megoldás a szociális és jóléti szférában jellemző, amikor az állam, illetve az önkormányzat például az idősgondozást, a hajléktalan-ellátást, vagy más karitatív szolgáltatást az adott területen jártassággal rendelkező civil vagy egyházi szervezetre bízta. Az egyházak bevonása az állam vagy az önkormányzat által ellátandó közfeladatok megoldásába az oktatás és az egészségügyi szolgáltatások körében is jellemző.

Ehhez hasonlóan elterjedt megoldás a piaci alapú kiszervezés, amikor az állami vagy az önkormányzati feladatokat valamely cég piaci szereplőként látja el. Ez a megoldás tipikusnak tekinthető a közszolgáltatások körében, egyebek mellett a gázszolgáltatást, valamint a távhőszolgáltatást jellemzően piaci alapon szerveződő cégek útján nyújtja az állam, illetve az önkormányzat. A közszolgáltatásokat az Infotörvény is önálló kategóriaként kezeli, hiszen ebben a körben a cégek, bár piaci alapon működnek, ellátási kötelezettség terhe mellett nyújtanak szolgáltatást, vagyis nem saját belátásukon múlik, hogy kivel kötnek szerződést és kit zárnak ki a szolgáltatásból. Ezért az Infotörvény a közszolgáltatások körébe eső adatokat külön is nevesíti mint közérdekből nyilvános adatokat. Az állami, illetve az önkormányzati feladatok piaci alapú kiszervezésének további esetei is gyakoriak, így például a tömegközlekedés, valamint az ingatlan és más vagyonelemek kezelése esetében.

Az tehát egyértelmű, hogy **a közhatalmat gyakorló állami szervezetek**, például minisztériumok, kormányhivatalok, rendőrség, bíróságok, stb. **közfeladatot ellátó szerveknek minősülnek**. Az is kétségtelen, hogy **az önkormányzati szervek**, így például a polgármesteri hivatalok, a megyei közgyűlések, valamint az önkormányzati intézmények (bölcsődék, óvodák, időotthonok, rendelőintézetek, színházak, könyvtárak, stb.) **szintén közfeladatot ellátó szerveknek minősülnek**. Ugyanez áll az állam által fenntartott egyes intézményekre, így az állami fenntartásban működő kórházakra, klinikákra, iskolákra is. Ezek a szervek egyszersmind költségvetési szerveknek is minősülnek, megállapíthatjuk tehát, hogy **a költségvetési szervek minden esetben közfeladatot ellátó szervek** is.

A költségvetési szerveken kívül **az állam, illetve az önkormányzat feladatait szerződés alapján** (kiszervezés keretében) **ellátó egyházi vagy civil szervezetek és az ilyen feladatot ellátó cégek, e tevékenységük tekintetében szintén közfeladatot ellátó szerveknek minősülnek**. A közfeladatot kiszervezés (szerződés) alapján ellátó egyházi vagy civil szervezetek, illetve cégek tehát nem általánosságban, hanem kizárólag az általuk ellátott közfeladat tekintetében minősülnek közfeladatot ellátó szerveknek. A közfeladatot kiszervezés alapján ellátó szervek e tevékenységére vonatkozó adatai az Infotörvény alapján közérdekből nyilvános adatok.

Külön kategóriát képeznek a jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervek. Ezeknek a körét, nagy számuk és az ellátott közfeladatok sokrétősége miatt nem lehet pontosan meghatározni, sem kimerítően felsorolni. A meghatározás a közfeladat fogalmából kiindulva sem lehetséges, azt



ugyanis, bár számos jogszabály használja, valójában egy sem definiálja teljeskörűen. A közfeladatot ellátó szervek e sajátos csoportjának jellemzőit az alábbiakban külön ismertetjük.

Forrás: Infotörvény 3. § 5. pont és 26. § (3) bekezdés

2.9 A közfeladatot ellátó szervek további sajátos kategóriái

A **közfeladatot ellátó szervek** e harmadik csoportjába részben közhatalmi szervezetek tartoznak. Ilyenek a **közttestületek**, például a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia, valamint az egyes szakmai kamarák, amilyen az orvosi kamara, a gyógyszerészkamara vagy a kereskedelmi és iparkamara. A **közalapítványok is közfeladatot ellátó szervek, ahogyan a nemrégén létrejött közfeladatot ellátó, közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok is**. A közmédia szervezetei, így a Műsorszolgáltatást Támogató és Vagyongazdálkodó Alap is közfeladatot ellátó szerv.

Vannak olyan kivételes esetek, amikor valamely **természetes személy közvetlenül lát el közfeladatot**. Ilyenek tekinthetők az **országgyűlési képviselők**, a **polgármesterek**, a **helyi önkormányzati képviselők**, sőt, a hatósági állatorvosok is. Ezek a személyek **is kötelesek a kezelésükben lévő közérdekű adatokat kérelem alapján megismerhetővé tenni**.

Megjegyzés: az Infotörvény rendszerében közfeladatot ellátó szervnek minősülő természetes személyek köre eltér a büntetőjog által használt közfeladatot ellátó személyek kategóriájától.

Forrás: a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság tájékoztatója a modellváltó egyetemek közérdekű adatokkal kapcsolatos kötelezettségei tárgyában

2.10 Az állami vagy önkormányzati (rész)tulajdonban álló cégek

Gazdasági társaságok (cégek) nemcsak abban az esetben minősülhetnek közfeladatot ellátó szervnek, ha jogszabály előírása vagy állami, illetve önkormányzati feladat megvalósítására kötött szerződés alapján konkrétan közfeladatot látanak el (kiszervezés). Kiszervezés esetén ugyanis a közfeladatot ellátó végző cég magántulajdonban van, szemben azzal az esettel, amikor a cég állami vagy önkormányzati tulajdonban áll.

Létezik olyan eset, amikor az **állam vagy valamelyik önkormányzat** kifejezetten az őt terhelő valamely **közfeladatot ellátására alapít céget**. Erre számos példát lehet felhozni, jellemzőek az önkormányzati vagyongazdálkodó cégek, amelyek lakásgazdálkodással, ingatlanhasznosítással, vagy akár a településen található piacok és csarnokok felügyeletével, netán a temetők gondozásával foglalkoznak. Az állami feladat ellátására létrehozott cégek köre is igen széles, ilyenekkel találkozni az erdőgazdálkodástól kezdve az állattenyésztésen át az államadósság és a nemzeti vagyon kezeléséig számos területen. Az ilyen cégeket a nemzeti vagyonról szóló törvény melléklete felsorolja, de az állami vagyonról szóló törvényben meghatározott vállalatok is ebbe a körbe tartoznak. **Minden ilyen cég közfeladatot ellátó szervnek minősül.**

Ahogy arról már szó volt, azok a **magántulajdonban álló cégek, amelyek szerződéses alapon közreműködnek valamilyen közfeladatot megvalósításában, szintén közfeladatot ellátó szervnek minősülnek**, igaz, **kizárólag a működésük ezen részében**. Ilyen esetekkel találkozni például az iskolát működtető, a közterületi parkolás működtetésében közreműködő vagy a közszolgáltatásokat nyújtó cégek esetében. Ezeknek a cégeknek a listája azonban nem áll rendelkezésre.

Ezzel szemben vannak olyan tisztán piaci alapon működő, a **piacról élő cégek, amelyekben az állam vagy valamely önkormányzat tulajdonos szerepel**. A tulajdonszerzés mértéke és az állami, illetve önkormányzati tulajdonlás tartama esetről esetre változhat. Az ilyen cégek azonban még abban az esetben **sem minősülnek közfeladatot ellátó szervnek**, ha hosszabb időn keresztül teljes egészében állami vagy önkormányzati tulajdonban állnak. Ez azonban nem jelenti azt, hogy akár az állam, akár bármely önkormányzat minden átláthatósági követelmény alól mentesülve, szabadon vásárolhatna piaci cégeket. Mivel ezek a cégek is legalább részben köztulajdonban állnak és legalább részlegesen közpénzből, közvagyonból működnek, egyes átláthatósági előírásokat ebben az esetben is teljesíteni kell.



Egyrészt az Alaptörvény közpénzek nyilvánosságára vonatkozó, már ismertetett rendelkezése nem tesz különbséget aszerint, hogy a közpénzt piaci cég megvásárlására, vagy közfeladat ellátására költi-e az állam, illetve az önkormányzat. Ezért az adatnyilvánosságra vonatkozó alapvető követelmények kiterjednek az állam vagy valamely önkormányzat által részben vagy egészben megvásárolt cégre is.

Másrészt a legalább 50 százalékos állami vagy önkormányzati tulajdonban álló cégekre külön közzétételi kötelezettségek is vonatkoznak. A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló törvény értelmében ugyanis a legalább felerészben állami vagy önkormányzati tulajdonú cégeknek – vagyis pontosan fogalmazva azoknak a cégeknek, amelyekben a szavazati (döntéshozatali) jogok legalább a fele egy vagy több közfeladatot ellátó szervet illet meg – erre irányuló kérés nélkül, vagyis automatikusan nyilvánosságra kell hozniuk a működésükre vonatkozó bizonyos adatokat. Az ilyen cégek vagyona-ra vonatkozó döntés meghozatalára jogosult dolgozók neve és a cégvezetőknek kifizetett juttatások összege például a törvény erejénél fogva nyilvános adatok.

Forrás:

- i. *A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény melléklete*
- ii. *Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény 5. § (1)-(2) bekezdés*
- iii. *A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény 1-2. §*

2.11 Az adat és a közfeladatot ellátó szerv kapcsolata

Ahhoz, hogy valamely adat közérdekű adatnak minősüljön, a fentiekben ismertetett szervei (szervezeti) feltételeken túl két további követelményeknek is teljesülnie kell. Az adatnak

- a) a közfeladatot ellátó szerv kezelésében kell lennie és
- b) a közfeladatot ellátó szerv tevékenységére kell vonatkoznia vagy a közfeladatot ellátó szerv közfeladatának az ellátásával összefüggésben kell keletkeznie.

Az alábbiakban ezeket a fogalmakat is részletesen elemezzük.

2.12 Az adatkezelés

Az adatkezelés követelménye értelmezhető egyszerűbben, a jogi szabályozás értelmében ugyanis az adattal kapcsolatban végzett bármely művelet (például az adat gyűjtése, rögzítése, tárolása, törlése, továbbítása vagy nyilvánosságra hozatala) adatkezelésnek minősül. **A közfeladatot ellátó szerv, amely így kapcsolatba kerül az adattal adatkezelőnek minősül.**

Az Infotörvény értelmében minden olyan közfeladatot ellátó szerv adatkezelőnek minősül, amelyik a konkrét adat kezelésében részt vesz. Tehát ha birtokolja az adatot, vagyis fizikailag az őrzésében tartja, vagy ha másik közfeladatot ellátó szervnek vagy bárki másnak elküldi, továbbítja az adatot, máris adatkezelést végzett és ezáltal saját maga adatkezelőnek minősül.

Forrás:

- i. *Infotörvény 3. § 9. és 10. pontjai*
- ii. *az Alkotmánybíróság 3026/2015. (II. 9.) AB határozata indokolásának [19] bekezdése*

2.13 Az adat összefüggése a közfeladattal

Dilemmát egyedül az okozhat, ha a közfeladatot ellátó szerv ugyan kezeli az adatot, de az valamely másik közfeladatot ellátó szerv közfeladatával áll összefüggésben. Az Infotörvény értelmében ugyanis az is feltétel, hogy az adatnak az azt kezelő közfeladatot ellátó szerv tevékenységével összefüggésben kell állnia. Ráadásul a közfeladatot ellátó szervek kezelésében nemcsak közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok lehetnek, hanem védett, a nyilvánosságra nem tartozó egyéb adatok is.



Azt, hogy a közfeladatot ellátó szervek által kezelt adatok közül mi függ össze az adatkezelő közfeladatával, nem lehet egységesen és átfogóan meghatározni, ezért esetről esetre kell a közfeladatot ellátó szervnek eldöntenie és igazolnia, hogy a közfeladatával összefüggő és kiadható adatot kérnek-e tőle. E vizsgálat során figyelembe kell vegye azt a körülményt, hogy **mind a bíróságok, mind a NAIH gyakorlata kiterjesztően értelmezik a közfeladat és a kezelt adat kapcsolatát**, hiszen a gyakorlatban alig vagy nehezen elképzelhető olyan eset, amikor valamelyik közfeladatot ellátó szerv, például egy állami vagy önkormányzati hatóság olyan adatot kezel, amelyhez, úgymond, „semmi köze” nincsen. A közfeladatot ellátó szervek értelemszerűen a tevékenységükkel valamilyen módon összefüggő adatokat kezelnek, ezért általában abból kell kiinduljanak, hogy a birtokukban lévő adatok az általuk ellátott tevékenységre vonatkoznak és ezért közérdekű adatnak minősülnek. A kiterjesztő értelmezés következménye, hogy **az adatok kiadásának a kötelezettségét már a közérdekű adat birtoklásának egyszerű ténye is megalapozza**. Ez következik az Alkotmánybíróság e tárgyban kiadott egyik határozatából is, amelynek indokolása leszögezi, 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**”.

A közfeladatot ellátó szervezet annak eldöntésében, hogy az igényelt adat összefüggésben áll-e a tevékenységével, az ún. közérdekűségi teszt is segíti. A józan ész követelménye értelmében az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. Az Infotörvény értelmében pedig annak mérlegelésekor, hogy valamely adat kiadása megtagadható-e, az adatkezelő köteles a mérlegelés alapját szűken értelmezni. Így tehát amikor a közfeladatot ellátó szerv arról dönt, hogy a kezelésében lévő adatok közül melyek nem függenek össze a közfeladatával, köteles megszorítóan eljárni és a vitás, kétséges esetekben inkább az adat kiadhatósága mellett kell döntenie.

Forrás:

- i. Alaptörvény 28. cikk
- ii. Infotörvény 30. § (5) bekezdés
- iii. az Alkotmánybíróság 21/2013. (VII. 19.) AB határozata indokolásának [35] bekezdése
- iv. az Alkotmánybíróság 3026/2015. (II. 9.) AB határozata indokolásának [19] bekezdése

2.14 Az adat rögzítettsége

Az Infotörvény azt is előírja, hogy az adatnak valamilyen formában rögzítettnek kell lennie, de nem korlátozza a rögzítés módját, tehát az élőszóban elhangzó adat leírása, annak hangfelvétel útján történő megörökítése, vagy diktafonra történő felmondása egyaránt rögzítésnek minősül.

Abban a kivételes esetben, amikor valamely adat kizárólag szóban keletkezik, a közfeladatot ellátó szerv köteles tájékoztatást nyújtani arról, hogy sor került-e a szóbeli adat rögzítésére.

2.15 A közszereplők személyes adatainak a nyilvánossága

Fontos megkülönböztetni egymástól a törvény előírása folytán közérdekből nyilvános személyes adatokat attól az esettől, amikor közszereplést vállaló természetes személyek személyes adata kerül nyilvánosságra. Az elhatárolás azért is fontos, mert a közszereplői nyilvánosság is az átláthatóság részét képezi és hatásában kapcsolódik az adatok megismerhetőségéhez

A közszereplő fogalmára nincs pontos meghatározás, az irányadó joggyakorlat szerint azonban nem feltétlenül kell hivatalos (közhatalmi) tisztséget betölteni ahhoz, hogy valaki közszereplőnek minősüljön. **Akik hivatalos (közhatalmi) tisztséget töltenek be, azok egyszersmind közszereplőnek is minősülnek.** Rajtuk kívül azonban azok is a közszereplők közé tartoznak, akik akár informálisan is részt vesznek a közügyek vitélében, továbbá azok is, akik közreműködnek a közvélemény alakításában. **A hivatalos (közhatalmi) tisztséget be nem töltő közszereplőket a joggyakorlat kivételes közszereplőnek nevezi.**



A közszereplők bizonyos személyes adatainak nyilvánossága az elszámoltathatóságukból és a kritikaturési kötelezettségükből fakad. A Polgári Törvénykönyvben található előírások értelmében a „közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlása a közéleti szereplő személyiségi jogainak védelmét méltányolható közérdekből, szükséges és arányos mértékben, az emberi méltóság sérelme nélkül korlátozhatja”. A közhatalmi szereplők kritika- és bírálatturési kötelezettségét a közhatalom gyakorlásában való szerepvállalásuk alapozza meg. **Bár sokat el kell tűrniük**, egyebek mellett a durva, lealacsonyító, szándékosan bántó, célzottan szarkasztikus megnyilvánulásokat is viselni kötelesek, **a közszereplők bírálhatóságának is vannak határai**. A bűncselekményt megvalósító bírálat, és a személyiségi jogaik megsértése (például a rágalmazás vagy a gyűlöletbeszéd, illetve a valótlan híresztelés) nem tartozik a közszereplők kritikaturési kötelezettségei közé.

A közhatalmi szereplőkhöz hasonlóan – a közszereplésükkel összefüggésben – elszámoltathatóak azok a közhatalmat nem gyakorló természetes személyek is, akik közvetlenül, vagy közvetetten, például a saját vagy a hozzátartozójuk érdekeltségébe tartozó cégeken keresztül a közpénzekből részesednek.

A közérdekből nyilvános személyes adatok, valamint a közszerepléssel összefüggő kritika és elszámoltathatóság körében megjelenő fokozott turési kötelezettség eseteit leszámítva a személyes adatok nyilvánossága nem képezi részét az információszabadságnak. Vagyis e két esetkörön kívül a személyes adatok nem ismerhetők meg és nem kezelhetők a közérdekű adatok módjára.

Forrás:

- i. a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:44. §
- ii. az Alkotmánybíróság 3145/2018. (V. 7.) AB határozata indokolásának [45]-[46] bekezdései
- iii. az Alkotmánybíróság 26/2019. (VII. 23.) AB határozata indokolásának [32] bekezdése
- iv. a Kúria Pfv.20.849/2020/4. számú ítélete indokolásának [21] bekezdése

2.16 Fogalmi pontatlanságok a jogszabályokban

A közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok elhatárolását megnehezíti az a körülmény, hogy számos törvény félreérthetően alkalmazza ezeket a fogalmakat. Előfordul, hogy valamely törvény olyan adatokat minősít közérdekből nyilvánosnak, amelyek az Infotörvény értelmében eleve közérdekű adatok.

Ez történik például a közbeszerzésekről szóló törvényben, amely közfeladatot ellátó szervnek minősülő szervezetek által közpénzből kötött szerződéseket rendel közérdekből nyilvános adatként közzétenni. A valóságban ezek a szerződések az Infotörvény szerint közérdekű adatként mindenképpen megismerhetők.

A fogalmi pontatlanság nemcsak a jogászi szépérzékét zavarja, hanem értelmezési nehézségek forrása is. Szerencsésnek nevezhető az a körülmény, hogy a bíróságok a felmerülő jogvitákban arra az álláspontra helyezkednek, hogy a közbeszerzésekről szóló törvény téves fogalomhasználattal megállapított rendelkezései valójában a nyilvánosság minimumát határozzák meg. Vagyis olyan adatkörre vonatkoznak, amelyek automatikusan, erre irányuló adatigénylés nélkül is megismerhetők. Ebből adódóan az Infotörvény szerint előterjesztett adatigénylés alapján olyan adatokat is ki kell adni, amelyek automatikus nyilvánosságát nem írja elő a közbeszerzésekről szóló törvény.

Az is zavaró hatású, hogy egyes ágazati törvények az Infotörvény által rendszeresített fogalmaktól eltérő kifejezéseket alkalmaznak az adatok megismerhetőségének a biztosítására. Ez figyelhető meg például a mezőgazdasági támogatásokról szóló törvényben, amely a támogatási adatok, vagyis a közpénzekre vonatkozó információk körében nyilvános és nem nyilvános adatokról rendelkezik. Valójában az ilyen adatokra is az Infotörvény rendelkezéseit kell alkalmazni, mégpedig azért, mert ezek az adatok az Infotörvény szerint közérdekű adatok, illetve közérdekből nyilvános adatok. Hasonlóan a közbeszerzésekről szóló törvényben található fogalmi (szövegezési) pontatlansághoz, a joggyakorlat ebben az esetben is úgy oldotta fel az értelmezési nehézséget, hogy az ágazati törvény előírásait a nyilvánosság automatikus minimumaként kezeli. Vagyis a mezőgazdasági támogatásokról szóló törvény szerint nyilvános támogatási adatok erre irányuló külön kérelem hiányában is nyilvánosak, míg mindazok a közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, amelyek a mezőgazdasági támogatásokkal összefüggenek, az Infotörvény által szabályozott eljárásban ismerhetők meg.

Forrás:



- i. a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 43. § (3) bekezdés
- ii. a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény 24-25/A. §

2.17 Általános tájékoztatási kötelezettség

Az Infotörvény azt várja el a közfeladatot ellátó szervektől, hogy segítsék elő a kezelésükben lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségét. A közfeladatot ellátó szervek egyrészt kötelesek lehetővé tenni, hogy erre irányuló igény esetén bárki megismerhesse a kezelésükben lévő közérdekű adatokat és közérdekből nyilvános adatokat, másrészt a feladatkörükbe tartozó ügyekben ezen túlmenően is kötelesek biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

A közfeladatot ellátó szervek a tájékoztatási kötelezettségüknek nemcsak a hozzájuk érkező adatigénylések teljesítésével, hanem a kezelésükben lévő egyes közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok közzétételével tesznek eleget. Ez a két megoldás egyszersmind a közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok megismerésének a két alapvető módszere. Az alábbiakban mind az adatok közfeladatot ellátó szerv által történő közzétételét, mind az adatnak erre irányuló igény alapján történő megismerésére vonatkozó szabályokat és a gyakorlatot részletesen ismertetjük.

Forrás: Infotörvény 26. § (1) bekezdés, 32. §

2.18 Elektronikus információszabadság

A közérdekű adatok elektronikus közzététele az információszabadság gyakorlati teljesülésének az egyszerűbb változata, hiszen a közfeladatot ellátó szerv proaktív módon, a számára előzetesen ismert követelmények szerint teszi közzé az adatokat, amelyekhez bárki, külön adatigénylés nélkül hozzáfér.

Az általános közzétételi listában meghatározott adatok közzétételére valamennyi közfeladatot ellátó szerv köteles. Egyes közfeladatot ellátó szervek a jogszabályok által vagy a közfeladatot ellátó szerv vezetőjének döntésében meghatározott további (különös vagy egyedi) közzétételi listák létrehozására és az abban meghatározott adatok közzétételére is kötelesek.

Az elektronikus információszabadság megvalósulása esetén **az adatok közzétételének a helye minden esetben a világháló**, vagyis a közfeladatot ellátó szervek az adatok honlapon történő elérhetőségének a biztosításával kötelesek közzétenni a különféle közzétételi listákban meghatározott adatokat.

Forrás: Infotörvény 33. § (1) bekezdés, 37. § (1)-(3) bekezdés

2.19 A közzététel helye

A közfeladatot ellátó szervek között vannak olyanok, amelyek kötelesek saját honlapot üzemeltetni és a közzétételi listát a saját honlapjukon kell elérhetővé tenniük. Az alábbi közfeladatot ellátó szervek tartoznak ebbe a csoportba:

1. a kormány
2. a Miniszterelnöki Kormányiroda,
3. a minisztériumok,
4. a Központi Statisztikai Hivatal,
5. a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala,
6. a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság,
7. a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal,



8. a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága,
9. az Országos Atomenergia Hivatal,
10. a Közbeszerzési Hatóság,
11. a Gazdasági Versenyhivatal,
12. a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság,
13. a Nemzeti Választási Iroda,
14. a rendőrség,
15. a büntetés-végrehajtási szervezet,
16. a hivatásos katasztrófavédelmi szerv,
17. a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok,
18. a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat,
19. a Köztársasági Elnök Hivatala,
20. az Országgyűlés Hivatala,
21. az Alkotmánybíróság,
22. az Alapvető Jogok Biztosa,
23. az Állami Számvevőszék,
24. a Magyar Tudományos Akadémia,
25. a Magyar Művészeti Akadémia,
26. az Országos Bírósági Hivatal, valamint
27. a Legfőbb Ügyészség

A felsoroltakon kívül a **fővárosi és megyei kormányhivatalok**, valamint a jogszabályok által meghatározott további **központi hivatalok is kötelesek saját honlapot üzemeltetni** és azon közzétenni az adatokat.

Más közfeladatot ellátó szervek vagy a felügyeleti szerveik honlapján, vagy több közfeladatot ellátó szerv által közösen fenntartott honlapon teszik közzé a lista szerinti adatokat. A települési önkormányzatok, főként a kisebb települések eleve gyakran hoznak létre önkormányzati társulásokat és a körükben jellemző, hogy a társulásban érintett valamennyi önkormányzat egyazon (közös) honlapon teszi közzé a lista szerinti adatokat.

Azok a közfeladatot ellátó szervek pedig, amelyeknek többszintű a felépítése és vannak például megyei, városi és járási egységeik vagy hivatalaik is – ez jellemző például a rendőrség és az adóhatóság esetében, de a kormányhivatalok felépítése is ilyen – rendszerint az országos főhatóságuk honlapján teszik elérhetővé az összes megyei és járási szervezeti egységük lista szerint közzéteendő adatait.

Saját honlap létrehozására, illetve a lista szerinti adatok saját honlapon történő közzétételére bármely közfeladatot ellátó szerv jogosult akkor is, ha erre a törvény nem kötelezi. Létezik továbbá a **kozadattar.hu** elnevezésű központi honlap, amely szintén az elektronikus információszabadság egyik felülete. Valamennyi közzétételre kötelezett közfeladatot ellátó szerv köteles a kozadattar.hu honlapra feltölteni a különböző közzétételi listák szerint közzéteendő adatokat. Vagyis azok a közzétételre kötelezett közfeladatot ellátó szervek, amelyek a saját honlapjukon kötelesek teljesíteni a közzétételt, valójában kétféle honlapon is közzéteszik az adataikat: a saját honlapjuk mellett a kozadattar.hu honlapon is. A kozadattar.hu honlapra az önálló honlap üzemeltetésre egyébként nem kötelezett közfeladatot ellátó szervek is feltöltik a lista szerint közzéteendő adatokat.

A köznevelési intézmények esetében a kozadattar.hu honlaphoz hasonló alkalmazásként működik a köznevelési információs rendszer.

Forrás:

- i. *Infotörvény 33. § (2)-(4) bekezdés, 34. § (4) bekezdés*



- ii. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. §
- iii. a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 2. §

2.20 Hozzáférés a közzétett adatokhoz

A közzétételi listában szereplő adatokat bárki, személyazonosítás vagy külön kérelem nélkül, **ingyenesen megismerheti**. Az ilyen adatokról bárki másolatot készíthet és különféle hozzáférési műveleteket hajthat végre, például adatokat másolhat, átemelhet, nyomtathat. A lista szerint közzétett adatokhoz történő hozzáférés díjtalan és a közzétételre szolgáló honlapon nem kérhető személyazonosító adat.

Forrás: Infotörvény 33. § (1) bekezdés

2.21 A közzétételi kötelezettségek teljesítésének módjai

Mivel nem mindegyik közfeladatot ellátó szerv rendelkezik saját honlappal, a közzétételi kötelezettségek teljesítése aszerint különíthető el, hogy a közzététel a közfeladatot ellátó szerv saját honlapján vagy idegen honlapon történik. A közzététel szempontjából az a közfeladatot ellátó szerv az **adatfelelős**, amelynek a működése során a közzeendő adat keletkezett. Az **adatközlő** pedig az a közfeladatot ellátó szerv, amely a saját honlappal nem rendelkező közfeladatot ellátó szerv lista szerinti adatait közzéteszi.

A más közfeladatot ellátó szervek lista szerinti adatait közzétevő adatközlő köteles az erre a célra létrehozott honlapot úgy kialakítani, hogy világosan kiderüljön az, hogy mely közzétételi lista melyik közfeladatot ellátó szervhez kapcsolódik.

A lista szerinti adatokat a saját honlapján közzétevő közfeladatot ellátó szerv köteles folyamatosan frissíteni és naprakészen tartani a közzétételi listákat. Az adatokat más honlapon közzétevő közfeladatot ellátó szerv ezt a kötelezettségét az adatközlőnek történő megküldéssel teljesíti. A lista szerint közzétett adatokat kizárólag az Infotörvény által meghatározott esetekben szabad a honlapról eltávolítani.

A közfeladatot ellátó szervek mind az adatfelelős, mind pedig az adatközlő vonatkozásában kötelesek külön belső szabályzatban részletesen rendezni a közzététellel összefüggő feladatokat.

A közzétételre szolgáló honlapon **a kötelező közzététel alá eső lista szerinti adatokon kívül más közérdekű adatokat is elérhetővé tehet a közfeladatot ellátó szerv**. Az általános tájékoztatás részeként továbbá a közfeladatot ellátó szerv a közzétételi honlapon is köteles egyértelmű tájékoztatást nyújtani a közérdekű adat megismerése iránti igények benyújtásának a lehetőségéről.

Forrás: Infotörvény 34-35. §

2.22 A közzétételi listák fajtái

Az Infotörvény háromféle közzétételi listát különböztet meg. Az **általános** közzétételi lista minden közfeladatot ellátó szervere kötelező, az ebben található adatokat tehát valamennyi közfeladatot ellátó szerv köteles nyilvánosságra hozni.

A **különös** közzétételi lista is jogszabály előírásán alapul, de az kizárólag egyes ágazatokban tevékenykedő közfeladatot ellátó szervekre vonatkozik.

Végül vannak **egyedi** közzétételi listák, amelyek kizárólag valamely meghatározott közfeladatot ellátó szervekre vonatkoznak. Egyedi közzétételi lista létrehozására jogszabály is kötelezhet valamely közfeladatot ellátó szervet, de a közfeladatot ellátó szerv önként is vállalhatja, hogy bizonyos adatokat rendszeresen közzétesz. Az önkéntes alapon vállalt egyedi közzétételi lista kialakítása a közfeladatot ellátó szerv nagyfokú elköteleződését fejezi ki, hiszen ennek létrehozásával azt vállalja, hogy a törvény alapján kötelezően közzeendő adatokon kívül további adatokat önként és rendszeresen közzétesz. A közfeladatot ellátó szerv önkéntes alapon a NAIH véleményének kikérését követően jogosult egyedi közzétételi listát létrehozni.



A közfeladatot ellátó szerv évente köteles felülvizsgálni az egyedi közzétételi listát, és ha nagyszámban érkezik hozzá az egyedi listában nem szereplő közérdekű adat vagy közérdekből nyilvános adat megismerésére irányuló igény, akkor ezeknek az adatigényléseknek a tapasztalataira figyelemmel ki kell egészítse az egyedi közzétételi listát.

Forrás: Infotörvény 37. §

2.23 Az általánosáltalános közzétételi lista

Az általános közzétételi lista három csoportba osztottan összesen 44 különféle adatfajta közzétételét teszi kötelezővé. Az általános közzétételi lista első fejezetében a közfeladatot ellátó szervezetre vonatkozó szervezeti és személyzeti adatok szerepelnek (11 adatkategória), a második fejezetben a tevékenységi adatok találhatók (25 adatkategória), míg a harmadik fejezet a gazdálkodási adatokra vonatkozik (8 adatkategória).

A közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok lista szerint történő közzétételének a részletszabályait nem az Infotörvény szabályai, hanem erre vonatkozó külön rendeletek határozzák meg. A részben technikai, részben eljárási szabályokat tartalmazó rendeletek az általános közzétételi lista szerinti adatkategóriákat közzétételi egységeknek nevezik. A közfeladatot ellátó szervek akkor járnak el helyesen és célszerűen, ha az általános közzétételi listára és a közzétételi egységekre vonatkozó szabályozásra egyaránt figyelmet fordítva teljesítik a közzétételi kötelezettségüket. A közfeladatot ellátó szervek a gyakorlatban a közzétételi egységek rendeleti szintű meghatározásának veszik nagyobb hasznát, a közzétételi egységekre vonatkozó előírások ugyanis aprólékosan és konkrétan meghatározzák, hogy az általános közzétételi lista szerinti adattartalom pontosan mely adatok megadását teszi szükségessé. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az általános közzétételi lista tényleges tartalmát a közzétételi egységek határozzák meg.

A közfeladatot ellátó szervek nem dönthetnek szabadon arról, hogy az általános közzétételi listában megjelölt adatokat milyen tagolásban, illetve milyen formában teszik közzé. A közzététel részletezését és tulajdonképpen azt a táblázatot, illetve adatstruktúrát, amit ténylegesen közzé kell tessen a közfeladatot ellátó szerv, a közzétételi egységek határozzák meg. A közzétételi egységek által meghatározott adatstruktúrától és tagolástól nem térhet el a közfeladatot ellátó szerv. Nem sért azonban jogszabályt a közfeladatot ellátó szerv, ha a közzétételi lista szerinti adatokat nemcsak a közzétételi egységeknek megfelelően, hanem emellett más, a saját maga által kialakított formában is közzéteszi.

A közzétételi egységek meghatározása a minden közfeladatot ellátó szervezetre egyformán kötelező általános közzétételi listát veszi alapul és azt irányadónak rendeli a különös közzétételi listákra és az egyedi közzétételi listákra nézve is. Vagyis a közfeladatot ellátó szervezeteknek a rájuk kötelező ágazati (különös) és egyedi közzétételi listák összeállításakor is az általános közzétételi lista szerinti adatstruktúrát kell alkalmazniuk.

A közzétételi egységekre vonatkozó előírások értelmében a közfeladatot ellátó szervezeteknek a közzétételi egységekre vonatkozó szabályozás által meghatározott tagolásban kell közzétenniük az általános közzétételi listában a szervezeti és személyzeti adatokat, a tevékenységükre és a működésükre vonatkozó adatokat, valamint a gazdálkodásukra vonatkozó adatokat.

A közfeladatot ellátó szervek a szervezeti és személyzeti adatok körében az alábbi közzétételi egységeket (adatokat) kötelesek nyilvánosságra hozni:

1. a közfeladatot ellátó szerv elérhetőségére vonatkozó adatok (név, székhely címe, telefonos elérhetőség, elektronikus levélcím, honlap URL, ügyfélfogadás rendje)
2. a közfeladatot ellátó szerv szervezeti struktúrája (szervezeti ábra)
3. a közfeladatot ellátó szerv vezetői (az első számú vezető és a szervezeti egységek vezetőinek az elérhetőségi adatai)
4. a közfeladatot ellátó szerv által felügyelt költségvetési szervek (a közfeladatot ellátó szerv alárendeltségében működő más közfeladatot ellátós szervek elérhetőségi adatai)



5. gazdálkodó szervezetek (a közfeladatot ellátó szerv többségi tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek elérhetőségi adatai, tevékenységi adatai, a képviselőre vonatkozó adatok és a közfeladatot ellátó szerv tulajdoni hányada)
6. közalapítványok (a közfeladatot ellátó szerv általa alapított közalapítványok megnevezése, elérhetősége, vezetőinek neve)
7. lapok (a közfeladatot ellátó szerv által alapított lapok megnevezése, szerkesztőségi adatok)
8. a közfeladatot ellátó szerv felettes vagy felügyeleti szerve (a közfeladatot ellátó szerv felettes vagy felügyeleti szervének a megnevezése, elérhetősége)

A közfeladatot ellátó szervek a tevékenységükre és a működésükre vonatkozó adatok körében az alábbi közzétételi egységeket (adatokat) kötelesek nyilvánosságra hozni:

1. a közfeladatot ellátó szerv tevékenységét, feladatait és hatáskörét meghatározó jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök megnevezése, továbbá a közfeladatot ellátó szerv szervezeti és működési szabályzatának, valamint az adatvédelmi szabályzatának a szövege
2. kormányhivatalok és országos illetékességű közfeladatot ellátó szervek esetén tevékenységi ismertető angol és magyar nyelven
3. helyi önkormányzat esetén az önként vállalat feladatok ismertetése
4. a közfeladatot ellátó szerv által ellátott hatósági ügyek intézésének a rendjével kapcsolatos adatok (hatáskör és illetékesség, ügyindításhoz szükséges iratok, eljárásért fizetendő illeték vagy díj, ügymenet ismertető leírások, ügyféli jogok és kötelezettségek ismertetése, eljárási és fellebbezési határidők, ügyiratbeadáshoz postai és elektronikus elérhetőségi adatok, formanyomtatványok)
5. a közfeladatot ellátó szerv által nyújtott közszolgáltatások (megnevezése, tartalmának a leírása, igénybevétel feltételei, díjak, kedvezmények)
6. a közfeladatot ellátó szerv által vezetett nyilvántartások (megnevezése, a benne kezelt adatok vonatkozásában az adatkezelés céljának, jogalapjának és tartamának a megjelölése, a nyilvántartáshoz gyűjtött és feldolgozott adatok megjelölése, az adathozzáférés és a másolatkészítés feltételei)
7. a közfeladatot ellátó szerv nyilvános kiadványai (a nyilvános kiadványok címe, tartalma, hozzáférhetősége, díjköteles vagy ingyenes volta)
8. döntéshozatal rendje a közfeladatot ellátó szervnél (döntéselőkészítés rendje, döntéshozatal eljárási szabályai, döntés véleményezésére szolgáló elérhetőségi adat, testületi szerv esetén a testületi ülések adatai: időpont, napirend, jegyzőkönyvek elérhetősége, nyilvánosság, jövőben tervezett ülések időpontja)
9. a közfeladatot ellátó szerv döntései (meghozott döntések felsorolása, döntéshozatal időpontja, testületi szerv esetén a szavazási arányok ismertetése, önkormányzat esetén a benyújtott előterjesztések és az azokra érkezett észrevételek összesítése)
10. a közfeladatot ellátó szerv által kiírt pályázatok (pályázatok tartalmi leírása, eredménye, indokolás)
11. a közfeladatot ellátó szerv hirdetményei (hirdetmények megnevezése, elérhetősége)
12. a közfeladatot ellátó szervtől közérdekű adatok igénylése (adatigénylés rendje, adatigénylések fogadására szolgáló elérhetőségi adat, információs jogokkal foglalkozó tisztviselő megnevezése, elérhetősége, közadatok újrahasznosításának rendje, közadatok újrahasznosítására kötött szerződések listája)
13. a közfeladatot ellátó szerv közzétételi listái (különös és egyedi közzétételi listák megnevezése)

A közfeladatot ellátó szervek a gazdálkodási adatok körében az alábbi közzétételi egységeket (adatokat) kötelesek nyilvánosságra hozni:

1. alaptevékenységgel összefüggő vizsgálatok, ellenőrzések (megnevezés, felsorolás és a vizsgálat megállapításainak ismertetése)



2. Állami Számvevőszék ellenőrzése (a nyilvános megállapítások ismertetése)
3. egyéb ellenőrzések (a nyilvános megállapítások ismertetése)
4. a közfeladatot ellátó szerv működésének törvényessége, a közfeladatot ellátó szerv teljesítménye (hatékonysági és teljesítmény indikátorok, ezek alakulása, időbeli változások)
5. a közfeladatot ellátó szervezetre vonatkozó működési statisztika (jogszábaelyi előírásn alapuló statisztikai adatgyűjtések megnevezése)
6. a közfeladatot ellátó szerv költségvetése (éves elemi költségvetés)
7. a közfeladatot ellátó szerv számviteli beszámolói (a számvitelről szóló törvény szerinti beszámolók)
8. a közfeladatot ellátó szerv költségvetésének végrehajtása (a költségvetés végrehajtásáról készített beszámoló)
9. a közfeladatot ellátó szerv által foglalkoztatottak (munkatársak létszáma, juttatásaik összesített adatai, vezető tisztségviselők illetménye, munkabére, és rendszeres juttatásai, valamint költségterítése összesített összege, alkalmazottaknak nyújtott juttatások fajtái és összesített mértéke)
10. a közfeladatot ellátó szerv által nyújtott támogatások (nem normatív támogatások kedvezményezettjei, az ilyen támogatások célja, összege és az abból megvalósuló program helyszíne)
11. a közfeladatot ellátó szerv szerződése (az úgynevezett üvegseb információ, vagyis az 5 millió forintot meghaladó értékű szerződések alapvető adatai, azzal, hogy a szerződések teljes szövege nem nyilvános)
12. a közfeladatot ellátó szerv által kiírt koncessziók (pályázati kiírások, pályázók adatai, az elbírálásról készített emlékeztetők, pályázat eredménye)
13. a közfeladatot ellátó szerv egyéb kifizetései (az alapfeladatokon kívül eső célokra juttatott, 5 millió forint meghaladó kifizetések)
14. a közfeladatot ellátó szerv európai uniós támogatásai (Európai Unió támogatásával megvalósuló fejlesztések leírása, az azokra vonatkozó szerződések)
15. a közfeladatot ellátó szerv közbeszerzése (éves közbeszerzési terv, összegzés az ajánlatok elbírálásáról és a megkötött szerződésekéről)

Az általános közzétételi lista minden egyes adatkategória tekintetében előírja a közzéteendő adat frissítésének az időpontját és a közzététel megőrzésének a határidejét is.

Az általános közzétételi listával kapcsolatban fontos újra hangsúlyozni, hogy az abban elérhető adatok az információszabadság minimális mértékének a körébe esnek. Vagyis a közérdekű adatok megismerhetőségére vonatkozó alapvető jog az általános közzétételi listában található adatokon túlmutató, egyéb közérdekű adatokhoz és közérdekből nyilvános adatokhoz történő hozzáférést is lehetővé tesz.

Forrás:

- i. *Infotörvény 1. melléklet*
- ii. *a közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról szóló 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet 2. melléklet*
- iii. *a közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról 305/2005. (XII. 25.) kormányrendelet 1. melléklet*

2.24 Különös közzétételi listák

A különös közzétételi listák mindig valamely ágazatra vonatkozó jogszábaely rendelkezésén alapulnak. Számos ágazati jogszábaely rendelkezik úgy, hogy az adott ágazatban tevékenykedő közfeladatot ellátó



szervek az általános közzétételi listán túl további adatokat is kötelesek közzétenni. Az ágazati közzétételi kötelezettségre vonatkozó előírások nem minden esetben közzétételi lista elnevezéssel és nem is feltétlenül listára jellemző formátumban jelennek meg. Vagyis az általános közzétételi listával szemben, amely az Infotörvény mellékletében található táblázatos formában érhető el, az ágazati jogszabályokban foglalt rendelkezések sok esetben csak a közzététel kötelezettségéről rendelkeznek, ehhez azonban nem társítanak listás vagy táblázatos formát. Ettől függetlenül azonban az ágazati törvények előírásain alapuló közzétételi kötelezettségek az Infotörvény megfogalmazása szerinti különös közzétételi listáknak feleltethetők meg.

Az ágazati jogszabályok által meghatározott közzétételi kötelezettség olyannyira szerteágazó, hogy azok tételes ismertetése nem lehetséges. Ezért pusztán indikatív jelleggel utalunk arra, hogy a közérdeklődésre számot tartó közpénzhasználat körében egyebek mellett a közbeszerzésekről szóló törvényben és a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló törvényben is találhatóak ágazati közzétételre vonatkozó szabályok.

Számszerűen talán a települési önkormányzatokra vonatkozik a legtöbb ágazati közzétételi kötelezettség, az önkormányzatok számára valamely adatok közzétételét előíró jogszabályok száma a harmincat is meghaladja.

Az ágazati közzétételre (különös közzétételi lista szerinti közzétételre) kötelezett közfeladatot ellátó szervek általában a honlapjukon teszik elérhetővé mind a különös közzétételi listáik megnevezését (felsorolását), mind magukat a különös közzétételi listáikat. Az elektronikus közzétételre, vagyis saját honlap működtetésére köteles közfeladatot ellátó szervek a különös közzétételi listáikat is a honlapjukon kötelesek nyilvánosságra hozni. A különös közzétételi listákra ezen túlmenően is az általános közzétételi listákra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Ezért például a közzétételi egységekre vonatkozóan az általános közzétételi listák kapcsán írtak a különös közzétételi listákra is irányadók.

Fontos továbbá az is, hogy az általános közzétételi listában szereplő adatokkal egyezően a különös közzétételi listák adattartalma, vagyis az ágazati törvényeken alapuló nyilvánosság is az információszabadság minimális mértékéhez tartozik. Ebből következően az ágazati törvények szerint közzétételre kötelezett közfeladatot ellátó szervek is kötelesek a hozzájuk intézett adatigénylések teljesítésére.

2.25 Egyedi közzétételi listák

A valamennyi közfeladatot ellátó szervekre vonatkozó általános közzétételi listával, illetve a teljes ágazatokra kötelező különös közzétételi listákkal szemben az egyedi közzétételi listák mindig csak valamely konkrétan meghatározott közfeladatot ellátó szervet köteleznek egyes adatok automatikus nyilvánosságra hozatalára. Az egyedi közzétételi listák nem minden esetben azonosíthatók az adott közfeladatot ellátó szervekre irányadó jogszabály alapján, mivel egyedi közzétételi listát a közfeladatot ellátó szerv erre irányuló jogszabályi előírás nélkül, önkéntes alapon is nyilvánosságra hozhat.

Az egyedi közzétételi listák is, szintén hasonlóan a különös közzétételi listákhoz, adott esetben csak mint az érintett közfeladatot ellátó szervekre irányadó közzétételi kötelezettség jelenik meg, azonban a listára emlékeztető formátum nélkül.

Az egyedi közzétételi lista szerinti közzétételre köteles közfeladatot ellátó szerv az egyedi közzétételi listát is a honlapján hozza nyilvánosságra.

Az egyedi közzétételi listák, szemben az általános és a különös közzétételi listák adattartalmával, nem sorolható egyértelműen az információszabadság minimális mértékének körébe. Egyrészt a jogszabályon alapuló egyedi közzétételi listákra is érvényes az, hogy az érintett közfeladatot ellátó szerv az ilyen lista szerinti adatok közzétételén túl is köteles adatigénylések teljesítésére. Másrészt azonban a közfeladatot ellátó szerv döntése folytán közreadott egyedi közzétételi lista túlmutat a közérdeklő adatok kérelem nélkül történő nyilvánosságra hozatalának a körén. Az önként létrehozott egyedi közzétételi listában a közfeladatot ellátó szerv arra vállal kötelezettséget, hogy többet tesz a nyilvánosság érdekében, mint amit a törvények előírnak.

Példának okáért kiemeljük a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság gyakorlatát, amely egyedi listán teszi közzé egyebek mellett az elnök és az elnökhelyettes vagyonyilatkozatait, valamint a NAIH által kiadott különféle állásfoglalásokat és jelentéseket.



2.26 Mi a teendő, ha nem szerepel az adat a közzétételi listában?

A lista alapján közzéteendő adatok megismerésének a joga mindenkit megillet, külön kérelem nélkül. **Ha tehát valamely adat, aminek egyébként a közzétételi lista szerint hozzáférhetőnek kellene lennie, nem érhető el, akkor emiatt bárki kezdeményezheti a NAIH vizsgálatát.** A NAIH eljárásáról később lesz szó.

A lista szerinti közzétételi kötelezettség elmulasztása miatt azonban nem lehet bírósághoz fordulni. Vagyis **a közzétételi kötelezettség megsértése önmagában nem peresíthető.** Annak azonban nincsen akadálya, hogy bárki a lista szerint közzéteendő, ám a közzétételi listában nem elérhető adatot igényeljen a közfeladatot ellátó szervtől. Ha a közfeladatot ellátó szerv nem tesz eleget az ilyen adat megismerésére irányuló kérelemnek, az adatigénylő jogosult pert indítani, illetve ebben az esetben is kezdeményezheti a NAIH eljárását. Ilyen esetben a mulasztásban lévő közfeladatot ellátó szerv nem tudja mivel kimenteni a törvényen alapuló közzétételi kötelezettség megszegését. Erről a sajátos jogorvoslati helyzetről alább, az új adat előállítására kapcsán még szó lesz.

2.27 A közérdekű adat megismerésére irányuló igény

A közzétételi lista alapján történő közzététel teljesítésével nem érnek véget a közfeladatot ellátó szervek közérdekű adatok megismerésével összefüggő feladatai. Az Alaptörvény értelmében ugyanis mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez és ezt az alapvető jogot az Infotörvény értelmében bárki gyakorolhatja a közérdekű adat megismerése irányuló igény benyújtása útján. Az adatigénylés a közérdekű adatok megismerésének a listás közzététel mellett a másik módja.

Mivel a közzétételre kötelezett szervek nem mindig teljesítik az őket terhelő közzétételi kötelezettséget, és az adatokat nem vagy nem naprakész tartalommal teszik közzé, gyakran előfordul, hogy olyan adatok megismerése iránt is kérelmet kell benyújtani, amelyeknek eleve elérhetőnek kellene lenniük a közfeladatot ellátó szerv honlapján.

Forrás:

- i. Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés
- ii. Infotörvény 28. § (1) bekezdés

2.28 Az adatigénylés benyújtására jogosultak

A közérdekű adatok megismerése alapvető jog, ami **mindenkit** megillet. Ennek megfelelően bármely természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiség nélküli szervezetek is jogosultak adatigénylés benyújtására.

Természetes személy adatigénylők esetén tehát nincsen állampolgársági megkötés, vagyis nemcsak magyar állampolgárok, hanem magyar állampolgársággal nem rendelkező külföldi honos állampolgárok, továbbá hontalan személyek és menekültek is élhetnek ezzel a joggal.

A természetes személyeken kívül jogi személyek és más szervezetek, például politikai pártok, sajtótermékek vagy sajtóterméket megjelentető gazdasági társaságok, civil szervezetek is gyakorolhatják az információszabadsághoz fűződő alapvető jogot. Szervezetek esetében sem érvényesül honossági követelmény, így nemcsak magyarországi székhellyel rendelkező, hanem bárhol bejegyzett, illetve bárhol honossággal rendelkező szervezetek gyakorolhatják az adatigénylés jogát.

Akár jogi értelemben formátlan szervezetek, így például a közösségi médiában szerveződő csoportok vagy a polgárok egyéb csoportjai (például lakóközösségek, szakmai vagy baráti társaságok, szabadidős vagy hobbitevékenység alapján szerveződő informális közösségek, stb.) is előterjeszhetnek közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmet.

Forrás:

- i. Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés
- ii. Infotörvény 28. § (1) bekezdés
- iii. az Alkotmánybíróság 21/2013. (VII. 19.) AB határozata indokolásának [40] bekezdése



iv. az Alkotmánybíróság 29/2014. (IX. 30.) AB határozata indokolásának [37] és [46] bekezdései

2.29 Az adatigénylés nyelve

Az adatigénylésnek nem feltétele, hogy azt magyar nyelven terjesszék elő, a törvény azonban csak a nem magyar anyanyelvű adatigénylőnek biztosít jogot arra, hogy az adatigénylést az anyanyelvén vagy más, általa használt nyelven terjessze elő. Az adatigénylő azonban akkor jár el célszerűen, ha lehetőség szerint magyar nyelven, vagy, ha erre nincsen módja, akkor az adatigénylés teljesítésére kért közfeladatot ellátó szerv által elvárhatóan ismert nyelven terjeszti elő a kérelmét. Világszerte elterjedt közvetítő nyelvi funkciójából adódóan a közfeladatot ellátó szervek általában meg tudják oldani az angol nyelven előterjesztett kérelmeket.

Forrás:

- i. Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés
- ii. Infotörvény 30. § (4) bekezdés

2.30 Az adatigénylés formája

Az adatigénylés bármilyen formában előterjeszhető. Adatigénylést elő lehet adni a közfeladatot ellátó szervnél szóban, például ügyfélfogadás keretében, vagy telefonon. A tipikus, egyben leginkább kézenfekvő megoldás az adatigénylés írásban történő benyújtása.

A közfeladatot ellátó szerv nem követelheti meg meghatározott formanyomtatvány használatát vagy valamely előterjesztési mód igénybevételét. Így például nem ragaszkodhat ahhoz, hogy az adatigénylést postai levélként vagy ügyfélkapun (cégkapun, hivatali kapun) keresztül, illetve elektronikusan aláírt dokumentumban nyújtsák be. A szabályok ugyanakkor nem tiltják, hogy a közfeladatot ellátó szerv az adatigénylés előterjesztését segítő formanyomtatványt készítsen és alkalmazzon, de el kell fogadnia azt is, ha az adatigénylést nem ezen a formanyomtatványon terjesztik elő. Az ilyen formanyomtatványok a gyakorlatban mind az adatigénylő, mind pedig a közfeladatot ellátó szerv dolgát egyszerűsíthetik.

A közfeladatot ellátó szervek az egyszerű elektronikus levél (e-mail) útján megküldött adatigénylést ugyanúgy be kell fogadják, mintha ajánlott postai levélként vagy e-papír alkalmazás útján érkezett volna a kérelem.

Általánosságban elmondható, hogy az adatigénylők a kérelmeket leggyakrabban egyszerű elektronikus levélként szokták megküldeni az adatkezelőknek, és az adatkezelők ezt nem szokták kifogásolni.

Forrás: Infotörvény 28. § (1) bekezdés

2.31 Az adatigénylés egyértelműsége

Az adatigényléssel szemben támasztott legfontosabb tartalmi követelmény az egyértelműség (pontosság). Az adatigénylésből mindenekelőtt annak kell világosan kiderülnie, hogy az igénylő pontosan milyen adatot szeretne megismerni. Az azonban nem elvárás az adatigénylővel szemben, hogy a közfeladatot ellátó szerv által használt fogalmaknak egy az egyben megfelelő kifejezéseket használjon az adatigénylésben. Az egyértelműsége irányuló követelmény tehát nem vár el szó szerinti azonosságot vagy teljes mértékű egyezést.

A gyakorlatban az egyértelműség mindössze annyit jelent, hogy az adatigénylő az adatigénylés előterjesztésének időpontjában meglévő tudásszintjének megfelelő mértékben azonosítsa a megismerni kívánt adatot. Amiatt azonban nem érheti hátrány az adatigénylőt, mert nem tudja egészen pontosan, hogy a megkeresett közfeladatot ellátó szerv a kért adatot milyen elnevezéssel és milyen rendszerben kezeli, illetve tartja nyilván. Ha a józan ész szabályai és a szavak általános, hétköznapi értelme szerint a közfeladatot ellátó szervnek értenie kell, hogy milyen adatot igényelnek tőle, akkor az adatigénylő teljesítette az egyértelműségi követelményt.



Az adatigénylésben a megismerni kívánt adatot tartalmilag kell körülírni, az egyértelműség követelménye ugyanis tartalmi pontosságot és nem a megkeresett közfeladatot ellátó szerv által a megismerni kívánt adatra vagy iratra vonatkozóan alkalmazott megnevezés használatát várja az adatigénylőtől.

A közfeladatot ellátó szerv nem utasíthatja el a kért adatok kiadását önmagában azért, mert az adatigénylés nem egyértelmű, vagyis nem eléggé pontos. A pontatlanságnak nem az adatigénylés teljesítésének a megtagadása a jogszerű következménye. Amennyiben az adatigénylés nem egyértelmű, akkor a közfeladatot ellátó szerv köteles felhívni az igénylőt a megfogalmazás pontosítására.

A közfeladatot ellátó szerv azonban pusztán azért nem hívhatja fel az adatigénylőt pontosításra, mert az adatigénylésben nem a közfeladatot ellátó szerv által használt kifejezéssel szó szerint egyező megfogalmazás található. Ha így cselekedne a közfeladatot ellátó szerv, az rosszhiszeműség lenne, egyben az alapvető jog érvényesülésének jogellenes korlátozását, akadályozását valósítaná meg, miközben az Alaptörvény a közfeladatot ellátó szervektől konstruktív hozzáállást vár el.

Az egyértelműség követelménye körében utalni kell továbbá arra a körülményre is, hogy az adatigénylők legtöbbször nem ismerik és nem is lehetnek tisztában azzal, hogy a közfeladatot ellátó szervek a megismerni kívánt adatokat milyen megnevezéssel illetik. Ezt a gyakorlatban információs aszimmetriának nevezzük. Az információs aszimmetria azonban nem eshet az adatigénylő kárára, ez ugyanis tisztességtelen lenne és egyben az alapvető jog gyakorlásának a meg nem engedhető korlátozását valósítaná meg. Éppen ezért alakult ki a joggyakorlatban az a követelmény, amely az adatigénylés egyértelműségét az igényelt adatok tartalmi meghatározásaként értelmezi. Ez a követelmény a polgári perjogban állítási szükséghelyzetnek nevezett szabályként jelenik meg. Ez a szabály az adatigénylés teljesítésének az elmaradása esetén indítható peres eljárás szempontjából jelentős és ezért a későbbiekben fogjuk részletesen tárgyalni.

Forrás:

- i. *Alaptörvény XXVIII. cikk*
- ii. *Infotörvény 28. § (3) bekezdés*
- iii. *a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 184. §*

2.32 Jogszabályi rendelkezések feltüntetése az adatigénylésben

Önmagában az sem sérti az egyértelműség követelményét és nem ad okot sem az adatigénylés megtagadására, sem pontosításra irányuló felhívásra, ha az adatigénylő nem jelöli meg az adatigénylés jogszabályi alapjait.

Nem elvárás, hogy az adatigénylő akár az Infotörvény, akár az Alaptörvény, akár bármely más jogszabály rendelkezéseit hivatkozza vagy idézze az adatigénylésben. A közfeladatot ellátó szerv jogszabályi hivatkozások nélkül is köteles és a legtöbb esetben képes is megállapítani, hogy a hozzá benyújtott adatigényléssel mik a teendői.

Az adatigénylő azonban akkor jár el célszerűen, ha az adatigénylése alapját képező jogszabályi rendelkezéseket, feltéve, hogy ismeri azokat, lehetőség szerint feltünteti az adatigénylésében. Ezáltal megkönnyíti a közfeladatot ellátó szerv munkáját is, amely így hamarabb el tudja intézni az adatigénylést.

2.33 Az adatigénylés megnevezése

A jog azt sem várja el az adatigénylőtől, hogy a közfeladatot ellátó szervnek írott megkeresést adatigénylésnek vagy közérdekű adat megismerésére irányuló kérelemnek nevezze.

A beadványokat általában véve a tartalmuk és nem az elnevezésük szerint kell elbírálni, ezért ha a megnevezéstől vagy annak hiányától függetlenül megállapítható, hogy közérdekűadat-igénylésről van szó, akkor azt ennek megfelelően kell kezelnie a közfeladatot ellátó szervnek.



A jogszabályi hivatkozásokhoz hasonlóan azonban az adatigénylő az adatigénylés megnevezése esetében is akkor jár el célszerűen, ha megjelöli, hogy az általa benyújtott kérelem közérdekű adat megismerésére irányuló igényt vagy ilyen igényt is tartalmaz. Különösen az olyan összetett beadványok okozhatnak nehézséget a közfeladatot ellátó szerveknek, amelyek esetében nehéz egyértelműen elhatárolni egymástól az adatigénylést, az újságírói kérdést, a közérdekű bejelentést, a javaslatot, a panaszt, az általános felvilágosítás, illetve tájékoztatás kérését és más hasonló tartalmi elemeket.

2.34 Az adatigénylő azonosíthatósága

Az adatigénylő köteles a nevét, illetve, ha az adatigénylő szervezet, akkor a megnevezését, valamint az adatigénylés teljesítéséhez szükséges legalább egy kapcsolattartási adatot megadni. A közfeladatot ellátó szerv nincsen felhatalmazva az adatigénylő által megadott személyes adatoknak az ellenőrzésére, sem az adatigénylő azonosságának a vizsgálatára vagy igazolására. Az adatigénylő sem köteles a nevén (megnevezésén) és a kapcsolattartásra szolgáló legalább egy adatán kívül más személyes vagy azonosító adat megadására.

A közfeladatot ellátó szerv önmagában azért, mert feltételezhető, hogy az adatigénylő nem a valódi nevét adta meg az adatigénylésben, nem tagadhatja meg az adatigénylés teljesítését. Ha az adatigénylés teljesítéséhez szükséges mértékű azonosítás megtörtént, tehát az adatigénylő megjelölte a nevét (megnevezését) és az elérhetőségét, akkor a közfeladatot ellátó szerv köteles az adatigénylést érdemben elintézni.

Fontos azonban hangsúlyozni, hogy fiktív név (elnevezés) vagy valótlan kapcsolattartási adat megjelölésével elsősorban az adatigénylő vállal kockázatot. Ha ugyanis a közfeladatot ellátó szerv nem teljesíti az adatigénylést, akkor az adatigénylő a nem a saját nevében vagy nem létező (valótlan) néven előterjesztett adatigénylés alapján nem, illetve csak aránytalan nehézség árán fog tudni jogorvoslati eljárást kezdeményezni. Erre is figyelemmel az adatigénylő akkor jár el célszerűen és helyesen, ha a valós adatait feltüntetve nyújtja be az adatigénylést.

A célszerűségi szempontokon túl az alapvető jogok gyakorlása során általános jelleggel érvényesülő jóhiszeműség követelménye és ebből fakadóan az igazmondás elve is amellet szól, hogy az adatigénylő, bár nincsen elvi akadálya annak, hogy akár fiktív nevet vagy elnevezést adjon meg, valós adatok megadásával nevezze meg magát. Abban ugyanis, hogy valaki közérdekű adatokat szeretne megismerni, nincsen és nem is szabad legyen semmi rejtegetni való.

Az adatigénylő azonosításának a kérdése szorosan összefügg az anonim adatigénylés esetével, amire külön szabályok vonatoznak. Erről később, az adatigénylés teljesítésére vonatkozó kötelezettség alóli mentesülés esetei körében lesz szó.

2.35 A célhoz kötöttség hiánya

Az adatigénylő nem köteles a közfeladatot ellátó szervet tájékoztatni arról, hogy milyen célból szeretné megismerni és mire fogja használni a kért adatokat. A közérdekű adatok megismerése és terjesztése olyan alapvető jog, ami mindenkit megillet. A célhoz kötöttség kizárólag a közérdekből nyilvános személyes adatok terjesztése körében érvényesül, a már ismertettek szerint.

A közérdekű adatok hozzáférhetősége körében a célhoz kötöttség követelményének a hiánya garantálja azt, hogy a közfeladatot ellátó szerv nem mondhat ítéletet az adatok kiadásának szükségessége vagy célszerűsége felett. A szólás és a véleménynyilvánítás szabadságához szorosan kapcsolódó alapjogról lévén szó a közérdekű adatok megismerhetősége azt hivatott biztosítani, hogy a polgárok ellenőrizhessék a közhatalmat és tájékozottan, a szükséges információk birtokában vehessenek részt a közügyek intézésében. Éppen ebből következően a közfeladatot ellátó szerveknek fel kell készülniük arra, hogy az adatigénylő a megismert közérdekű adat birtokában arról alkothat képet, hogy a közhatalom gyakorlói jól és jóra használják-e a polgároktól kapott felhatalmazást és észszerűen gazdálkodnak-e az adófizetők pénzével. A célhoz kötöttség követelményének a hiányából fakadóan azonban a közfeladatot ellátó szerv nem dönthet arról, hogy az adatigénylő vajon helyesen cselekszik-



e, amikor az adat kiadását kéri, ahogyan arról sem, hogy a kért adat tényleg szükséges-e ahhoz, hogy az adatigénylő élni tudjon az alapvető jogával.

Az információszabadság érvényre juttatása a közfeladatot ellátó szervek alapvető kötelezettsége. Ennek érdekében a közfeladatot ellátó szervek kötelesek elfogulatlanul és szakszerűen teljesíteni a hozzájuk intézett adatigényléseket, anélkül, hogy firtatnák azt, hogy mi végre kellenek az adatok az adatigénylőnek. A közfeladatot ellátó szerv megteheti ugyanakkor, hogy az adatok értelmezéséhez magyarázatot, tájékoztatást fűz. Azáltal sem sért jogszabályi előírást a közfeladatot ellátó szerv, ha közli az adatigénylővel, hogy az adatigénylés teljesítése mennyi közzé került. Ez kiváltképp akkor lehet helyénvaló a közfeladatot ellátó szerv részéről, ha az adatigénylő intenzíven él az alapvető jog gyakorlásának lehetőségével.

Forrás:

- i. Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés
- ii. Infotörvény 26. § (1)-(2) bekezdés, 28. § (1) bekezdés
- iii. a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság hatóság NAIH/2020/3433/2. számú állásfoglalása

2.36 A közfeladatot ellátó szerv kötelezettségei az adatigénylés alapján

A jog nem ír elő általános teljesítési kötelezettséget, vagyis nem várja el azt, hogy a közfeladatot ellátó szervek minden hozzájuk intézett adatigénylést automatikusan teljesítsenek. Abból azonban, hogy a közérdekű adatok megismerése mindenkit megillető alapvető jog, a közfeladatot ellátó szerveket terhelő többféle kötelezettség is fakad.

Egyrészt a közfeladatot ellátó szerveknek szem előtt kell tartaniuk azt, hogy nem szolgáltatást nyújtanak, hanem alapvető jog érvényesítésében működnek közre, amikor adatigénylés érkezik hozzájuk. Vagyis amikor az adatigénylés teljesítése felől döntenek, akkor kizárólag az Alaptörvény és a törvények adta keretek között mérlegelhetik azt, hogy kiadják-e az igényelt adatokat vagy sem. Ha a közfeladatot ellátó szerv nem tud olyan törvényes okot azonosítani, amely miatt az igényelt adat nem adható ki, akkor köteles teljesíteni az adatigénylést. Arról pedig, hogy pontosan milyen okból marad el az adatigénylés teljesítése, minden esetben a törvény által szabott határidőn belül köteles tájékoztatni az adatigénylőt. A tájékoztatásnak az adatigénylő által igénybe vehető jogorvoslati lehetőségekre is ki kell terjednie.

A közfeladatot ellátó szerv tehát mindig köteles a hozzá érkező adatigénylést érdemben megvizsgálni és azt a teljesítés elmaradását igazoló törvényi ok hiányában köteles teljesíteni is. A „**teljesíts vagy indokoldj**” („comply or explain”) elv alkalmazásából következően a közfeladatot ellátó szerv minden esetben köteles érdemben megvizsgálni az adatigénylést, köteles gondosan mérlegelni az adatigénylés teljesíthetőségét és mindig köteles válaszolni az adatigénylőnek. **A közfeladatot ellátó szerv hallgatása mindig törvénysértő.**

Az alapvető jog érvényesülésének az elősegítése érdekében a közfeladatot ellátó szerv köteles továbbá az adatigénylés teljesítésének a megtagadását lehetővé tévő jogosultságot szűken értelmezni akkor, amikor a közérdekű adat kiadása vagy annak megtagadása tárgyában mérlegelést végez.

A közfeladatot ellátó szervet terhelő további kötelezettségeket, így például a határidőkre, az adatkiadás módjára és formájára vonatkozó előírásokat az alábbiakban részletesebben ismertetjük.

Forrás:

- i. az Alkotmánybíróság 3026/2015. (II. 9.) AB határozata indokolásának [19] bekezdése
- ii. a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság hatóság NAIH/2020/3433/2. számú állásfoglalása



2.37 Az adatigénylés teljesítésére nyitva álló határidő

A közfeladatot ellátó szerv az **adatigénylést a lehető legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban annak beérkezésétől számított 15 napon belül köteles teljesíteni**. A 15 napos határidőt naptári napokban és nem munkanapokban kell számítani. A közfeladatot ellátó szerv az adatigénylést **ennél hamarabb is teljesítheti**, és bizonyos feltételek esetén a 15 napos határidőt meghosszabbíthatja újabb 15 nappal. Ha ugyanis nagy terjedelmű, sok adat kiadására irányuló adatigénylés érkezik, akkor a közfeladatot ellátó szerv úgy is dönthet, hogy további 15 nappal meghosszabbítja a teljesítés határidejét, vagyis az adatigénylést, annak beérkezésétől számított 30 napon belül teljesíti. Erre akkor is lehetősége van a közfeladatot ellátó szervnek, ha az adatigénylés 15 napon belül történő teljesítése túlzott munkaterhet jelentene a számára.

A teljesítés határidejének 15 nappal történő meghosszabbításáról az adatigénylőt az adatigénylés kézhezvételétől számított (első) 15 napon belül kell tájékoztatni. Fontos, hogy a teljesítési határidő 30 napra történő meghosszabbítása nem akadályozza annak, hogy a közfeladatot ellátó szerv ennél rövidebb idő alatt, sőt, akár az eredeti 15 napos határidő lejártát megelőzően elbírálja az adatigénylést.

Arra is fontos felhívni a figyelmet, hogy a közfeladatot ellátó szerv kizárólag az Infotörvényben meghatározott esetekben jogosult az adatigénylés teljesítésére nyitva álló határidő meghosszabbítására. Ebből következően a közfeladatot ellátó szerv, ha az adatigénylés teljesítésére nyitva álló határidőt meghosszabbítja, akkor a meghosszabbított határidőben az adatigénylés teljesítését már nem tagadhatja meg jogszerűen. Vagyis a teljesítési határidő meghosszabbítása azt jelenti, hogy a közfeladatot ellátó szerv már megvizsgálta az adatigénylést, ennek részeként meggyőződött az adatigénylés teljesíthetőségéről és megállapította azt, hogy nem áll fenn a teljesítést akadályozó megtagadási ok, ellenben a tényleges teljesítéshez hosszabb időre van szüksége.

Forrás: Infotörvény 29. § (1) és (2) bekezdései, 30. § (3) bekezdése

2.38 Az igényelt adat kiadása – formai követelmények, közérthetőség

A közfeladatot ellátó szerv köteles könnyen érthető módon teljesíteni az adatigénylést, és arra kell törekednie, hogy **lehetőség szerint pontosan az adatigénylő által kért formában** adja ki az adatokat. Nem köteles azonban a közfeladatot ellátó szerv erre, hogyha komoly nehézséget okozna az adatokat olyan formában átadni, ahogyan azt az adatigénylő kérte. Gyakori, hogy az adatigénylő nem olyan bontásban vagy leválogatásban kéri az adatokat, ahogyan azok a közfeladatot ellátó szerv rendelkezésére állnak. Amennyiben az adatok adatigénylő által kért és a közfeladatot ellátó szerv által tárolt formája között az eltérés nem jelentős, akkor a közfeladatot ellátó szerv köteles az adatigénylő kérését figyelembe venni. Ha például az adatigénylés az igényelt adatok több iratból történő kiemelésével vagy kimásolásával, vagy a több adathordozón, például több elektronikus levélben vagy több táblázatban lévő adatok egyetlen dokumentumba történő átemelésével teljesíthető, akkor az adatigénylő jó eséllyel számíthat arra, hogy a közfeladatot ellátó szerv a kért módon fogja végrehajtani az adatok kiadását. A NAIH, valamint a bíróságok gyakorlatában kialakult követelmények értelmében ugyanis, **ha az igényelt adatok a közfeladatot ellátó szerv rendelkezésére állnak és észszerű erőfeszítéssel az adatigénylő által kért formában átadhatók, akkor ezt a közfeladatot ellátó szervnek meg kell tennie**.

Más a helyzet akkor, ha az adatigénylő olyan adatokat kér, amelyek csak a közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő adatokból új adatok előállításával adhatók ki. Erre, vagyis **új adatok előállítására ugyanis nem kötelezhető a közfeladatot ellátó szerv**. Az új adat előállításának a sajátosságairól a későbbiekben külön szó lesz még.

Ha a kért adat elektronikus formában már nyilvánosan elérhető, akkor a közfeladatot ellátó szerv az elérési útvonal megjelölésével is teljesítheti az adatigénylést. Ez előfordulhat akkor, ha az adatigénylő a közzétételi listában ténylegesen szereplő adatot kér kiadni és ebben az esetben a közfeladatot ellátó szervnek elegendő azt közölni az adatigénylővel, hogy a listában hol találja meg a keresett adatot. De listás közzététel alá nem eső adat esetében is gyakori, hogy a világhálón már elérhető az igényelt adat. Fontos, hogy a közfeladatot ellátó szerv ilyen esetben csak az adat elektronikus elérhetőségének a pontos megjelölésével teljesítheti az adatigénylést, tehát valamely honlapra mutató általános link



megadása nem elegendő, ahogyan az sem, ha a közfeladatot ellátó szerv általánosságban utal arra, hogy az igényelt adat már megjelent például a sajtóban, vagy már korábban feltöltötte azt a világhálóra.

Elvárható, hogy az adat pontos elérhetőségére mutató linket ne kizárólag nyomtatott iraton, vagyis elektronikus másolást nem lehetővé tévő módon küldje meg a közfeladatot ellátó szerv. Ilyen esetben az adatigénylőnek akár többtucat karakter beírásával kellene bajlódnia, ami nemcsak a hibalehetőségeket sokszorozza meg, de általában még hibátlan begépelés esetén sem vezet el a kívánt tartalomhoz. Ha azonban az adatigénylő kizárólag postai elérhetőséget adott meg, akkor a közfeladatot ellátó szervnek nincs lehetősége a korábban már nyilvánosságra hozott adat elektronikus elérhetőségét másolásra alkalmas módon az adatigénylő tudtára adni. Ilyen esetben a közfeladatot ellátó szerv akkor jár el helyesen, ha tájékoztatja az adatigénylőt arról, hogy az igényelt adat milyen módon érhető el nem elektronikus úton, feltéve, hogy az adat ilyen módon is hozzáférhető. A közérthetőség követelménye további kötelezettségeket ró a közfeladatot ellátó szervre, az Infotörvény értelmében ugyanis az adatigénylés teljesítését nem lehet azért megtagadni, mert annak közérthető formában nem lehet eleget tenni. Ez különösen a csak meghatározott szaktudással rendelkező szakemberek vagy a megfelelő ismeretek vagy jártaság birtokában lévő személyek számára egyértelmű szaknyelvet vagy szakkifejezéseket (például valamely természettudományi vagy műszaki tudományi szakterület képleteit) tartalmazó információk megismerésére irányuló adatigénylés esetében fordulhat elő. Ilyen esetben az mindenképpen elvárható a közfeladatot ellátó szervtől, hogy a megértéshez szükséges segítséget megadja az adatigénylőnek, akár a megfelelő magyarázat átadásával, akár a személyes konzultáció biztosításával.

Más a helyzet akkor, ha a kiadni kért adat kizárólag az adatigénylő által nem ismert nyelven áll a közfeladatot ellátó szerv rendelkezésére. A közfeladatot ellátó szerv ugyanis nem köteles a kezelésében lévő adatokat az adatigénylő által ismert nyelvre lefordítani.

Forrás: Infotörvény 30. § (2) bekezdés

2.39 Másolat készítése és betekintés

Az adatigénylő azt is kérheti, hogy a közfeladatot ellátó szerv készítse a számára az általa kért adatot tartalmazó iratról másolatot. Az adatok kiadásának az is elterjedt módja, hogy a közfeladatot ellátó szerv nem maga készít másolatot, hanem lehetővé teszi, hogy az adatigénylő maga válogassa ki a számára érdekes adatokat tartalmazó iratokat, amelyekről saját maga készít felvételt, másolatot. A modern technológiák, így például az okostelefonok használatának az általánossá válásával a korábban jellemzően csak irodai keretek között rendelkezésre álló fénymásolási és szkennelési lehetőség mára jóformán bárki számára elérhetővé vált. A gyors adatszolgáltatást segíti elő azért az, hogyha az adatigénylő például a saját telefonjával készíthet felvételt a kért adatokról.

A megismerés biztosításának a közérdekű adatokba történő betekintés is az egyik lehetséges módja. Ezzel összefüggésben utalni kell a szerzői jogról szóló törvényre, amely megengedi, hogy a szerzői jogi védelem alatt álló mű közérdekű adatként vagy közérdekből nyilvános adatként való megismerésére irányuló igényt a szerző személyhez fűződő jogainak védelme érdekében az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az adatigénylő által kívánt forma és mód helyett a mű közérdekű adatot vagy közérdekből nyilvános adatot tartalmazó részei megtekintésének lehetővé tételével teljesítse. A közfeladatot ellátó szerv tehát kizárólag a szerzői jogi védelem alá eső művek, például tanulmányok, vagy valamely közfeladatot ellátó szerv által megrendelt, illetve megvásárolt mű (ez lehet például színdarab, regény vagy akár zenemű is) esetében korlátozhatja a közérdekű adat vagy közérdekből nyilvános adat megismerését az adatigénylő által történő megtekintésre. A közfeladatot ellátó szerv azonban nem köteles a szerzői jogi védelem alá eső tartalomban található közérdekű adat vagy közérdekből nyilvános adat megismerése módjának a korlátozására, vagyis dönthet úgy, hogy az ilyen adatot is teljes egészében az adatigénylő rendelkezésére bocsátja. A szerzői jogok és a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó alapvető jog ütközése esetén a közfeladatot ellátó szervnek abból kell kiindulnia, hogy az adatok pusztá megtekintésének a lehetővé tétele észszerűtlen módon korlátozza az alapjog gyakorlását. Az adatokhoz történő hozzáférésnek ez a csökevényes megoldása ellentétes a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jog rendeltetésével. Az adatigénylőnek ugyanis nem arra van alapvető joga, hogy meggyőződjék a közérdekű adatok létezéséről, hanem arra, hogy megismerje azok tartalmát és szabadon terjessze az adatokat. A terjesztés a tényleges, fizikai értelemben vett



birtoklás nélkül a gyakorlatban nem képzelhető el. A közfeladatot ellátó szerv ezért alapvetően köteles a közérdekű adatot az igénylő birtokába adni, és ez a követelmény nem teljesíthető az adatok felmutatásával, illetve a megtekintésük lehetővé tételével.

A közérdekű adatok megismerésének az adatok megtekintésére történő korlátozása törvénysértő akkor, ha az nem a szerzői jogok védelmét szolgálja. Ha azonban az adatigénylő kifejezetten a megismerni kívánt dokumentum megtekintését, illetve az adatokba vagy az iratokba történő betekintést és azok alapján jegyzetek készítését vagy egyes szövegrészek kimásolásának a lehetővé tételét kérte, akkor a megismerés e módjának biztosítása nem kifogásolható a közfeladatot ellátó szerv részéről.

Forrás:

- i. *Infotörvény 29. § (3) bekezdése*
- ii. *a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény 15/A. §*

2.40 A sürgősségi helyzetben megengedett eltérések

Sürgősségi helyzetben, törvényi felhatalmazás szigorú garanciák alapján az általános törvényi határidőnél hosszabb határidő megállapítását is lehetővé teszi az adatigénylés teljesítésére. A koronavírus okozta járvány elleni védekezéssel összefüggő intézkedések között a kormány, átmeneti jelleggel arról is rendelkezett, hogy a közfeladatot ellátó szervek a közérdekű adat megismerésére irányuló igényt annak beérkezésétől számított 45 napon belül teljesítsék. A közfeladatot ellátó szerv a 45 napos teljesítési határidőt egy alkalommal további 45 nappal meghosszabbíthatja.

A közfeladatot ellátó szerv azonban az összességében akár 90 napos teljesítési határidőt kizárólag akkor állapíthatja meg, ha igazolja az alábbi két feltétel együttes megvalósulását.

1. Egyrészt a közfeladatot ellátó szerv köteles valószínűsíteni, hogy az adatigénylésnek az Infotörvény szerint a beérkezéstől számított legfeljebb 15 napon belül történő teljesítése veszélyeztetné a veszélyhelyzettel összefüggő közfeladatai ellátását.
2. Másrészt erről a körülményről és a teljesítési határidő 45 npra történő meghosszabbításáról az adatigénylés beérkezését követő 15 napon belül köteles tájékoztatni az adatigénylőt.

Fontos, hogy az adatigénylés teljesítésére nyitva álló határidő sürgősségi szabályok szerinti meghosszabbítása esetén is irányadóak az adatigénylés teljesítésére vonatkozó fent írt követelmények. Abból következően ugyanis, hogy a kormányrendelet a határidő sürgősségi meghosszabbítását kifejezetten arra az esetre teszi lehetővé, ha az adatigénylés törvényi határidőben történő teljesítése a veszélyhelyzettel összefüggő okból nem lehetséges, logikailag egyértelműen az következik, hogy a meghosszabbított határidőben nincsen mód az adatigénylés teljesítésének a megtagadására. Ha tehát a közfeladatot ellátó szerv él a határidő sürgősségi meghosszabbításának a lehetőségével, akkor legkésőbb ebben a meghosszabbított határidőben köteles az adatokat kiadni. Minden más megoldás, így például a meghosszabbított határidőben történő megtagadás vagy a közfeladatot ellátó szerv hallgatása ellentmondana a közfeladatot ellátó szervet arra felhatalmazó jogszabályi rendelkezésnek, hogy a hozzá intézett adatigénylésnek a kézhezvételtől számított 45 napon belül tegyen eleget. Vagyis a közfeladatot ellátó szerv az adatigénylés teljesítése és nem az adatigénylés teljesíthetőségének az elbírálása érdekében jogosult a határidőt a sürgősségi helyzetre irányadó szabályok szerint meghosszabbítani. Az adatigénylés teljesíthetőségéről a sürgősségi rendszabályok alapján is a beérkezéstől számított 15 napon belül köteles döntést hozni a közfeladatot ellátó szerv.

A bíróságok gyakorlatának és az Alkotmánybíróság erre vonatkozó határozatának az ismeretében megállapítható, hogy törvénysértően jár el a közfeladatot ellátó szerv, ha pusztán megismétli a teljesítési határidő meghosszabbítását lehetővé tévő jogszabályi rendelkezés szövegét ahelyett, hogy ténylegesen ismertetné (rögzítené) azokat a tényeket és körülményeket, amelyek valószínűsítik a közfeladatai ellátásának a veszélyeztetését.

Az is törvénysértő, ha a közfeladatot ellátó szerv nem az adatigénylés beérkezésétől számított 15 napon belül, hanem ennél hosszabb idő elteltével értesíti az adatigénylőt arról, hogy 45 napon belül fogja teljesíteni az adatigénylést. A közfeladatot ellátó szerv azt sem teheti meg törvényesen, hogy az adatigénylés teljesítési határidejét előbb az Infotörvény alapján további 15 nappal hosszabbítja meg,



majd az így a beérkezéstől számított 30 napra megnövelt határidőben arról tájékoztatja az adatigénylőt, hogy végül csak 45 napon belül teljesíti az adatigénylést.

A veszélyhelyzeti szabályozás két további eltérést enged az adatigénylések teljesítésének törvényes útjához képest. Egyrészt a veszélyhelyzet fennállása idején nem lehet személyesen előterjeszteni a közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmeket. Bár az adatigénylés személyes benyújtása feltehetően eleve is visszaszorulóban lévő megoldásnak volt tekinthető, a koronavírus terjedésének a megelőzése érdekében kifejezetten szükséges és indokolt volt a személyes kontaktusok számának ilyen módon történő mérséklése is. Másrészt a közfeladatot ellátó szerv nem teljesítheti az adatigénylést az adatigénylő által kívánt formában, ha ez az adatigénylő személyes megjelenésével járna. Vagyis az adatigénylés betekintés vagy az irat személyes átadása útján történő teljesítése még az adatigénylő kifejezetten erre irányuló kérése esetén is tilos.

A kormány az eredetileg a koronavírus okozta világjárvány elleni védekezés, illetve a járvány terjedésének a megfékezése érdekében bevezetett szükséghelyzeti intézkedéseket időközben alkalmazni rendelte az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében kihirdetett veszélyhelyzet idejére is. A kétféle veszélyhelyzet ugyanakkor eltérő intézkedéseket igényel, például a személyes érintkezés és a személyes megjelenés korlátozása körében a korlátozás más és más mértéke és módja lehet indokolt. Ezért a közfeladatot ellátó szervek akkor járnak el helyesen, ha a szükséghelyzeti határidő-hosszabbítás és az egyéb szükséghelyzeti lehetőségének igénybevételekor mindenben követik a jogszabályok előírásait és az Alkotmánybíróság által támasztott követelményeket. Ellenkező esetben az adatigénylő által kezdeményezett jogorvoslati eljárás elvesztésének komoly kockázatát kell vállalniuk.

Forrás:

- i. *a veszélyhelyzet idején az egyes adatigénylési rendelkezésektől való eltérésről szóló 521/2020 (XI. 25.) kormányrendelet 1. § (2)-(7) bekezdés*
- ii. *egyres, a koronavírus-világjárvány következményeinek elhárítása céljából kihirdetett veszélyhelyzet során kiadott kormányrendeletek hatálybalépéséről és veszélyhelyzeti intézkedésekről szóló 190/2022 (V. 26.) kormányrendelet 1. § (1) bekezdés*
- iii. *az Alkotmánybíróság 15/2021. (V. 13.) AB határozata indokolásának [30]-[45] bekezdései*
- iv. *NAIH Tájékoztatója a közérdekű adatigénylések teljesítésére irányadó rendelkezéseknek az új veszélyhelyzet miatti 2022. június 1-ét követő változásáról*

2.41 Az adatigénylő által nem megismerhető vagy közömbös adatok kiválogatása, kitakarása

Előfordulhat, hogy az adatigénylő által igényelt adatok olyan iratban találhatóak, amely irat tartalmaz az adatigénylő által kért adatokon túl más, az adatigénylő számára közömbös vagy olyan adatokat, amelyeket az igénylő nem ismerhet meg. A közfeladatot ellátó szerv az adatigénylő számára közömbös adatokat kitakarhatja, de erre nem köteles. Az adatigénylő számára közömbös adatok kitakarása akkor indokolt, ha a kitakarás elősegíti az adatigénylés teljesítését, az igényelt adatok felismerését és nem korlátozza az adatok megismerhetőségét. Ez különösen akkor szolgálja az adatigénylő érdekét, ha a kitakarások híján nagyszámú vagy egyébként jelentős terjedelmű közömbös adatból kellene kiválogatnia a számára érdekes közérdekű adatokat vagy közérdekből nyilvános adatokat.

Az adatok kitakarása vagy más módon történő felismerhetetlenné tétele következtében az adatigénylő nem jut hozzá a kitakart információhoz, ezért ez az adatigénylés teljesítése elutasításának (elmaradásának) az egyik eseteként is felfogható. Erre figyelemmel a közfeladatot ellátó szerv akkor jár el helyesen és törvényesen, hogyha kizárólag olyan adatokat takar ki, amelyeket (1) az adatigénylő valóban nem akar megismerni vagy (2) amely adatok vonatkozásában igazolni tudja, hogy az adatigénylés teljesítését jogszerűen megtagadhatja.

Az adatigénylő az általa igényelt adatok jogsértő kitakarása miatt ugyanúgy jogorvoslattal élhet, mintha a közfeladatot ellátó szerv formálisan megtagadná vagy elmulasztaná az adatigénylés teljesítését.



2.42 Az adatelv

Az adatigénylő által megismerhető és a megismerés elől elzárt adatok szétválogatása kapcsán utalni kell a közérdekű adatok nyilvánosságának gyakorlati szempontból egyik legfontosabb alapelvére, nevezetesen az adatközpontú megközelítés elvére. A jogalkalmazás során az „adatelv az iratelvvel szemben” elnevezés is használatos. Ennek az a lényege, hogy a közfeladatot ellátó szervnek az adatigénylést az igényelt adatonként külön – külön kell elbírálnia és az adatigénylés teljesítését pusztán azért nem tagadhatja meg, mert az igényelt adat olyan iratban lelhető fel, amelyben az adatigénylő által nem megismerhető vagy általa nem igényelt adatok is találhatóak. Egyetlen vagy kevés nem megismerhető adat miatt, illetve egyedi vizsgálat nélkül nem lehet egész ügyiratokat (dossziákat) elzárni a nyilvánosság elől.

Forrás:

- i. az Alkotmánybíróság 21/2013. (VII. 19.) AB határozata indokolásának [60] bekezdése
- ii. az Alkotmánybíróság 3069/2019. (IV. 10.) AB határozata indokolásának [44], [51] és [55] bekezdései

2.43 Költségtérítés megállapítása

A közfeladatot ellátó szerv a jogszabályokban meghatározott feltételek fennállása esetén az adatigénylés teljesítésével összefüggésben felmerült költségei megfizetésére szólíthatja fel az adatigénylőt. A költségtérítés megállapításának és megfizetésének részleteit külön útmutató ismerteti, ezúttal mindössze néhány alapvető összefüggésre hívjuk fel a figyelmet.

1. Ha a közfeladatot ellátó szerv költségtérítést állapít meg az adatigénylés teljesítéséért, akkor ezzel elismeri azt, hogy a kiadni kért adat közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adat, amely a birtokában (kezelésében) van, és az adat kiadásának, vagyis az adatigénylés teljesítésének nincsen akadálya. Ha ez nem így lenne, értelmetlen lenne a költségtérítés megállapítása, hiszen **a közfeladatot ellátó szerv nem számíthat fel költségeket olyan adat kiadásáért, amit nem is birtokol, vagy amely nem közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adat, vagy amely bár a kezelésben áll és közérdekű, illetve közérdekből nyilvános is, de a kiadását meg kell tagadni.** Ha ugyanis az adatigénylés teljesítése akadályba ütközik, akkor a közfeladatot ellátó szervnek meg kell tagadnia az adatok kiadását és erről indokolt értesítést kell küldenie az adatigénylőnek. Mindezekben az esetben értelmezhetetlen a költségtérítés megállapítása.
2. A közfeladatot ellátó szerv kizárólag akkor állapíthat meg költségtérítést, ha meggyőződött arról, hogy az adatigénylés teljesítésének nincsen akadálya. Ebből következően törvénysértő és ezért nem megengedhető az a megoldás, ha a közfeladatot ellátó szerv a költségtérítést az adatigénylés teljesíthetőségének a megvizsgálása, vagy a kiadni kért adatok előzetes átvizsgálása, netán az adatok létezésének, fellelhetőségének a megállapítása, vagy a kiadhatóságuknak az eldöntése érdekében állapítja meg. A közfeladatot ellátó szerv nem állapíthat meg költségtérítést annak eldöntéséért, hogy teljesíteni fogja-e az adatigénylést. Vagyis **költségtérítés megállapítására nincsen törvényes lehetőség, ha annak megfizetését követően a közfeladatot ellátó szerv nem teljesíti magát az adatigénylést.**
3. A **költségtérítés megállapítása** és ezáltal az adatszolgáltatásnak fizetési kötelezettség teljesítésétől történő függővé tétele **nem kötelező, az minden esetben a közfeladatot ellátó szerv döntésén múlik.** E döntés meghozatalakor a **közfeladatot ellátó szervnek** arra is tekintettel kell lennie, hogy **az adatigénylések teljesítésekor az Alaptörvényben meghatározott alapvető jog érvényesülését kell elősegítenie.** Az adatigénylő a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó alapvető jogát gyakorolja. **Az alapvető jogok érvényre juttatása a közfeladatot ellátó szervek részéről nem díjhoz kötött szolgáltatás, hanem alkotmányos kötelezettség.**
4. A technikai jellegű költségek, például az iratok másolása, szkennelése, az igényelt adatok adathordozóra másolása (mentése) esetén az adathordozó árának és más hasonló, inkább névleges összegű fizetési kötelezettségek előírásán túl **a közfeladatot ellátó szerv az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaráfordítás költségének a megtérítését is**



igényelheti. Erre akkor van lehetősége a közfeladatot ellátó szervnek, ha az adatigénylés teljesítése az alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételevel jár.

5. Ha az adatigénylés teljesítéséhez szükséges munkaráfordítás nem haladja meg a 4 órát, akkor a közfeladatot ellátó szerv nem igényelheti az ezzel összefüggő költségei előzetes megtérítését. Ez a gyakorlatban, a kerekítési szabályokra figyelemmel azt jelenti, hogy az adatigénylés teljesítéséhez szükséges munkaráfordítás első 4,5 órája az adatigénylő számára mindenképpen ingyenes.
6. **A közfeladatot ellátó szerv** továbbá az adatigénylés teljesítésével együtt járó **költségeknek kizárólag az ötezer forintot meghaladó részének az előre történő megfizetését várhatja el az adatigénylőtől.** Vagyis az adatigénylés teljesítésének a költsége, álljon az akár munkaerő-ráfordítási, akár dologi költségelemekből, ha ötezer forint alatt marad, nem terhelhető az adatigénylés teljesítését megelőzően az adatigénylőre

Forrás:

- i. *Infotörvény 29. § (3)-(6) bekezdései*
- ii. *a közérdekű adat iránti igény teljesítéséért megállapítható költségtérítés mértékéről szóló 301/2016. (IX. 30.) kormányrendelet*
- iii. *az Alkotmánybíróság 13/2019. (IV. 8.) AB határozat indokolásának [82] bekezdése*
- iv. *az Alkotmánybíróság 3299/2019. (XI. 18.) AB határozata*
- v. *a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság tájékoztatója a közérdekű adatigénylések költségtérítéséről*

2.44 Az adatigénylés teljesítésének a korlátjai

A közfeladatot ellátó szerv minden hozzá intézett adatigénylést köteles érdemben elbírálni, ez azonban nem jelenti azt, hogy minden adatigénylést teljesítenie kell. A közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog nem korlátozhatatlan. Vannak olyan esetek, amikor a közfeladatot ellátó szerv nem adhatja át a kért közérdekű adatot, ilyenkor köteles megtagadni az adatigénylés teljesítését. Egyes megtagadási okokat az Infotörvény szabályoz, de más törvények is rendelkeznek olyan esetekről, amikor a közérdekű adatok nem ismerhetők meg. Vannak olyan megtagadási okok is, amelyek a bíróságok, illetve az Alkotmánybíróság gyakorlatában alakultak ki. Egyes esetekben ráadásul nem is valamely megtagadási ok, hanem az adatigénylés teljesítése alól mentesítő valamely sajátos körülmény akadályozza a közérdekű adatok megismerését.

Ha az adatigénylés teljesítése nem lehetséges, akkor a közfeladatot ellátó szerv erről köteles tájékoztatni az adatigénylőt. A tájékoztatásból ki kell derülnie a megtagadás, illetve a teljesítés elmaradása okainak, és az adatigénylőt megillető jogorvoslati lehetőségeknek. A közfeladatot ellátó szerv ezt a tájékoztatást az adatigénylés kézhezvételétől számított 15 napon belül köteles megadni. Amint arról az adatigénylés teljesítésére nyitva álló határidő ismertetésekor már szó esett, a közfeladatot ellátó szerv a megtagadás tényéről, okairól, valamint a jogorvoslati lehetőségekről köteles az adatigénylés kézhezvételétől számított 15 napon belül tájékoztatást nyújtani az adatigénylőnek. Vagyis a közfeladatot ellátó szerv az adatigénylés kézhezvételétől számított 15 napon belül köteles döntést hozni az adatigénylés teljesíthetőségéről. A jóhiszeműség követelményéből fakadóan is az várható el a közfeladatot ellátó szervtől, hogy a teljesítés / megtagadás kérdésében minél hamarabb döntsön. Amennyiben a közfeladatot ellátó szerv meghosszabbítja az adatigénylés teljesítésére nyitva álló határidőt, akkor a törvény értelmében már nem dönthet az adatigénylés megtagadásáról.

Fontos azonban megjegyezni, hogy a bíróságok a gyakorlatban nem szankcionálják azt sem, ha a közfeladatot ellátó szerv az adatigénylés megtagadásáról a teljesítésre nyitva álló határidő meghosszabbítását követően, vagyis az adatigénylés beérkezésétől számított 15 napon túl dönt. Ennek a jogorvoslati lehetőségek szempontjából van jelentősége, az adatigénylő ugyanis a kérelme megtagadásától számított 30 napon belül fordulhat bírósághoz. A bíróság a keresetet akkor is befogadja, ha a közfeladatot ellátó szerv a megtagadásról, amúgy törvénytörően, nem az adatigénylés beérkezésétől számított 15 napon belül, hanem a meghosszabbított határidőben értesíti az adatigénylőt. Minderről részletesen a jogorvoslatra vonatkozó rendelkezések ismertetésekor lesz szó.



A közfeladatot ellátó szerv akkor jár el célszerűen, ha az adatigénylés időpontját és az igényelt adatok körét az adatigénylésre adott válaszban egyenként, tételesen megjelöli és azokhoz egyenként hozzárendeli a kért adatot, illetve, megtagadási vagy mentesülési ok esetén ezt az okot, feltéve, hogy ez technikailag lehetséges.

Az adatigénylés részleges teljesítése és egyes adatok kitakarása is a megtagadás egyik formájának minősül, ezért a közfeladatot ellátó szerv ilyen esetben is köteles a ki nem adott adatok vonatkozásában tájékoztatni az adatigénylőt a jogorvoslati lehetőségekről.

A jogorvoslati lehetőségről történő tájékoztatás azért nagyon fontos, mert abban a kérdésben, hogy a közérdekű adat megismerhető-e, nem a közfeladatot ellátó szerv mondja ki a végső szót. A közfeladatot ellátó szervek, függetlenül attól, hogy általában véve milyen tevékenységet látnak el, amikor a hozzájuk intézett adatigénylés teljesítéséről vagy a teljesítés megtagadásáról döntenek, jogalkalmazást végeznek. E folyamat során kötelesek értelmezni az Infotörvény és más jogszabályok rendelkezéseit és indokolt döntést kell hozniuk. Az adatigénylés teljesítésének a megtagadásával szemben a NAIH és a bíróságok eljárását is lehet kezdeményezni és legvégső lehetőségként az Alkotmánybírósághoz, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságához (Strasbourg) is lehet fordulni. Erről később részletesen szó lesz még.

Forrás: a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság tájékoztatója a közérdekű adatok megismerésének korlátairól

2.45 Az adatigénylés teljesítésének mellőzését lehetővé tévő okok

Az adatigénylés teljesítésének mellőzését lehetővé tévő okok két nagy csoportra oszthatóak. Az első csoportba azok az okok tartoznak, amelyek alapján a közfeladatot ellátó szerv mentesül az adatigénylés teljesítésének a kötelezettsége alól, míg a másik csoportban az adatigénylés teljesítése megtagadásának az okai találhatók. Bár az adatigénylő szempontjából első ránézésre közömbös, hogy miért nem kapja meg az igényelt adatot, valójában a mentesülési okok és a megtagadási okok lényegesen különböznek egymástól.

A mentesülési okok sosem kötik a közfeladatot ellátó szervet, vagyis a közfeladatot ellátó szerv akkor is teljesítheti az adatigénylést, ha mentesülési ok alapján akár mellőzhetné is a teljesítést.

Ezzel szemben a megtagadási ok kötelező a közfeladatot ellátó szerve, ezért annak az alkalmazásától nem tekinthet el. Ebből azonban nem az következik, hogy a megtagadási ok alkalmazása automatikus lenne, a közfeladatot ellátó szerv ugyanis köteles gondosan vizsgálni és mérlegelni azt, hogy valóban fennáll-e a megtagadási ok. Kizárólag akkor utasíthatja el az adatigénylés teljesítését, ha törvényesen indokolni tudja a megtagadási ok fennforgását.

Jogorvoslati szempontból is különbségek fedezhetőek fel a mentesülés esetei és a megtagadás okai között. Míg a megtagadással szemben az adatigénylőadatigénylő jogorvoslattal élhet, addig a mentesülési okokkal szemben általában nem áll rendelkezésre jogorvoslat.

Közös azonban a mellőzés okainak e két csoportjában az, hogy a közfeladatot ellátó szerv, hivatkozzék a mellőzés bármely okára is, mindig köteles indokolt és a jogorvoslati lehetőségekre is kiterjedő tájékoztatást adni az adatigénylőnek, ha nem teljesíti az adatigénylést.

Az alábbiakban előbb a mentesülést eredményező körülményeket, ezt követően pedig a megtagadási okokat mutatjuk be. Mind a mentesülési okokat, mind a megtagadási okokat a törvények előírásaira, valamint a NAIH, a bíróságok és az Alkotmánybíróság gyakorlatára figyelemmel ismertetjük.

2.46 Mentesülési okok

Az Infotörvény három esetben mentesíti a közfeladatot ellátó szerveket az adatigénylés teljesítésnek a kötelezettsége alól: 1) ismételt adatigénylés esetén, 2) névtelen adatigénylés esetén, illetve 3) akkor, ha az adatigénylő nem fizeti meg előzetesen a közfeladatot ellátó szerv által megállapított, a kormányrendeletben meghatározott összeghatár (jelenleg 5000 Ft) feletti mértékű költségtérítést vagy ha a költségtérítés ismeretében nem tartja fenn az adatigénylést. A gyakorlatban 4) az új adat előállításának esete is a mentesülés egyik okaként alakult ki, míg 5) az Európai Unió szerveivel történő



konzultáció kötelezettsége, hatásában, szintén a mentesülés egyik okaként viselkedik. Ez az öt eset képezi tehát a mentesülési okokat.

2.47 Mentesülés az ismételt adatigénylés teljesítésének a kötelezettsége alól

A közfeladatot ellátó szerv nem köteles teljesíteni az azonos adatigénylő által egy éven belül ismételt előterjesztett, azonos adat megismerésére irányuló igényt. A közfeladatot ellátó szerv ennek a mentesülési oknak az alkalmazása érdekében jogosult arra, hogy egy éven át tárolja az adatigénylő adatait (nevét, megnevezését, kapcsolattartási adatait) az esetleges ismételtség megállapítása céljából. A közfeladatot ellátó szerv nem köteles arra, hogy az egy éven belül megismételt adatigénylés teljesítését mellőzze, vagyis az a közfeladatot ellátó szerv belátásán múlik, hogy teljesíti-e az igénylő által azonos adatra nézve egy éven belül megismételt adatigénylést vagy sem. A közfeladatot ellátó szerv tehát nem sért törvényt akkor, ha a mentesülési ok ellenére teljesíti az ismételt adatigénylést.

Törvénysértő a közfeladatot ellátó szerv eljárása abban az esetben, ha a hozzá intézett adatigénylést megválaszolatlanul hagyja, majd az ugyanazon adatigénylő által egy éven belül azonos adatok megismerésére újra előterjesztett adatigénylést azért nem teljesíti, mert az ismételt adatigénylés teljesítésére a mentesülési oknál fogva nem köteles. A közfeladatot ellátó szerv ugyanis köteles érdemben elbírálni a hozzá intézett adatigénylést: az adatigénylést vagy teljesíteni tartozik, vagy indokolt és a jogorvoslati jogról is tájékoztatást tartalmazó döntésben el kell utasítsa azt. A mentesülési ok kizárólag erre a követelményre figyelemmel értelmezhető, vagyis a közfeladatot ellátó szervnek meg kell vizsgálnia és érdemben meg kell válaszolnia az adatigénylést. Az azonos adatoknak ugyanazon adatigénylő által történő ismételt igénylését kizárólag akkor nem köteles teljesíteni, ha 1) az igényelt adatot korábban már maradéktalanul kiadta és azóta nem következett be változás az adatokban, vagy ha 2) az eredeti adatigénylést jogszerűen megtagadta és a megtagadás okát tekintve nem következett be változás.

Az Infotörvény vonatkozó rendelkezése nem tartalmazza szövegszerűen azt az előírást, miszerint ismételt előterjesztésre kizárólag a korábban érdemben elbírált és megválaszolt – teljesített vagy indokolt válaszban elutasított – adatigénylés teljesítése mellőzhető. A NAIH és a bíróság gyakorlata azonban egyértelmű. Az Alaptörvénnyel és az Infotörvénnyel ugyanis ellentétes az, ha a közfeladatot ellátó szerv nem teljesíti és nem is bírálja el a hozzá intézett adatigénylést, majd annak egy éven belüli megismétlése esetén az újabb adatigénylés teljesítését annak megismételt voltára hivatkozással mellőzi. Az Alaptörvény és az Infotörvény azt várják el a közfeladatot ellátó szervektől, hogy segítsék elő az általuk kezelt közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok megismerését, másrészt azt, hogy jóhiszeműen és gondosan járjanak el. A megismételt adatigénylés teljesítésének a mentesülési okra alapított mellőzése nem egyeztethető össze ezekkel az alapvető elvárásokkal akkor, ha a közfeladatot ellátó szerv elmulasztotta az eredeti adatigénylés megválaszolását. Mivel a jog nem szankcionálja ezt az eredendően törvénysértő megoldást, a közfeladatot ellátó szervek felelős és jogtisztelő hozzáállásán múlik az, hogy érvényt szerezzenek a közérdekű adatok megismerésére irányuló alapvető jognak.

Annak érdekében, hogy az adatigénylés ismételt előterjesztéséből fakadó bizonytalanságokat elkerüljék, az adatigénylők akkor járnak el célszerűen, ha a megválaszolatlanul vagy elbírálatlanul maradt adatigénylésüket nem nyújtják be egy éven belül ismételt ugyanahhoz a közfeladatot ellátó szervhez. Ilyen esetben az azonos adatok megismerésére irányuló adatigénylésnek ugyanazon közfeladatot ellátó szervhez más adatigénylő által, más elérhetőségi adat(ok) megjelölésével történő előterjesztése lehet célravezető.

A közfeladatot ellátó szerv az éven belül azonos adatigénylő által ismételt benyújtott adatkérést köteles teljesíteni, ha az igényelt adatok időközben megváltoztak. Ha tehát az adatigénylő kifejezetten azért ismétli meg az adatigénylést, mert a változásra kíváncsi, akkor a közfeladatot ellátó szerv semmiképpen nem mellőzheti az adatigénylés teljesítését pusztán annak ismételt előterjesztése miatt. Ilyen esetben célszerű, ha az adatigénylő kifejezetten megjelöli az ismételt adatigénylésben azt a körülményt, hogy a korábban kért adatokban időközben beállott változásról kér tájékoztatást.

Fontos újra hangsúlyozni, hogy az éven belüli ismételtség nem kötelező megtagadási ok, ezért a közfeladatot ellátó szerv dönthet úgy, hogy megválaszolja az ismételt előterjesztett adatigénylést.



Forrás: Infotörvény 29. § (1a) bekezdés

2.48 Mentésülés a névtelen adatigénylés teljesítésének a kötelezettsége alól

A közfeladatot ellátó szerv akkor sem köteles teljesíteni az adatigénylést, ha az adatigénylő nem adja meg a vele történő kapcsolattartásra alkalmas adatait, vagy ha teljesen névtelenül terjeszti elő az adatigénylését. Az adatigénylővel történő kapcsolattartáshoz szükséges adat(ok) hiánya vagy elégtelen volta tulajdonképpen lehetetlenülésként is felfogható. Ha például postai levél útján érkezik az adatigénylés, de sem feladó, sem az adatok fogadására szolgáló más cím nincsen benne megjelölve, akkor a közfeladatot ellátó szerv nem tudja teljesíteni az adatigénylést. Ugyanez a helyzet a válaszlevél fogadására alkalmatlan e-mail címről érkező adatigénylésekkel.

Elképzelhető azonban, hogy a névtelen adatigénylés teljesíthető, mert például válaszlevél fogadására alkalmas e-mail címről érkezik vagy a nyomtatott iratban benyújtott adatigénylésben az adatigénylő megfelelően megjelöli az elérhetőségét

Fontos hangsúlyozni, hogy a névtelenség sem kötelező megtagadási ok, ezért a közfeladatot ellátó szerv dönthet úgy, hogy megválaszolja vagy akár teljesíti is a névtelen adatigénylést, feltéve, hogy ez az adatigénylő elérhetőségének az ismeretében egyáltalán lehetséges.

Forrás: Infotörvény 29. § (1b) bekezdés

2.49 A költségtérítés előre történő megfizetésének elmaradásával összefüggő mentesülési ok

A közfeladatot ellátó szerv két esetben is mentesül az adatigénylés teljesítésének kötelezettsége alól a költségtérítéssel összefüggésben. Ha a közfeladatot ellátó szerv az adatigénylés teljesítését költségtérítéshez köti és a költségtérítés mértéke meghaladja a kormányrendeletben meghatározott mértéket (jelenleg 5000 Ft), akkor erről értesítenie kell az adatigénylőt és meg kell kérdeznie, hogy az adatigénylő a költségtérítés ismeretében is fenntartja-e az igényét. Amennyiben az adatigénylő erre a kérdésre nem reagál, vagy azt válaszolja a közfeladatot ellátó szervnek, hogy az adatigénylést nem tartja fenn, akkor a közfeladatot ellátó szervnek nem kell teljesítenie az adatigénylést. Az adatigénylőnek a költségtérítésre vonatkozó tájékoztatás kézhezvételétől számított 30 napja van annak eldöntésére, hogy fenntartja-e az adatigénylést.

Ha az adatigénylő a költségtérítés keretében fizetendő összeg ismeretében fenntartja az adatigénylést, akkor a közfeladatot ellátó szerv köteles legalább 15 napos fizetési határidőt biztosítani a költségtérítés összegének előre történő megfizetésére. Ha azonban az adatigénylő, korábbi vállalása ellenére nem fizeti meg előre a költségtérítés összegét, akkor a közfeladatot ellátó szerv ugyanúgy mentesül az adatigénylés teljesítésének kötelezettsége alól, mintha az adatigénylő eleve nem vállalta volna a költségtérítés előre történő megfizetését.

Mivel azonban a költségtérítés megállapítása nem kötelező, ezért a közfeladatot ellátó szerv még akkor is dönthet az adatigénylés teljesítése mellett, ha korábban a kormányrendeletben meghatározott összeghatár feletti mértékű költségtérítést állapított meg és az adatigénylő emiatt visszalépett vagy az adatigénylése fenntartása ellenére nem fizette meg előre a költségtérítést.

2.50 Új adat előállítása

Az Infotörvény nem nevezi meg az adatigénylés teljesítése mellőzését lehetővé tévő okként az új adat előállításának a tilalmát. A gyakorlatban azonban az a követelmény alakult ki, hogy a közfeladatot ellátó szervek nem kötelezhetőek adatigénylés útján arra, hogy többletfeladatként korábban nem létező, új adatot állítsanak elő. A közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jog már meglévő, rögzített adatokban fellelhető információ megismerését teszi lehetővé. Arra azonban nem teremt kötelezettséget, hogy a közfeladatot ellátó szerv kutatással, meglévő adatok elemzésével és értelmezésével, vagy nem a megkeresett közfeladatot ellátó szerv birtokában lévő adat beszerzésével tegyen eleget az



adatigénylésnek. A gyakorlatban új adat előállításának nevezett esetek igen sokrétűek. Ezek megértéséhez előre kell bocsátani, hogy ebben a körben sem érvényesül kötelező tilalom, vagyis a közfeladatot ellátó szerv dönthet úgy, hogy akár jelentős energiákat igénylő módon is teljesíti az adatigénylést. Erre azonban nem köteles és ilyen kötelezettséget a bíróságok sem állapítanak meg.

Számos bírósági és több alkotmánybírósági döntés foglalkozott azzal, hogy mikor hivatkozhatnak a közfeladatot ellátó szervek arra, hogy az adatigénylés csak új adat előállítása útján teljesíthető. Az alábbiakban az Alkotmánybíróság által kialakított azon követelményeket ismertetjük, amelyek teljesülése esetén a közfeladatot ellátó szerv új adat előállítására hivatkozva elutasíthatja az adatigénylés teljesítését.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt leszögezte, hogy ha az igényelt adat a közfeladatot ellátó szerv kezelésében „készen és rendelkezésre áll”, akkor azt minden további nélkül ki kell adja. Az igényelt adat akkor áll „készen és rendelkezésre”, ha 1) létezik, 2) közérdekű adatnak vagy közérdekből nyilvános adatnak minősül, 3) a közfeladatot ellátó szerv kezeli azt és 4) az adat azonnal elérhető.

Előfordul olyan eset is, amikor a közfeladatot ellátó szerv ugyan ténylegesen felkutatja és rendszerezi az igényelt adatokat, ennek ellenére mégis úgy érzékeli, hogy az információ „készen és rendelkezésre áll”, mert például az adat kikeresése vagy több adatból az adatsor összeállítása számítógépes megoldással történik és ezért nem jelent komolyabb munkaterhet.

Ha tehát az igényelt adat a közfeladatot ellátó szervnél „készen és rendelkezésre áll”, vagy ha annak előállítása nem okoz jelentős munkaterhet, akkor a közfeladatot ellátó szerv nem hivatkozhat arra, hogy új adat előállítása útján lenne csak teljesíthető az adatigénylés.

Vannak azonban olyan esetek, amikor valós munkaterhet jelent a közfeladatot ellátó szervnek az, hogy teljesítse az adatigénylést, mert például nem lehetséges elektronikus úton – adatbázisból, lajstromból, statisztikai nyilvántartásból stb. – elvégezni a szükséges adatösszesítést. Jellemzően ilyen, amikor az igényelt adat(ok) kiadása kizárólag hagyományos, papíralapú kereséssel teljesíthető. A jelentős munkateher önmagában nem megtagadási ok, ezért erre történő hivatkozással sem tagadható meg az adatigénylés teljesítése. Vagyis az nem minősül új adat előállításának, ha a közfeladatot ellátó szerv az általa kezelt és számára rögzített formában létező adatokat kénytelen kigyűjteni, meghatározott szempont szerint kiválogatni, illetve összerendezni ahhoz, hogy teljesíthesse az adatigénylést. Az adatigénylést főszabály szerint teljesíteni kell akkor is, ha az adatot esetleg a közfeladatot ellátó szerv nyilvántartásainak és/vagy az általa tárolt iratoknak az áttekintése útján ki kell keresni.

A közfeladatot ellátó szerv kényelmi alapon sem tagadhatja meg az adatigénylést, arra hivatkozással, hogy annak teljesítéséhez az általa kezelt dokumentumokat át kell vizsgálni, és a megismerhető adatokat el kell különíteni a nem megismerhető adatoktól. Amennyiben ezek a műveletek jelentős munkaterhet eredményeznek, a közfeladatot ellátó szerv adott esetben ezzel arányos költségterítést állapíthat meg.

A közfeladatot ellátó szervezeteknek az adatigénylések teljesítése során abból kell kiindulniuk, hogy a közérdekű adatok megismerésének a biztosítása az egyik alapvető alkotmányos kötelezettségük. E kötelezettség teljesítése érdekében aktív, tevőleges magatartás tanúsítására is készen kell álljanak annak érdekében, hogy a hozzájuk intézett adatigénylés teljesítése útján is elősegítsék a polgárokat megillető alapvető jog érvényesülését. Összefoglalóan tehát a közfeladatot ellátó szervek kizárólag akkor hivatkozhatnak arra, hogy új adat előállítására lenne szükség az adatigénylés teljesítéséhez, hogyha a fent ismertetett kritériumokon túlmutató, vagyis az egyszerű és könnyedén végrehajtható számítógépes műveletek, illetve a különösebb megfontolást vagy nagyobb arányú munkaszervezést nem igénylő iratrendezés, másolás és más hasonló műveletek elvégzése nem elegendő az adatigénylés teljesítéséhez. Pusztán azon az alapon, hogy az adatigénylés munkaterhet eredményez, még akkor sem tagadható meg annak teljesítése, ha a munkateher nem vitatottan jelentős. Ha azonban összetett kutatási feladatokat, újfajta leválogatási szempontok kidolgozását vagy korábban nem létezett számítási módszereket vagy statisztikai összesítéseket igényelne az adatkérés teljesítése, akkor alappal lehet az új adat előállítására hivatkozással visszautasítani annak teljesítését. Ez azonban még ilyenkor sem kötelező, az adatigénylés teljesítésének új adat előállítására hivatkozással történő elutasítása mindig a közfeladatot ellátó szerv döntésén múlik.

Érdekességként utalunk arra az egyetlen kivételre, amikor a bíróságok kötelezni szokták a közfeladatot ellátó szerveket arra, hogy akár új adat előállítása útján is teljesítsék az adatigénylést. A lista szerint közéteendő, de elérhetetlen adatok esetére gondolunk. Ha ugyanis a közfeladatot ellátó szerv köteles



az adatot közzétenni, akkor nem hivatkozhat arra, hogy az adat nem áll a rendelkezésére és azt új adatként kellene előállítania. Ilyen esetben a bíróság az adat kiadására kötelezi a közfeladatot ellátó szervet, függetlenül attól, hogy az milyen erőfeszítéseket igényel. Ennek oka az, hogy ilyenkor a közfeladatot ellátó szerv eleve mulasztásban van, tehát valójában nem az adatigénylés teljesítése, hanem a lista szerinti közzététel feltételeinek történő megfelelés érdekében kell az addig nem létező adatot újként előállítania.

Forrás: az Alkotmánybíróság 13/2019. (IV. 8.) AB határozat indokolásának [46]-[53] és [59]-[61] bekezdései

2.51 Konzultáció az Európai Unió valamely szervével vagy más európai uniós tagállammal

Sajátos helyzetet eredményez az Infotörvény azon előírása, amely szerint az Európai Unió valamely intézménye vagy tagállama által előállított adat megismerésére irányuló igény teljesítése ügyében a közfeladatot ellátó szervnek kétsédelem nélkül meg kell keresnie az Európai Unió érintett intézményét vagy tagállamát. Ez az úgynevezett konzultációs kötelezettség valójában nem tekinthető megtagadási oknak, sem az adatigénylés teljesítése alól mentesülést eredményező körülménynek. A gyakorlat azonban másként látszik alakulni.

A konzultáció kötelezettsége valójában nem az Infotörvényen alapul, azt az Európai Unió egyik rendelete írja elő, de az Infotörvény által támasztott követelményhez képest eltérő tartalommal. Az európai uniós szabály értelmében a közfeladatot ellátó szerv akkor köteles konzultációt lefolytatni az érintett európai uniós szervvel az adatok kiadhatóságáról, ha nem egyértelmű a közfeladatot ellátó szerv számára, hogy a kért dokumentumot kiadhatja-e vagy sem. Tehát ha a közfeladatot ellátó szerv el tudja dönteni, hogy az adatigénylés teljesíthető-e, vagy azt meg kell tagadja, akkor nem kell erről külön egyeztetessen az európai uniós társszervvel.

Ezzel szemben az Infotörvény előírása minden olyan esetben konzultációt tesz kötelezővé, amikor az adatigénylés európai uniós vagy más tagállamban előállított adatra irányul. Ugyanakkor az Infotörvény mindössze annyit ír elő, hogy a konzultáció tartama nem számít bele a közfeladatot ellátó szerv számára az adatigénylés teljesítésére nyitva álló határidőbe, vagyis amíg a konzultáció tart, addig nyugszik a teljesítési határidő. Arról azonban nem rendelkezik az Infotörvény, hogy a közfeladatot ellátó szervnek mennyi időt kell biztosítania a megkeresett európai uniós szervnek vagy tagállamnak az álláspontja kifejtésére. Az Infotörvény arról is hallgat, hogy mi a teendő akkor, ha a közfeladatot ellátó szerv elmulasztja a konzultációt. Ebből azonban elvileg nem következik az, hogy a konzultáció akár tetszőleges hosszúságúra is nyúlhat és az elmulasztása ne járna következményekkel. Ha ugyanis a közfeladatot ellátó szerv határidőben nem kezdeményezi a konzultációt, akkor az adatigénylővel szemben nem hivatkozhat jogszerűen a mulasztására, ugyanis a jóhiszeműség követelményével nem lenne összeegyeztethető az, ha a közfeladatot ellátó szerv a saját felrható magatartására alapozva igyekezne kibújni a kötelezettsége alól. Az időben parttalan tartamú konzultáció ugyanígy a jóhiszemű joggyakorlás követelményébe ütközik.

Hatását tekintve a konzultációs kötelezettség a gyakorlatban mentesülési okként viselkedik. A konzultációs kötelezettséget a bírósági gyakorlat úgy értelmezi, hogy az Európai Unió valamely szerve vagy másik tagállama által előállított adat megismerésére irányuló igény teljesítéséről az érintett európai uniós szerv vagy a másik tagállam jogosult dönteni, és ez a döntés a kötelező konzultáció útján szerezhető be. Bár az Infotörvény értelmében a közfeladatot ellátó szerv köteles a konzultációra, amit ezért jogszerűen nem mulasztthat el, ha azonban mégis így tesz, akkor nem áll rendelkezésre az érintett európai uniós szervnek vagy a másik tagállamnak az adatigénylés teljesíthetőségére vonatkozó döntése. Előfordul, hogy egyes közfeladatot ellátó szervek a gyakorlatban erre a körülményre alapítottnan mellőzik az adatok kiadását. Éppen ezért fontos hangsúlyozni, hogy a közfeladatot ellátó szerv törvénysértően jár el, ha a konzultációra irányuló kötelezettség teljesítését azért mulasztja el, hogy így mentesüljön az adatkiadás kötelezettsége alól.

A közfeladatot ellátó szerv, helyes eljárása esetén az európai uniós érintettségű adatra irányuló igénylést ugyanúgy bírálja el és teljesíti vagy dönt a teljesítés megtagadásáról, mint a tisztán belföldi adatra irányuló kérelmeket. Ha a közfeladatot ellátó szervnek kétsége támad az adatigénylés teljesíthetőségét illetően, akkor köteles megkérdezni erről az érintett európai uniós szervet vagy a másik



tagállamot. De az európai uniós szerv vagy a másik tagállam konzultáció keretében kifejtett álláspontja nem köti a közfeladatot ellátó szervet, ahogyan az sem, ha a megkeresett európai uniós szerv vagy a másik tagállam nem reagál a közfeladatot ellátó szerv által kezdeményezett konzultáció keretében. Ez alól egy kivétel van, ugyanis az európaieurópai uniós jog elsőbbségének az elvéből fakadóan az adatigénylés nem teljesíthető akkor, ha az adat kiadásának ugyan nincsen az Infotörvényből levezethető akadálya, ellenben valamely európai uniós jogi aktus megtiltja az adathoz történő hozzáférést. Ilyen kifejezett európai uniós jogi tilalom hiányában azonban a közfeladatot ellátó szerv kiadhatja az igényelt adatot, függetlenül attól, hogy miként foglal állást vagy állást foglal-e egyáltalán a konzultáció keretében megkeresett európai uniós szerv vagy a másik tagállam.

Ha pedig a közfeladatot ellátó szerv elmulasztja a konzultációra irányuló kötelezettsége teljesítését, abból semmi esetre sem az következik, hogy nem kell kiadnia az igényelt közérdekű adatot. A konzultáció elmaradásából mindössze az következik, hogy dilemma hiányában a közfeladatot ellátó szerv maga el tudja és el fogja dönteni az adatigénylés teljesíthetőségét az általános követelmények szerint.

Forrás:

- i. Infotörvény 29. § (2a) bekezdés
- ii. Az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről, 5. cikk

2.52 Megtagadási okok

2.53 Megtagadási okok

A megtagadási okok rendszerén belül az alábbi három csoportot érdemes elkülöníteni:

1. Két megtagadási okot közvetlenül az Infotörvény határoz meg, ezek 1) a döntéselőkészítő adat és 2) a minősített adat megismerésére irányuló igény megtagadása.
2. A gyakorlatban alakult ki a megtagadás azon esete, amikor a közfeladatot ellátó szerv arra hivatkozik, hogy nem kezeli a kiadni kért közérdekű adatot vagy a kiadni kért adat nem is közérdekű adat.
3. További megtagadási okokat az Infotörvény által adott felhatalmazás alapján egyes ágazati törvények szabályoznak.

Az alábbiakban tételesen megvizsgáljuk az összes megtagadási okot.

2.54 A közfeladatot ellátó szerv nem adatkezelő, vagy az igényelt adat nem közérdekű adat

Előfordul, hogy a közfeladatot ellátó szerv azzal az indokolással tagadja meg az adatigénylés teljesítését, hogy az igényelt adatot nem kezeli, vagyis nem minősül adatkezelőnek, illetve, hogy az igényelt adat nem közérdekű adat.

Attól függetlenül, hogy ebben az esetben nem beszélhetünk szigorúan vett megtagadási okról, érvényesül az a követelmény, miszerint az adatigénylés teljesítése megtagadásának az okát és annak jogszerűségét a közfeladatot ellátó szervnek, míg azt, hogy az igényelt adat a közfeladatot ellátó szerv birtokában (kezelésében) van és közérdekű adat, az adatigénylőnek kell bizonyítania. Ha a közfeladatot ellátó szerv az adatigénylés teljesítésének a megtagadását adatkezelői mivoltának vagy az igényelt adatok közérdekű adat voltának a hiányára alapítja, akkor a kialakuló jogvitában az Infotörvény szerinti követelmények teljesülését kell igazolni.

Ez a fajta jogvita végső soron teljes mértékben jogkérdések, illetve jogértelmezési dilemmák eldöntésén múlik.

Természetesen a közfeladatot ellátó szerv nem sért törvényt akkor, ha azért nem teljesíti az adatigénylést, mert valóban nem kezeli a kiadni kért adatot, vagy mert a kiadni kért adat ténylegesen



nem közérdekű adat. Jóhiszeműen azonban akkor jár el, ha ilyen esetben tájékoztatja az adatigénylőt arról, hogy mely másik közfeladatot ellátó szerv, illetve mely másik adatkezelő megkeresése célszerű a kért adat megismerése érdekében. Ez egyszersmind a közfeladatot ellátó szervekkel szemben támasztott törvényi elvárás is, az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférésről szóló egyezménye értelmében ugyanis a közfeladatot ellátó szerv az észszerűség keretei között köteles segíteni az adatigénylőnek az igényelt közérdekű adatot tartalmazó irat azonosításában. E követelmény értelmében a közfeladatot ellátó szerv, ha az igényelt adat nem áll a kezelésében, lehetőség szerint át kell tegye az adatigénylést ahhoz a közfeladatot ellátó szervezethez, amelyiknek az igényelt közérdekű adat ténylegesen a rendelkezésére áll, vagy tájékoztatnia kell az adatigénylőt arról, hogy melyik közfeladatot ellátó szervezethez kell fordulnia.

Forrás:

- i. az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférésről szóló Egyezményének kihirdetéséről szóló 2009. évi CXXXI. törvény 5. cikk 1. pontja
- ii. a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság Ajánlása az igényelt közérdekű adatot ténylegesen kezelő szervezetre vonatkozó tájékoztatási kötelezettségről

2.55 Döntéselőkészítő adat

Az adatigénylés teljesítése megtagadásának szintén sajátos esete a döntéselőkészítő adatok köre. A rendezőelv ebben a körben az, hogy a közfeladatot ellátó szervnek jogában áll a nyilvánosságot a törvényes és szakszerű működéshez szükséges mértékben korlátozni. Könnyen belátható, hogy lehetetlen úgy dolgozni, ha minden egyes munkafázisban megismerhetővé kell tenni az információkat azon az alapon, hogy azok összefüggenek a közhatalom gyakorlásával. A közfeladatot ellátó szervezetnek jogában áll a munkafolyamataik, valamint a még nem végleges álláspontokkal, véleményekkel, adott esetben más közfeladatot ellátó szervek között vagy valamely konkrét közfeladatot ellátó szerven belül még le nem zárt vagy vitás ügyekkel összefüggő információknak a védelme.

Ezt a jogot az Infotörvény is elismeri, amikor lehetőséget teremt arra, hogy a közfeladatot ellátó szerv a döntéseit megalapozó adatok megismerhetőségét kizárja.

Az Infotörvény a közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok megismerésének a közfeladatot ellátó szerv döntésének a megalapozására hivatkozással történő kizárása körében két esetkört különít el. A döntéselőkészítő adatok egyrészt általános jelleggel a keletkezésüktől számított tíz éven át nem ismerhetők meg. Ez a megismerési korlátozás tehát a törvény erejénél fogva érvényesül, ugyanakkor a közfeladatot ellátó szerv vezetője dönthet úgy, hogy ennek ellenére lehetővé teszi a döntéselőkészítő adatokhoz történő hozzáférést. Ennek során mérlegelni köteles azt, hogy a döntéselőkészítő adat megismeréséhez vagy a titokban maradásához fűződik-e nyomósabb közérdek.

Másrészt a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén a közfeladatot ellátó szerv a döntés előkészítésére vonatkozó adat megismerésére irányuló adatigénylést a keletkezéstől számított tíz éven belül akkor is megtagadhatja, hogyha a döntés már megszületett. A már meghozott döntés megalapozására vonatkozó (döntéselőkészítő) adat megismerésére irányuló adatigénylés megtagadására akkor van mód, ha 1) az ilyen adat további jövőbeli döntés megalapozását is szolgálja, vagy ha 2) a nyilvánosság például illetéktelen külső befolyásban vagy az álláspontok szabad kifejtésének veszélyeztetésében megnyilvánuló kockázatot hordoz magában.

Aligha férhet kétség ahhoz, hogy a közhatalom gyakorlása és a közfeladatok ellátása folyamatos döntéshozatalból áll és ennek megfelelően állandó döntés-előkészítést igényel. Éppen ezért a közfeladatot ellátó szervek okkal és alappal hivatkozhatnak arra, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok döntés megalapozását szolgálják. Különösen a jövőben meghozandó döntést előkészítő adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének a megtagadását lehetővé tévő rendelkezés tekinthető problémásnak, hiszen olyan, hogy valamely adat esetében kizárható lenne, hogy a jövőben meghozandó döntés alapjául szolgáljon, jóformán nem is képzelhető el. A közfeladatot ellátó szervezetet ezért különös felelősség terheli azzal kapcsolatban, hogy ne alkalmazzák parttalanul ezt a megtagadási okot.



Az adatigénylés döntéselőkészítésre hivatkozással történő elutasítását az Infotörvény is korlátok közé szorítja. Ennek a megtagadási oknak az alkalmazásáról a közfeladatot ellátó szerv vezetője dönt, az elutasítás azonban nem automatikus. A közfeladatot ellátó szerv vezetője minden esetben, tehát mind a még meg nem született, mind pedig a már meghozott döntés megalapozására vonatkozó adat megismerésére irányuló igény elbírálása során köteles súlyozni azt, hogy mihez fűződik erősebb érdek: ahhoz, hogy az igényelt adat megismerhetővé váljék, vagy ellenkezőleg, ahhoz, hogy titokban maradjon. Az Infotörvény ugyan szempontokat megfogalmaz a mérlegeléshez, de nem teszi kötelezővé a döntéselőkészítő adat megismerésének a kizárását pusztán azért, mert az igényelt adat döntés megalapozását szolgálja. Ha azonban a közfeladatot ellátó szerv vezetője a mérlegelés eredményeként arra a következtetésre jut, hogy a döntéselőkészítő adat titokban maradásához fűződő érdek a nyomósabb, akkor köteles az adatigénylés teljesítését megtagadni. A megtagadás alapja azonban nem az, hogy az adat döntés megalapozását szolgálja (döntéselőkészítő adat), hanem az, hogy a nyilvánossága veszélyeztetné a közfeladatot ellátó szerv törvény által védett érdekeit. Mivel mérlegelési lehetőségről van szó, a közfeladatot ellátó szerv vezetője ebben a körben is köteles szűken értelmezni a megtagadás alapját.

Az Alkotmánybíróság az elmúlt években több határozatában is foglalkozott a döntéselőkészítés problémájával. Egyértelmű és szigorú követelményeket állapított meg, amelyek jelentős mértékben behatárolják a döntéselőkészítésre hivatkozással történő nyilvánosságkorlátozás lehetőségét. A közfeladatot ellátó szervek az alábbi feltételek esetén tagadhatják meg sikerrel döntéselőkészítésre hivatkozással az adatigénylés teljesítését:

1. Egyrészt kizárólag az adatigényléssel érintett közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörébe tartozó konkrét döntéshez kapcsolódóan lehet döntéselőkészítésre hivatkozni.
2. Másrészt érvényesülnie kell az úgynevezett adatközpontú megközelítésnek (adatelv az iratelv helyett): dokumentumok egésze, azok tartalmától függetlenül, az egyes adatok egyedi vizsgálata nélkül nem minősíthető döntést megalapozó adatnak.
3. Harmadrészt nincsen helye „kényelmi” szempontokra történő hivatkozásnak.
4. Negyedrészt az adatigénylést döntéselőkészítésre hivatkozással elutasító döntést tartalmilag indokolni kell.

A közfeladatot ellátó szerv általánosságban nem hivatkozhat arra, hogy az igényelt adatot azért nem adhatja ki, mert arra később meghozandó döntések kialakítása során lesz szüksége, mivel ezzel jogsértést valósít meg.

Akkor is törvényt sértve korlátozza az információszabadságot, ha a kiadni kért dokumentum egészét az abban rejlő adatok tartalmára tekintet nélkül döntés-előkészítőnek minősíti. Az iratelvvvel szemben ugyanis az adatelvet kell érvényre juttassa, vagyis nem akadályozhatja meg adatösszességek vagy dossziék teljességének a megismerését azért, mert azok tartalmaznak olyan adatot is, amelyet jogszerűen zárhat el a nyilvánosság elől. Arra sem hivatkozhat, hogy a szétválogatás túlzottan nagy munkával járna. Akkor jár el törvényesen, ha ilyen esetben kiválogatja és egyenként hozzáférhetetlenné teszi a ténylegesen nem megismerhető adatokat.

Az sem elegendő, ha a közfeladatot ellátó szerv pusztán formálisként hivatkozik a kért adat döntéselőkészítő voltára, ez a megtagadási ok tartalmi indokolás nélkül nem alkalmazható jogszerűen. A közfeladatot ellátó szervnek meg kell indokolnia, hogy pontosan milyen folyamatban lévő eljárásban meghozandó döntés megalapozását szolgálja a kiadni kért közérdekű adat. Azt is le kell vezetnie, hogy a közérdekű adat kiadása miként befolyásolja ennek a konkrét döntésnek a meghozatalát. Alá kell támassza, hogy az igényelt adat nyilvánossága megghiúsítaná a döntés hatékony végrehajtását vagy lehetetlenné tenné az illetéktelen befolyástól mentes, független közhatalom-gyakorlást.

A tartalmi vizsgálat és az indokolás kötelezettségének az előírása azért is fontos, hogy ha az adatigénylés teljesítésének a megtagadásából bírósági ügy lesz, akkor a bíró elvégezhesse a közfeladatot ellátó szerv indokolásának a felülbírálatát.

Ahhoz, hogy a megismerés döntéselőkészítésre alapított korlátozása megfeleljen az alkotmányos követelményeknek, a döntés megalapozását szolgáló adat és a jövőbeli döntés közötti kapcsolatnak konkrétan és közvetlenül kell lennie. Az egyes információk ugyanis bármely jövőbeli döntés megalapozását szolgálhatják. Valamely bizonytalan döntéssel való távoli kapcsolat nem szolgálhat az információszabadság korlátozásának indokaként.



A közfeladatot ellátó szerv a döntés megalapozását szolgáló adatok megismerésére irányuló igények elbírálásakor vizsgálni köteles a nyilvánossághoz fűződő érdek és a megismerés kizárásával védendő érdekek egymáshoz viszonyított súlyát. A további döntések meghozatalára irányuló eljárás zavartalansága, valamint a közfeladatot ellátó szerv törvényes működési rendjének vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátásának biztosítása védendő érdekek minősül.

Forrás:

- i. Infotörvény 27. § (5)-(6) bekezdés
- ii. az Alkotmánybíróság 3069/2019. (VII. 16.) AB határozata indokolásának [43]-[46] bekezdései
- iii. az Alkotmánybíróság 4/2021. (I. 22.) AB határozata indokolásának [86] bekezdése

2.56 Az adatigénylés teljesítésének a megtagadása és az érdekmérlegelés

Azt, hogy a közfeladatot ellátó szerv mikor tagadhatja meg az adatigénylés teljesítését, mindenekelőtt az Infotörvény határozza meg. Az Infotörvény alapján egyetlen olyan eset van, amikor a közfeladatot ellátó szerv mérlegelés nélkül köteles megtagadni az adatigénylés teljesítését. Erre akkor kötelezi a közfeladatot ellátó szervet az Infotörvény, ha a kezelésében lévő minősített adat megismerésére irányul az adatigénylés. A közfeladatot ellátó szerv az összes többi megtagadási ok esetében köteles mérlegelni, hogy az adatigénylés teljesítéséhez, vagyis a közérdekű adatok megismeréséhez, vagy a teljesítés megtagadásához, vagyis a közérdekű adatok titokban maradásához fűződik-e nyomósabb érdek. Ezt a mérlegelést a továbbiakban a joggyakorlat által kialakított elnevezésnek megfelelően érdekmérlegelésnek fogjuk nevezni.

Az adatigénylés teljesítésének a megtagadása körében a közfeladatot ellátó szerveket terhelő érdekmérlegelési kötelezettség a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó alapvető jog érvényesülésének az egyik legfontosabb garanciája.

Az egyértelműség érdekében fontos újra hangsúlyozni az adatigénylés teljesítésére vonatkozó kötelezettség alól a közfeladatot ellátó szerv számára mentesülést eredményező körülmények és a megtagadási okok között fennálló különbséget. Az egy éven belül azonos személy által ismételt benyújtott, tartalmában is azonos adatigénylést, valamint a névtelen adatigénylést a közfeladatot ellátó szerv a fent ismertetett feltételek teljesülése esetén pusztán azon az alapon mellőzheti, hogy az adatigénylés ismételt, illetve névtelen. Amint arról szó volt, a mentesülési okok nem tekinthetők a megtagadás kötelező eseteinek, vagyis a közfeladatot ellátó szerv döntésén múlik, hogy annak ellenére teljesíti-e az adatigénylést, hogy arra egyébként nem lenne köteles. A közfeladatot ellátó szerv tehát dönthet úgy is, hogy annak ellenére teljesíti az adatigénylést, hogy azt ismételt vagy – a lehetetlenülés esetét kivéve – névtelenül terjesztették elő.

A gyakorlatban ehhez hasonlóan működik az az eset is, amikor a közfeladatot ellátó szerv azért mellőzi az adatigénylés teljesítését, mert az csak új adat előállítása révén lenne lehetséges. A közfeladatot ellátó szervnek ilyenkor sem kell érdekmérlegelést végeznie, azt azonban igazolnia kell, hogy a kérelem teljesítéséhez új adatot kellene előállítania. Az új adat előállítása sem kötelező akadály, hiszen a közfeladatot ellátó szerv bármikor dönthet úgy, hogy előállítja az adatigénylés teljesítéséhez szükséges új adatot, vagyis elvégzi a jelentősebb munkaterhelést eredményező kutatási vagy egyéb feladatokat.

Ebben a három esetben tehát a közfeladatot ellátó szerv belátásán múlik, hogy teljesíti-e az adatigénylést, az ugyanis nem érdekmérlegelési kérdés, hogy vállalja-e az adatigénylés teljesítéséhez szükséges többletmunkát (új adat előállítása), illetve annak ellenére is teljesíti-e az adatigénylést, hogy arra az adatigénylés ismételt előterjesztése vagy névtelensége miatt nem feltétlenül lenne köteles.

Ezzel szemben a törvényben meghatározott megtagadási okok esetén a közfeladatot ellátó szerv köteles érdekmérlegelést végezni és ennek eredményére figyelemmel köteles dönteni arról, hogy teljesíti-e vagy megtagadja az adatigénylést. Az érdekmérlegelés során a közfeladatot ellátó szerv valójában az Alaptörvényt alkalmazza. Az Alaptörvény idevágó rendelkezése értelmében „*alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható*”. A gyakorlatban ezt az érdekmérlegelési szempontrendszert



szükségességi – arányossági tesztnek nevezzük. Az adatigénylések teljesítése vagy megtagadása kapcsán azért kell a közfeladatot ellátó szerveknek az Alaptörvény által meghatározott tesztet alkalmazniuk, mert a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog maga is az Alaptörvény által bárki számára biztosított alapvető jog. Amikor tehát a közfeladatot ellátó szerv az adatigénylés megtagadásáról dönt, valójában korlátozza a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapjogot. Erre a korlátozásra az Alaptörvény és más törvények lehetőséget teremtenek, hiszen a közérdekű adatok megismerhetősége, szemben mondjuk az élethez és az emberi méltósághoz fűződő joggal, nem érvényesül korlátok nélkül. Az adatigénylés megtagadása azonban csak akkor megengedhető, ha a közérdekű adatok ezáltal megvalósított korlátozása szükséges és arányos.

A szükségesség azt fejezi ki, hogy az adatigénylést csak akkor szabad megtagadni, ha ez másik alapvető jog vagy az Alaptörvény által elismert valamely érték érvényesülését szolgálja.

Az érdekmérlegelés elvégzésére, vagyis a szükségességi – arányossági teszt alkalmazására nézve nem lehet általános szabályt felállítani. A közfeladatot ellátó szervnek minden egyes adatigénylés esetén egyedileg kell elvégeznie az érdekmérlegelést. Azt kell vizsgálnia, hogy az adatigénylés teljesítése vagy annak elmaradása idézi-e elő az Alaptörvény által elismert másik jog vagy alkotmányos érték súlyosabb sérelmét. Támpontként mindössze annyit lehet megfogalmazni, hogy minél konkrétan körülhatárolt az a védendő érdek, amelynek a sérelmével járhat az adatigénylés teljesítése, annál nagyobb az esélye annak, hogy az adatigénylés jogszerűen tagadható meg. Például az Alaptörvény a közfeladatot ellátó szervek közfeladatainak az ellátásához fűződő közérdeket is védelemben részesíti, ám ez az érdek nem kelhet versenyre a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapvető jog érvényesülésével. Vagyis a közfeladatot ellátó szerv biztosan nem tagadhatja meg jogszerűen az adatigénylést azért, mert annak teljesítése amúgy megnehezíti az egyéb feladataik ellátására irányuló képességét (kényelmi szempontú megtagadás). Az egyes megtagadási okok mind olyan érdekek védelmére hivatottak, amelyeket adott esetben veszélyeztethet a közérdekű adatok megismerése. Az érdekeszélyeztetés tényleges bekövetkeztét és azt, hogy ez annyira súlyos-e, ami miatt indokolt az adatigénylés megtagadása, a közfeladatot ellátó szervnek kell eldöntenie és szükség esetén bizonyítania. Az érdekmérlegelés azonban a gyakorlatban nem ennyire elvont és nem is különösebben összetett feladat. Amint arról a döntéselőkészítő adatok kapcsán már szó esett, az érdekmérlegelés lényege az, hogy a közfeladatot ellátó szervnek abban kell világos és indokokkal alátámasztott döntést hoznia, hogy melyik érdek nyomósabb. Az, amelyik az igényelt adatok nyilvánosságához fűződik, vagy az, amelyik az adatok titokban maradásához. Éppen a döntéselőkészítő adatok megismerhetősége körében maga az Infotörvény meg is határozza az érdekmérlegelés szempontjait.

A közfeladatot ellátó szerveknek egyrészt azért célszerű gondosan és megalapozottan elvégezni az érdekmérlegelést, mert ez jogszabályi kötelezettségük. Másrészt azért, mert ha a nem teljesített adatigénylés folytán jogorvoslati eljárásra kerül sor, akkor igazolniuk kell, hogy az okszerűen elvégzett érdekmérlegeléssel valóban alá tudják támasztani az adatigénylés teljesítése megtagadásának a jogszerűségét.

Bár a nem teljesített adatigényléseknek csak a töredékéből lesz NAIH vizsgálati eljárás vagy bíróság előtt zajló per, a közfeladatot ellátó szerv akkor jár el helyesen és törvényesen, ha minden adatigénylés kapcsán olyan gondossággal végzi el az érdekmérlegelést, hogy az érveit akár a NAIH vagy a bíróság előtt is meg tudja védeni. A megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait ugyanis a közfeladatot ellátó szerv köteles bizonyítani. Ennek a kötelezettségnek pedig kizárólag az érdekmérlegelés során figyelembe vett érvek és ellenérvek ismertetésével tud eleget tenni a közfeladatot ellátó szerv.

Az érdekmérlegelést nem kell írásba foglalni, illetve nem kell különálló iratot szerkeszteni az érdekmérlegelésről. Az is teljességgel megfelelő eljárás, ha a közfeladatot ellátó szervnek az adatigénylés intézésében közreműködő dolgozói az adatigénylés kapcsán folytatott levelezésük, pld. e-mail üzenetváltások során fejtik ki a teljesítés, illetve a megtagadás kapcsán az érveiket. A teljes egészében szóbeli érdekmérlegelés sem kizárt. Ilyen akkor képzelhető el például, ha az adatigénylésről a közfeladatot ellátó szerv illetékes dolgozói szóban egyeztetnek, és az elhangzó érveket nem, csak a végkövetkeztetést jegyzik le írásban. Ilyen esetben ugyanakkor éppen az esetleges későbbi jogorvoslati eljárás miatt célszerű a szóban lezajló egyeztetés megállapításairól írásba foglalt feljegyzést készíteni.

Forrás: Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés



2.57 Az Alaptörvény közvetlen hatálya és az úgynevezett „lex specialis”

Az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szervek számára az esetek nagyrésztében nem valamiféle elvont alkotmányos értékek és alapjogok csatájaként jelenik meg. A közfeladatot ellátó szervek munkáját a működésükre vonatkozó ágazati törvények határozzák meg, a feladataik ellátása során ezeknek az ágazati törvényeknek az előírásait követik. Amikor adatigénylés érkezik hozzájuk, akkor alapvetően a mindennapi működésüket meghatározó egy vagy több ágazati törvény és az Infotörvény között óhatatlanul felmerülő ellentmondást kell feloldják. A helyzetet nehezíti, hogy számos ágazati törvény az Infotörvény által használt fogalmakkal nem összeegyeztethető kifejezéseket tartalmaz. És ha a nyelvezet nem is ellentmondó, az ágazati törvények logikája általában messze esik az Infotörvény logikájától. Az ágazati törvények célja valamely közhatalmi szakterület egészének a szabályozása, és ebből a szempontból az adatok megismerhetősége legfeljebb mellékes jelentőséggel bír, feltéve, hogy egyáltalán megjelenik az ágazati törvényben.

Tipikus eset az, amikor a közfeladatot ellátó szerv a rá irányadó ágazati törvényben az adatok megismerhetőségére vonatkozóan, például nyilvánosság, iratbetekintés, felvilágosítás vagy tájékoztatás címén egészen más előírásokat talál, mint amik az Infotörvény rendelkezéseiből következnek. A közfeladatot ellátó szerv ilyenkor kénytelen az Infotörvény és az ágazati törvény szabályait együttesen értelmezve megtalálni a megoldást. Az ágazati törvények és az Infotörvény között felmerülő összeütközés feloldását nehezíti, hogy a jogértelmezés egyik hagyományos és széles körben alkalmazott elve értelmében az ágazati törvényekben található sajátos (speciális) előírásokat tartalmazó rendelkezések megelőzik, mintegy felülírják az általános törvényi rendelkezéseket. Ezt nevezi a joggyakorlat a *lex specialis* elvnek.

Az információszabadság területén azonban nem érvényesül a *lex specialis* elv. Ez azért van így, mert az Infotörvény a közérdekű adatok megismerhetősége tekintetében úgynevezett „anyajog”, amelynek az előírásait nem rontják le az ágazati törvényekben szabályozott egyes megtagadási okok, sem az ágazati törvényekben található, a nyilvánosságra és a megismerésre vonatkozó, az Infotörvény által szabályozottaktól eltérő rendelkezések. Vagyis az Infotörvény általános jellegű előírásait nem írják felül a megtagadási okokat meghatározó vagy az Infotörvénytől eltérő nyilvánossági előírásokat tartalmazó ágazati törvények. A NAIH és a bíróságok töretlen joggyakorlata értelmében az adatigénylést csak az Infotörvényben foglalt valamely feltétel fennállása esetén lehet megtagadni, ugyanis az adatigénylés a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó alapvető jog gyakorlására irányul, és a megismerési igények elbírálására az Alaptörvény és az Infotörvény rendelkezései az irányadók.

A *lex specialis* elv végső soron azért nem érvényesül a közérdekű adatok megismerhetősége körében, mert a közérdekű adatok megismerhetősége az Alaptörvényben meghatározott alapvető jog, és a bíróságok gyakorlatában az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései közvetlenül hatályosak. Vagyis az adatigénylők az Alaptörvényben foglalt információszabadság rendelkezésekre közvetlenül hivatkozhatnak mind a NAIH, mind a bíróságok eljárása során. Az adatigénylés teljesítésére vonatkozó kötelezettség tehát az Alaptörvényből fakad, és ehhez képest a megtagadási okokat szabályozó ágazati törvények mindig másodlagos jelentőségűek.

A *lex specialis* elv érvényesülésének hiányában is fel kell tudni oldani az ágazati törvények és az Infotörvény közötti szabályozási eltérésekből és az eltérő fogalomhasználatból eredő konfliktusokat. A joggyakorlatban ma már általánosan elfogadott megoldás az, hogy ha valamely ágazati törvény az Infotörvénytől eltérő tartalommal rendelkezik a saját hatálya alá tartozó adatok nyilvánosságáról, akkor azt úgy kell tekinteni, mint a nyilvánosság minimumszabályát. Vagyis az ágazati törvényekben előírt nyilvánosság automatikusan, erre irányuló adatigénylés nélkül is érvényesül, miközben az Infotörvény szerint előterjesztett adatigényléssel az ágazati törvény hatókörébe tartozó adatok szélesebb körének a megismerését is lehet kérelmezni.

A közfeladatot ellátó szervek ezért akkor járnak el törvényesen és célszerűen, ha a saját működésükre vonatkozó ágazati törvényekben a nyilvánosság biztosítására vonatkozóan található rendelkezéseket ilyen minimumszabályoknak tekintik. Ha konkrét adatigénylés érkezik hozzájuk és azt állapítják meg, hogy a kért adatok köre meghaladja az ágazati törvény által biztosított nyilvánosság szintjét, akkor az adatigénylést az Infotörvény szerint kell elbírálják.

Forrás:

- i. a Bírósági Határozatok között fellelhető BH.2015.190. számú eseti döntés



- ii. a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság NAIH/2017/1390/7/V. számú jelentése a Magyar Államkincstár információszabadsággal kapcsolatos jogsértése tárgyában

2.58 A törvényben meghatározott megtagadási okok

Az Infotörvény valójában mindössze két megtagadási okot szabályoz saját maga. Az egyik a fent már tárgyalt döntéselőkészítő adatok védelmének az esete, és ehhez a megtagadási okhoz kapcsolódóan az érdekmérlegelés szempontjait is az Infotörvény határozza meg. A másik olyan megtagadási ok, amelyik közvetlenül az Infotörvényen alapul, a minősített adatok védelmével függ össze és erről a későbbiekben lesz részletesen szó. E két megtagadási okot leszámítva minden esetben a közfeladatot ellátó szervezeteknek kell kialakítani az érdekmérlegelés konkrét szempontjait

A döntéselőkészítő adat védelmét és a minősített adat védelmét leszámítva az Infotörvény egyetlen konkrét megtagadási okot sem szabályoz, hanem csak utal a más törvények által lehetővé tett megtagadási okokra. A döntéselőkészítő adat védelme azért is foglal el sajátos helyet a megtagadási okok rendszerében, mert ez az egyetlen olyan eset, amikor a megtagadási oknak közvetlenül a közfeladatot ellátó szerv a címzettje. A többi lehetséges megtagadási ok vonatkozásában az Infotörvény nem a közfeladatot ellátó szervezetet hatalmazza fel, illetve kötelezi arra, hogy meghatározott körülmények fennállta esetén megtagadják az adatigénylés teljesítését. Az Infotörvény arra ad lehetőséget, hogy más törvények, meghatározott esetekben, konkrét adatfajtákra nézve megtagadási okokat szabályozzanak. Az Infotörvény kimerítő jelleggel felsorolja azokat az érdekeket, amelyeknek a védelme érdekében más törvények lehetővé tehetik az adatigénylés teljesítésének a megtagadását. Az Infotörvény értelmében más törvény 1) honvédelmi, 2) nemzetbiztonsági, 3) bűnüldözési, 4) környezetvédelmi, 5) pénzügyi, illetve 6) külügyi érdekből, valamint 7) bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra, illetve 8) a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel korlátozhatja a közérdekű adatok megismerését.

A más törvények által szabályozott megtagadási okkal védhető érdekek elsősorban az érdekmérlegelés szempontjából bírnak jelentőséggel, hiszen mindezen megtagadási okok esetében érvényesül az a követelmény, miszerint a megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait a közfeladatot ellátó szerv köteles bizonyítani. Vagyis nem elegendő az, ha a közfeladatot ellátó szerv ismer olyan törvényi rendelkezést, amelyre figyelemmel általánosságban lehetséges a közérdekű adatok megismerhetőségét korlátozni. A megtagadási okot köteles a konkrét adatigénylésre vonatkoztatni és érdekmérlegeléssel eldönteni, hogy a konkrétan megismerni kívánt adat nyilvánossága veszélyezteti-e olyan mértékben a megtagadási ok alapját képező közérdeket, ami megengedi az adatigénylés teljesítésének a megtagadását és ezáltal a közérdekű adat megismeréséhez fűződő jogok a korlátozását.

A megtagadási okok ilyen rendszerben történő szabályozásának a másik gyakorlati következménye az, hogy a megtagadási okok jóformán megszámlálhatatlan sokaságot képeznek. Nem lehetséges valamennyi megtagadási okot összegyűjteni. Az Infotörvény által elismerten megtagadási okkal védhető érdekekre figyelemmel azonban egyértelmű, hogy megtagadási okokat szabályoznak például a honvédelmi tárgyú törvények, a bűnüldözési feladatokra vonatkozó törvények, a nemzetbiztonsági szabályokat megállapító törvények, a bíróságok és a közigazgatási hatóságok előtt zajló eljárásokra vonatkozó törvények, valamint számos további törvény. Ha jobban belegondolunk, csak a bírósági és más közigazgatási hatósági eljárások rendkívül sokfélék lehetnek, ide sorolhatóak a büntetőeljárás, a polgári és a közigazgatási per, továbbá az önmagában is szerteágazó közigazgatási hatósági eljárások sokasága, az építéshatósági eljárástól az adóeljáráson át a gyermekvédelmi eljárásokig. Ez is azt támasztja alá, hogy a megtagadási okok felleltározhatatlanul nagyszámúak.

Pusztán példálózó jelleggel utalunk néhány törvényben szabályozott megtagadási okra. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény értelmében a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója a szolgálat által kezelt közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmet nemzetbiztonsági érdekből megtagadhatja. Részben szintén nemzetbiztonsági okból, részben azonban bűnüldözési okból rendeli megtagadni a kiemelten fontos létesítményekkel és a rendőrségi személyvédelemmel összefüggő egyes adatok megismerhetőségét a rendőrségről szóló törvény. A külügyi kapcsolatokról szóló törvény nemcsak egyes közérdekű adatok, így például a beruházásokhoz nyújtott állami támogatásokra vonatkozó adatok, hanem a külszolgálatban dolgozó személyek közérdekből nyilvános adatai megismerésének a külügyi érdekből történő korlátozását teszi lehetővé. A gazdasági stabilitásról szóló



törvény pedig az állam pénzügyi érdekeinek a védelmére történő hivatkozással egyes államháztartási és költségvetési adatok megismerését engedi korlátozni.

Egyes ágazati törvények az érdek mérlegelés szempontjait is meghatározzák. Ilyenre találni például a Belgrádot Budapesttel összekötő vasút beruházására vonatkozó törvényben, amely ezt a beruházást kiemelkedően fontos közérdeknek tekinti és akként rendelkezik, hogy ha a beruházással összefüggő adatok megismerése veszélyezteti Magyarország külpolitikai és külgazdasági érdekeit, akkor az adatok megismerése iránti igény teljesítését meg kell tagadni. A törvény azt is előírja, hogy az adatigénylések teljesíthetőségéről a magyar kormány köteles konzultálni a Kínai Népköztársaság kormányával. Ehhez hasonló rendelkezés található a Paks II. atomerőmű fejlesztésére vonatkozó törvényben. Ennek a törvénynek az értelmében a Paks II. beruházással összefüggő üzleti és műszaki adatok, valamint döntéselőkészítő adatok megismerésére irányuló igényeket el kell utasítani, ha az adatok megismerése nemzetbiztonsági érdeket, illetve szellemi tulajdonhoz fűződő jogot sértene. Ez a két törvény a megtagadás peremfeltételein túl a közérdekű adatok, illetve a közérdekből nyilvános adatok megismerése korlátozásának a felső mértékét is meghatározza. A megismerés korlátozására az adat keletkezésétől számított két évtől akár harminc évig terjedő időn át van lehetőség.

A megtagadási okok konkrét alkalmazhatóságára vonatkozó ágazati törvényekben található szabályozás jelentőségét nem is annyira magának a megtagadási oknak a meghatározása adja, hiszen a megtagadási okra elsősorban mindig az Infotörvényt kell alkalmazni. Az ágazati törvények azért fontosak, mert azt jelölik ki, hogy az adott megtagadási ok mely konkrét adatok vonatkozásában és mennyi időn át alkalmazható.

Ha már szóba hoztuk, érdemes röviden utalni a közérdekű adatok megismerése nemzetbiztonsági okból történő korlátozásának arra a sajátosságára, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény ennek a megtagadási oknak az elrendelésére időbeli korlátozás nélkül hatalmazza fel a titkosszolgálatok vezetőit. A gyakorlatban azonban még ennek a megtagadási oknak az alkalmazása sem teljes mértékben a közfeladatot ellátó szerv belátásán múlik. Az Alkotmánybíróság ugyanis erre az esetre kifejezett érdek mérlegelési szempontokat határozott meg, amikor alkotmányos követelményként azt írta elő, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója nem szabad belátása alapján, hanem csak akkor tagadhatja meg az adatigénylést, ha annak teljesítése nemzetbiztonsági érdeket sértene vagy mások jogát sértené. Az érdek mérlegelési szempontok előírása azért fontos, mert a bíróság felülvizsgálja a nemzetbiztonsági érdek sérelmére hivatkozó megtagadás megalapozottságát. Vagyis közfeladatot ellátó szervként a nemzetbiztonsági szolgálatoknak is késznek és képesnek kell lenniük arra, hogy ha nemzetbiztonsági okból tagadják meg az adatigénylés teljesítését, akkor az erre irányuló döntésüket megvédjék, feltéve, hogy az adatigénylő az elutasítás ellen jogorvoslati eljárást kezdeményez.

Az Infotörvény maga is szűk mederben tartja a megtagadási okok alkalmazását, függetlenül attól, hogy milyen törvényes érdek védelmében kerül sor az adatigénylés teljesítésének a megtagadására. Nagyjából mindegy is, hogy egyes törvények miféle megtagadási okokat szabályoznak, a lényeg az, hogy a közfeladatot ellátó szervnek a megtagadási ok alkalmazásakor mindig tiszteletben kell tartania az Infotörvény előírásait. Az Infotörvénynek az érdek mérlegelést, vagyis az adatigénylés teljesíthetőségére vonatkozó dilemma eldöntését meghatározó szabályai közül az egyikről már szó esett. Arról az előírásról van szó, miszerint a megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait az adatkezelőnek kell bizonyítania. A másik idevágó rendelkezés is bizonyítási természetű, azt várja elő a közfeladatot ellátó szervtől, hogy ha az adatigénylés teljesítésének megtagadása tekintetében mérlegelést kell végezzen, akkor a megtagadás alapját szűken értelmezze. Az Infotörvény mintegy ráerősít arra a már többször kifejtett követelményre, hogy a közfeladatot ellátó szerv kizárólag abban az esetben tagadhatja meg az adatigénylés teljesítését, ha a megtagadás alapjául szolgáló közérdek nagyobb súlyú a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítéséhez fűződő közérdeknél.

A közfeladatot ellátó szervek kötelesek minden esetben gondosan és alaposan mérlegelni azokat a szempontokat, amelyek az adatigénylés teljesítése mellett, illetve a teljesítés ellen szólnak. A mérlegelés alapjának a szűken történő értelmezését előíró kötelezettség pedig azt várja el a közfeladatot ellátó szervektől, hogy minden vitás esetben, amikor nem dönthető el egyértelműen, hogy meg kell tagadni az adatigénylés teljesítését, tekintsek úgy, hogy a megtagadás alkalmazásának nem állnak fenn a feltételei és ennek megfelelően teljesítsék az adatigénylést. A szűk értelmezés követelménye a gyakorlatban azt jelenti, hogy a közfeladatot ellátó szervek nem tulajdoníthatnak kiterjesztő értelmet és nem használhatják széles körben a megtagadási okokat. Ha nem tudják az



adatigénylés teljesítésének elutasítását szilárd és megnyugtató érveléssel alátámasztani, akkor alappal számíthatnak arra, hogy az adatigénylő által esetleg kezdeményezett jogorvoslati eljárásban alulmaradnak, ugyanis nem fogják tudni bizonyítani a megtagadás jogszerűségét.

Forrás:

- i. *Infotörvény 27. § (1)-(2) bekezdés, 30. § (5) bekezdés és 31. § (2) bekezdés*
- ii. *a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 48. § (1) bekezdés*
- iii. *a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 80/A. §*
- iv. *a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról szóló 2016. évi LXXIII. törvény 57/A. §*
- v. *Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 14/A. §*
- vi. *a Budapest-Belgrád vasútvonal újjáépítési beruházás magyarországi szakaszának fejlesztéséről, kivitelezéséről és finanszírozásáról szóló 2020. évi XXIX. törvény 2. § (3)-(4) bekezdés*
- vii. *a Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos beruházásról, valamint az ezzel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VII. törvény 5. §*
- viii. *az Alkotmánybíróság 2/2014. (I. 21.) AB határozata*

2.59 A minősített adat védelme mint megtagadási ok

Az érdekmérlegelés követelménye alól is van azonban kivétel, mégpedig a minősített adatok védelme. A közfeladatot ellátó szervezeteknek csak az elenyésző kisebbsége birtokol minősített adatokat, és az ilyen közfeladatot ellátó szervezetek a legapróbb részletekig tisztában vannak a minősített adatok kezelésének a követelményeivel. A minősített adatok védelme a közérdekű adatok nyilvánosságának a legerősebb korlátja. Az adatigénylő a minősítés, vagyis a titkosítás feloldása érdekében nem fordulhat a bírósághoz és a NAIH által lefolytatható titokfelügyeleti eljárást sem kezdeményezheti közvetlenül. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az adatigénylő teljességgel eszköztelen lenne akkor, ha a közfeladatot ellátó szerv minősített adat védelmére hivatkozással tagadja meg az adatigénylés teljesítését. A közfeladatot ellátó szervezetnek sem elegendő pusztán bementeni, hogy az adatigénylés megtagadásának az oka valamely minősített adat védelme.

A megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait ugyanis még a minősített adat védelmére alapított megtagadás esetében is köteles a közfeladatot ellátó szerv bizonyítani. Erre a bizonyításra azonban az adatigénylő nem kötelezheti a közfeladatot ellátó szervezetet. A közfeladatot ellátó szervezet terhelő bizonyítás eredményének az ismertetésére kizárólag a bíróság és a NAIH kötelezheti a közfeladatot ellátó szervezetet. Ha tehát az adatigénylő jogorvoslati eljárást kezdeményez a minősített adat védelmére alapított megtagadással szemben, akkor kiderülhet, hogy helytálló volt-e a közfeladatot ellátó szerv állítása.

A közfeladatot ellátó szerv azonban, ha a birtokában lévő minősített adat kiadásának a megtagadásáról dönt, nem mérlegelhet semmiféle érdeket, hiszen a minősített adatok védelméről szóló törvény kifejezetten megtiltja a minősített adatok kiadását. Ilyen esetben tehát a közfeladatot ellátó szerv akkor sértene törvényt, sőt, bűncselekményt valósítana meg, ha érdekmérlegelést végezne és ennek eredményére figyelemmel úgy döntene, hogy kiadja az igényelt minősített adatot. Arra azonban lehetősége van a közfeladatot ellátó szervezetnek, sőt, ez egyben kötelessége is, hogy ha az adatigénylés teljesíthetőségének a megvizsgálása eredményeként arra a következtetésre jut, hogy az igényelt adat minősítése többé már nem indokolt, akkor feloldja a minősítést és kiadja a kért adatot.

Bár érdekmérlegelés nélkül alkalmazható, sőt valójában kötelező megtagadási ok, a minősített adat védelme sem alkalmazható a közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok megismerésének parttalan korlátozására. Az Alkotmánybíróság ugyanis a minősítést elrendelő közfeladatot ellátó szervezetekkel szemben azt az alkotmányos követelményt támasztotta, hogy a minősítés során ne csak az adat titkosságát alátámasztó, hanem azokat a szempontokat is vegyék figyelembe, amelyek az adat nyilvánosságához fűződnek. A közfeladatot ellátó szerv az adat minősítéséről szóló döntését köteles érdemben, részletesen indokolni, és az indokolásból ki kell derülnie a nyilvánosság korlátozását alátámasztó okoknak is.

A bíróság és a NAIH a minősített adat védelmére történő alaptalan hivatkozást ki tudják szűrni, mivel a bíróság és a NAIH megtekintheti a minősített adatot és ezáltal megvizsgálhatja, hogy az igényelt adat valóban minősített adat-e, pontosabban fogalmazva azt tudják megállapítani, hogy tényleg az igényelt



adatot minősítették-e. Ha nem az, akkor elrendelheti az adatigénylés teljesítését. Ha azonban bizonyosságot nyer, hogy az igényelt adat minősített, akkor az adatigénylés nem teljesíthető.

A bíróság a minősítés tartalmi felülvizsgálatára nem jogosult, ezzel szemben a NAIH, titokfelügyeleti hatósági eljárás keretében vissza is vonhatja a minősítést. Amennyiben az adatigénylő az adatiigénylés teljesítésének a minősített adat védelmére hivatkozással történő megtagadása miatt bírósághoz fordul, az eljáró bíró köteles hivatalból kezdeményezni a NAIH titokfelügyeleti hatósági eljárását. Ilyen esetben a NAIH sem mérlegelhet: ha a bíróság megkeresi, akkor köteles megindítani a titokfelügyeleti hatósági eljárást.

Forrás:

- i. *Infotörvény 27. § (1) bekezdés és 31. § (8) bekezdés*
- ii. *a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény 13. § (5) bekezdés*
- iii. *az Alkotmánybíróság 29/2014. (IX. 30.) AB határozata*

2.60 Az üzleti titok mint megtagadási ok

Sajátos helyet foglal el az adatigénylések teljesítése megtagadásának az okai között az üzleti titok védelme, amely hosszú időn át korlátot szabott a közérdekű adatok megismerésének. Az 1990-es évek végére általánossá vált az a tapasztalat, hogy a közérdekű adatok nyilvánossága és az üzleti titok védelme folyamatos konfliktusban állnak egymással. A parlament végül 2003-ban lépett, ekkor alkotta meg az úgynevezett üvegseb törvényt. Az üvegseb törvény egyrészt törvényerőre emelte az üzleti titok korábban a bírói gyakorlat által kialakított fogalmát, másrészt előírta, hogy a közpénzek felhasználására, valamint a közvagyonnal való gazdálkodásra vonatkozó adatok nyilvánosságra hozatalát nem korlátozhatja általános jelleggel az üzleti titok védelme. Az üzleti titok védelme és a közérdekű adatok megismerhetősége közötti konfliktus feloldására az üvegseb törvény által kialakított megoldás időközben átkerült az Infotörvénybe.

Az Infotörvény vonatkozó szabálya azt határozza meg, hogy mely adatok és milyen alapon nem minősülnek üzleti titoknak. Az összetett törvényi megfogalmazást leegyszerűsítve általában véve nem lehet üzleti titok a közpénzre vonatkozó adat. Érdekes módon azonban az Infotörvény a közpénzekkel összefüggésben az üzleti titok köréből kivont adatokat közérdekből nyilvános adatként nevezi. Amint már korábban tisztáztuk, a közérdekből nyilvános adat nem azonos a közérdekű adattal. Téves azonban az az értelmezés, miszerint az Infotörvény a közpénzre vonatkozó adatokat közérdekből nyilvános adatként és nem közérdekű adatként tekinti. A valóságban a közpénzekre vonatkozó adatok általában közérdekű adatként minősülnek. Ez következik a közérdekű adat Infotv. szerinti meghatározásából, hiszen a közpénzhasználat a közfeladatot ellátó szervek közfeladatának az ellátása körébe tartozik. Az Alaptörvény előírásának is ez az értelmezés felel meg.

Az üzleti titok alkalmazhatóságának a korlátozása esetében a közérdekből nyilvános adatra utalás annak helyes értelmezése szerint kiegészítő szabályt tartalmaz. Ennek az a lényege, hogy a közpénzekkel összefüggő adatok akkor sem tarthatók titokban, ha azok nem minősülnek közérdekű adatként. Ez tipikusan akkor fordulhat elő, ha a közpénzre vonatkozó adatot nem közfeladatot ellátó szerv kezeli, vagy ha ugyan közfeladatot ellátó szerv birtokában van a közpénzre vonatkozó adat, de az, úgymond, nem függ össze a közfeladatának az ellátásával.

A közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok elhatárolása az üzleti titok kapcsán azért fontos, mert ezáltal válik egyértelművé, hogy az Infotörvény rendszerében a közpénzekre és a közpénzhasználatra vonatkozó adatok elsőrendűen mint közérdekű adatok jelennek meg. Ez az értelmezés megfelel az Alaptörvényben található azon rendelkezésnek, amely szerint a közpénzekre vonatkozó adatok közérdekű adatok. Ebből következően a közpénzhasználatra irányuló adatigénylések teljesítése, illetve megtagadása körében általános jelleggel érvényesülnek az érdekmérlegelési kötelezettségről írottak. Ha például a közfeladatot ellátó szerv az általa kezelt költségvetési források egyes adatainak a megismerésére irányuló igényt az imént említett gazdasági stabilitási törvényben meghatározottak szerint a központi pénzügyi érdekek védelmére hivatkozva elutasítja, akkor érdekmérlegelést kell végezzen és bizonyítania kell azt, hogy a központi pénzügyi érdekek védelméhez fűződő érdek nyomósabb, mint az adatok nyilvánosságához fűződő érdek.

Az Infotörvény itt tárgyalt kiegészítő szabálya arra az esetre ad eligazítást, ha a közfeladatot ellátó szerv



a közpénzhasználattal összefüggő adat megismerésére irányuló igényt az üzleti titok védelmére hivatkozással tagadja meg. Mivel számos közfeladatot ellátó szerv részben vagy egészben üzleti tevékenységet is végez, nagyon is életszerű, hogy az üzleti titok védelme megalapozott igényként merülhet fel az adatigénylések teljesíthetőségének az eldöntésekor. Ebben az esetben azonban nem elegendő az általános érdekmérlegelés elvégzése, az Infotörvény ugyanis az üzleti titok védelmét kizárólag akkor engedi érvényesülni a közpénzhasználat körében, ha a nyilvánosság az üzleti tevékenység szempontjából aránytalan sérelmet eredményezne. Az aránytalan sérelem igazolása sem zárhatja ki teljes egészében az adatok megismerhetőségét.

A közpénzadatok megismerésére irányuló igényt üzleti titok védelmére hivatkozással megtagadó közfeladatot ellátó szervnek egyrészt azt kell igazolnia, hogy az adatigénylés teljesítése az üzleti tevékenység aránytalan sérelmét okozná, másrészt azt, hogy az adatigénylés teljesítésének az elmaradása nem eredményezi egyszersmind az adatok megismerhetőségének a lehetetlenné válását. Nem feltétel, hogy a közpénzadatokra irányuló adatigénylés teljesítését megtagadó közfeladatot ellátó szerv saját üzleti tevékenységét veszélyeztesse az adatok nyilvánossága. Elképzelhető, hogy az adatigényléssel érintett közfeladatot ellátó szervhez képest valamely másik szervezet üzleti érdekeit védené az adatigénylés teljesítésének a megtagadása. Az sem feltétel, hogy az üzleti érdekeiben veszélyeztetett szervezet maga közfeladatot ellátó szervnek minősüljön.

A bírósági gyakorlat az üzleti titok védelmének a közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok megismerhetősége korlátjaként történő felhívhatóságát illetően rendkívül szigorú követelményeket támaszt a közfeladatot ellátó szervekkel szemben. Az üzleti tevékenységet érintő lehetséges hátrányokra, kellemetlenségekre történő általános utalás nem elegendő. Az ilyen hivatkozások elégtelensége magától értetődik, hiszen ez az általában vett érdekmérlegelés követelményeit sem teljesíti. Az aránytalan sérelem igazolása azonban ennél többet követel meg a közfeladatot ellátó szervtől. Ahhoz, hogy a bíróságon is meg tudja védeni az adatigénylés teljesítésének üzleti titok védelmére alapított megtagadását, a közfeladatot ellátó szervnek bizonyítani kell, hogy a versenytársakkal szemben olyan mértékű hátrányba kerül, amelynek a vállalása nem várható el tőle.

A gyakorlatban alig ismert olyan jogeset, amikor a bíróságok a közpénzgazdálkodás körében teret engedtek volna a nyilvánosság üzleti titok védelmére alapított korlátozásának. Az adatigénylést ilyen okból megtagadó közfeladatot ellátó szervnek tulajdonképpen azt kell igazolnia, hogy az adatnyilvánosság a tevékenysége szerinti részpiacon számára behozhatatlan előnyt eredményezne a versenytársainak például a közfeladatot ellátó szerv árképzési szempontjainak, a gazdasági tevékenysége során elvárt megtérülési mutatóknak vagy az egyes beszállítóinak és alvállalkozóinak fizetett díjak, illetve kilátásba helyezett nyereségrészesedés megismerhetősége következtében. Az ennél kevésbé konkrét kockázatok, bár sérelmesek lehetnek a közfeladatot ellátó szerv üzleti tevékenységére nézve, nem minősülnek aránytalan sérelemnek és ezért általában nem képezhetik alapját az adatigénylés teljesítése üzleti titokra hivatkozva történő megtagadásának.

A korrupció megelőzése és felderítése szempontjából a mind nagyobb nyilvánosság várható el a közpénzekkel gazdálkodó szervezetektől. Az állami, illetve önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok, esetén is fennállhat az üzleti adatok, információk titokban maradásához fűződő méltányolható érdek. A közfeladatot ellátó szervek vonatkozásában előírt nyilvánosság hatással lehet a piaci versenyre azáltal, hogy az ilyen, állami tulajdonú társaságok gazdasági érdekeit hátráltathatja, akár ellehetetlenítheti. Figyelemmel kell lenni tehát arra, hogy a közérdekű adatok nyilvánossága ne korlátozza a jogszerű nemzetgazdasági érdekeket, a különböző érdekek között egyensúlyt kell teremteni. Az Infotörvény 27. § (3) bekezdése is emiatt rendelkezik úgy, hogy a nyilvánosságra hozatal nem okozhat aránytalan sérelmet. Ehhez kapcsolódóan ugyanakkor részletes indokolási kötelezettség is párosul a közfeladatot ellátó szerv részéről.

Forrás: Infotörvény 27. § (3)-(3a) bekezdései

2.61 Jogorvoslat az adatigénylés teljesítésének az elmaradása esetére

A közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapvető jog gyakorlati érvényesíthetőségének az a legfontosabb garanciája, hogy az adatigénylő az adatigénylés teljesítésének az elmaradása esetén a NAIH eljárását kezdeményezheti vagy a bírósághoz fordulhat. Az alábbiakban előbb a NAIH eljárását



mutatjuk be, majd a bírósági jogorvoslat alapvető sajátosságait ismertetjük. Ezt követően külön is kiemeljük a kétféle jogorvoslati lehetőség közötti különbségeket.

Forrás: Infotörvény 31. § (1) bekezdés és 52. § (1) bekezdés

2.62 A NAIH feladata és eljárása

A közérdekű adatok megismerhetőségére vonatkozó alapvető jog érvényesülése felett elsőhelyi felelősséggel a NAIH örködik, a személyes adatok védelméhez való alkotmányos alapjog felügyelete mellett. Ez utóbbi területen jellemző a formalizált hatósági eljárás lefolytatása, míg információszabadság ügyekben megmaradt a tipikusan ombudsmani típusú jogvédelmi eljárás. Abban az esetben ugyanakkor, mikor a két jog egymással kerül összeütközésbe, a nyilvánossággal kapcsolatos ügyekben is hatósági eljárás indul.

A NAIH kivizsgálja és orvosolja az információszabadsággal összefüggő alapvető jog érvényesülésében mutatkozó sérelmeket. A NAIH erre irányuló eljárását bárki, tehát nemcsak az adatigénylő, hanem más is kezdeményezheti személyesen, postai úton vagy elektronikus úton az e-papír alkalmazás használatával. A vizsgálati eljárás bejelentésre (panaszra) történő megindításához szükséges, hogy a bejelentést tevő azonosított személy legyen. Az eljárást az adatigénylés teljesítésére rendelkezésre álló 15 napos, vagy a határidő meghosszabbítása esetén 30 napos határidő eredménytelen elteltétől, illetve az adatigénylés teljesítésének a megtagadásától számított egy éven belül lehet kezdeményezni. Az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés miatt kezdeményezhető eljárást a költségtérítés megfizetésére nyitva álló határidő elteltét követő egy éven belül lehet megindítani.

Fontos szabály, hogy a NAIH eljárásában az azt kezdeményező személy kilétét, ha az illető ezt kéri, bizalmasan kell kezelni. A névtelenül tett kezdeményezés önmagában nem elutasítási ok, vagyis a NAIH dönthet úgy, hogy akár az anonim bejelentő kezdeményezése nyomán is – hivatalból eljárva – lefolytatja az eljárást. Az adatigénylő, illetve az eljárás kezdeményezője akár azon az áron is ragaszkodhat a névtelenséghez, hogy a kezdeményezett vizsgálat adott esetben a kilétének a felfedése nélkül nem folytatható le eredményesen. Ez a kockázat például az egyedi adatigénylési ügyekben jellemző, amelyek kivizsgálásakor azonosítani kell az adatigénylést, s így az adatigénylőt is. Ha pedig az adatigénylő azonosíthatóvá válik, számítani kell arra, hogy a bejelentés ténye a bejelentéssel érintett közfeladatot ellátó szerv tudomására jut.

A NAIH eljárása ingyenes és az eljárásban a NAIH maga deríti fel a tényállást és maga tisztázza a körülményeket, vagyis a szükséges bizonyítást hivatalból lefolytatja. Ez az eljárást kezdeményező adatigénylőnek a bírósági pernél lényegesen kényelmesebb helyzetet teremt, hiszen az eljárás kezdeményezésén túl nincsen komoly teendője. Eljárása során a NAIH minden szükséges adathoz, irathoz hozzáfér és bárkit felhívhat arra, hogy nyilatkozzon az ügyre vonatkozóan.

Forrás:

- i. Alaptörvény VI. cikk (4) bekezdés
- ii. Infotörvény 38. § (2) bekezdés

2.63 A NAIH eljárásának lehetséges kimenetele

A NAIH főszabályként az eljárása megindításától számított két hónapon belül lezárja a vizsgálatot. A vizsgálatok a gyakorlatban hosszabb ideig szoktak tartani, ugyanis a NAIH az ügy körülményeinek a megállapítása érdekében általában megkeresi az érintett közfeladatot ellátó szervet és az eljárást kezdeményezőt is. Az az időszak, amíg a NAIH a megkeresésekre adott válaszok beérkezését várja, nem számít bele a kéthónapos ügyintézési határidőbe. Vagyis a kéthónapos határidő a tényállás tisztázásához szükséges adatok beszerzésére fordított idővel automatikusan meghosszabbodik.

Az eljárás különféle eredményekkel, illetve döntésekkel zárulhat. Egyrészt kiderülhet, hogy nem történt jogsértés. Ha a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jog megsértését megállapítja, akkor a NAIH felszólítja a jogsértést megvalósító közfeladatot ellátó szervet arra, hogy fejezze be a jogsértő magatartást és orvosolja az okozott sérelmet. Ha a közfeladatot ellátó szerv ezzel egyetért, akkor eleget tesz a NAIH felszólításának, ellenkező esetben kifejti a saját álláspontját a NAIH-nak.



Forrás: Infotörvény 51/A. – 59. §§

2.64 A NAIH teendői, ha a közfeladatot ellátó szerv nem tesz eleget a felszólításnak

Ha a közfeladatot ellátó szervnek van felügyeleti szerve, akkor a NAIH ehhez a felügyeleti szervhez is fordulhat és ajánlásokat tehet a jogsérelem orvoslásának a módjára.

Ha sem a felszólítás, sem az ajánlás nem vezet eredményre, akkor a NAIH saját maga pert indíthat a közfeladatot ellátó szerv ellen a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jog érvényesülésében esett sérelem orvoslására.

Ha pert nem indít, a NAIH az ügyben megállapított tényeket és a feltárt körülményeket, valamint a megtett intézkedéseket nyilvános jelentésben összegzi, egyben tájékoztatja a bejelentőt a bírósági jogérvényesítés lehetőségéről.

Forrás: Infotörvény 51/A. – 59. §§

2.65 A NAIH döntésének kikényszerítése

A NAIH eljárásának az eredményessége és megállapításainak a teljesítése jelentős részben az érintett közfeladatot ellátó szerv belátásán és az önkéntes jogkövetésén múlik. Ha a közfeladatot ellátó szerv nem tesz eleget a NAIH felszólításának, a NAIH pert indíthat, ezen kívül a nyilvánosságához is fordulhat, de döntésének jogi eszközökkel történő kikényszerítésére nincsen mód.

2.66 Titokfelügyeleti hatósági eljárás

A NAIH titokfelügyeleti hatósági eljárást is lefolytathat, amely hatásában kapcsolódik a közérdekű adatok megismeréséhez, hiszen összefügghet azzal az esettel, amikor a közfeladatot ellátó szerv az adatigénylést minősített adat védelmére hivatkozással tagadja meg. A titokfelügyeleti hatósági eljárás tehát alapvetően nem a közérdekű adatok megismerésével összefüggő jogorvoslati lehetőségek egyike.

A NAIH ebben az eljárásban felülvizsgálhatja az adat minősítésének a törvényességét, és ha törvénysértést állapít meg, akkor határozattal kötelezi a minősítőt arra, hogy módosítsa vagy szüntesse meg az adat minősítését.

Az adatigénylő azonban nem kezdeményezheti a NAIH titokfelügyeleti eljárását, azt a NAIH kizárólag hivatalból vagy a bíróság kezdeményezése nyomán indítja meg.

Forrás: Infotörvény 31. § (6a) bekezdés és 62-63. §

2.67 A közérdekű adat kiadása érdekében indítható per

A bíróság a közérdekű adatok megismerése iránt indított pert a polgári perekre irányadó szabályok szerint bírálja el. Ez az útmutató nem vállalkozik az ilyen perek megindítása, illetve a perben részes bármelyik fél, tehát akár az adatigénylő, akár a közfeladatot ellátó szerv számára sikeres lefolytatása érdekében szükséges teendők átfogó ismertetésére. Mind az adatigénylők, mind a közfeladatot ellátó szervek figyelmét felhívjuk arra, hogy a peres eljárásokkal kapcsolatban is a vonatkozó törvényi előírások és a bírósági gyakorlat számít irányadónak. Az útmutatóban kizárólag a teljesítetlenül maradó adatigénylések esetén rendelkezésre álló bírósági jogorvoslat igénybevétele érdekében szükséges legfontosabb teendőkről adunk áttekintést.

2.68 Résztes felek a közérdekű adat megismerésére irányuló perben



A bíróság eljárását az adatigénylő kezdeményezheti, az ehhez szükséges keresetet az adatigénylő nyújthatja be a bíróságon és a perben az adatigénylő lesz a felperes, míg az adatigénylés teljesítését megtagadó vagy elmulasztó közfeladatot ellátó szervből lesz az alperes.

A perindításra jogosult személyének a meghatározása szempontjából az Infotörvény két rendelkezése bír kiemelt jelentőséggel. Az egyik az anonimitásra, illetve az adatigénylő azonosítására vonatkozó előírás. Amint arról már szó esett, az adatigénylő köteles a nevét, szervezet esetén a megnevezését megjelölni. Kifejtettük, hogy mivel a közfeladatot ellátó szerv nem tudja ellenőrizni az adatigénylő azonosságát, ezért az adatigénylés teljesítése szempontjából elvileg nincsen akadálya annak, hogy az adatigénylő valótlan nevet adjon meg. A névtelen adatigénylés kapcsán pedig arra utaltunk, hogy ez a körülmény önmagában nem abszolút megtagadási ok, ugyanis a közfeladatot ellátó szerv, bár erre nem köteles, mégis dönthet úgy, hogy teljesíti az anonim adatigénylést, feltéve, hogy a névtelen adatigénylő elérhetőségének az ismeretében a teljesítés egyáltalán lehetséges.

Arra is utaltunk már, hogy a névtelenség, illetve a név (megnevezés) valótlanlansága az adatigénylő terhére eső kockázatot eredményez. Az adatigénylő ugyanis, ha a teljesítetlenül maradt adatigénylése nyomán pert kíván indítani, köteles magát azonosítani a bíróság előtt. Mivel csak az adatigénylő kezdeményezhet pert, az adatigénylőnek kell a bíróság előtt azt bizonyítania, hogy a névtelen vagy fiktív néven megszoვეgezett adatigénylést ő nyújtotta be a közfeladatot ellátó szervhez. Bár ez nem eleve lehetetlen feladat, hiszen az adatigénylő igazolhatja, hogy például a nem a saját nevére szóló elektronikus levelezési (e-mail) cím valójában az övé, a saját nevét használó adatigénylőnek mindenképpen egyszerűbb a dolga. A névtelenül vagy valótlan néven benyújtott adatigénylés alapján történő perindítás tehát rendkívüli nehézségeket ró az adatigénylőre, mert ilyen esetben az a személy (szervezet), aki (amelyik) keresetet terjesztene elő, köteles igazolni, hogy korábban valóban az ő nevében került benyújtásra az adatigénylés.

Éppen ezért az adatigénylővel szemben nemcsak a jóhiszemű joggyakorlás követelményéből fakadóan, hanem a saját jól felfogott érdekében is elvárás, hogy a valós nevének (megnevezésének) a feltüntetésével igényeljen adatot, ellenkező esetben elvész, de legalábbis rendkívülien nehézé válik számára a hatékony jogorvoslat lehetősége.

Az egy éven belül azonos adatigénylő által ismételtelen előterjesztett és teljesítetlenül maradt adatigénylés kapcsán nem merül fel a kereset benyújtásának és ezáltal a per kezdeményezésének az abszolút akadálya. Az ilyen adatigénylőnek azonban tisztában kell lennie azzal a ténnyel, hogy az adatigénylés teljesítésének a kötelezettsége alól mentesülést eredményező okkal szemben a bíróság sem tud jogorvoslatot nyújtani. Ha a bíróság azt állapítja meg, hogy az egy éven belüli ismételtség fennállott, akkor az adatigénylés teljesítésének az elmaradása nem törvénysértő és ezért a bíróság nem kötelezheti a közfeladatot ellátó szervet az igényelt adat kiadására.

A másik lényeges szabályt úgy fogalmazza meg az Infotörvény, hogy a közérdekű adat megismerése iránti perben fél lehet az is, akinek nincsen perbeli jogképessége. Ez a szabály mindkét perbeli félre, tehát mind a felperesre, mind pedig az alperesre vonatkozik. Perbeli jogképessége általában azonosítható személyeknek vagy a jog szerint szabályosan létrejött szervezeteknek van. A gyakorlatban azonban nem ritka, hogy adatigénylést valamilyen formátlan, vagyis nem a jog szerint létrejött szervezet nyújt be. Például egy közösségi médiában formálódott személyi csoport vagy egy informális baráti társaság, hobbiközösség igényel adatot. Rendes körülmények között nem indíthatnának pert, de ebben az esetben az Infotörvény felhatalmazást ad a perindításra, ezért az ilyen személyi csoportokból is lehet felperes.

Kevésbé jellemző, hogy ez a fajta informális alperesi oldalon jelentkezzék, hiszen közfeladatot ellátó szervekről van szó, amelyek körében nem nagyon képzelhető el ez a fajta szabályozatlanság. Előfordul azonban olyan eset, amikor az adatigénylést nagyon is létező, azonosítható szervezethez nyújtják be, amely ellen azonban az Infotörvény idézett kiegészítő szabálya nélkül nem lenne lehetséges pert indítani. Az Országgyűlés és a Kormány például ilyen közfeladatot ellátó szervek. Meglepően hat, de az Országgyűlés valójában a parlamenti képviselők összességét jelöli és önmagában az Országgyűlés nem tekinthető jogilag elfogadottan azonosítható szervezetnek. A Kormány pedig a miniszterelnök és a miniszterek összessége, testületi szerv, amely szintén nem minősül perelhető szervezetnek. A közérdekű adatok kiadására irányuló per azonban az ilyen közfeladatot ellátó szervekkel szemben is megindítható.

Forrás: Infotörvény 31. §



2.69 A határidők számítása

A peres eljárásokban nagyon szigorúan számítják a határidőket, annak az adatigénylőnek, aki pert akar indítani az általa előterjesztett adatigénylés teljesítésének az elmaradása miatt, tisztában kell lennie azzal, hogy akár egyetlen napos határidőcsúszással vagy mulasztással elbukhatja az eljárást.

Az Infotörvény a per megindítására az adatigénylés teljesítésének a megtagadásától, illetve a teljesítésére nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított 30 napon belül ad lehetőséget. Ez a határidő naptári napokban és nem munkanapokban számítandó és úgynevezett anyagi jogi határidő. Utóbbi azt jelenti, hogy ha a határidő utolsó napja hétfégre, ünnepnapra vagy más munkaszüneti napra esik, a keresetet akkor is azon a napon és nem a legközelebbi munkanapon kell benyújtani.

Bár az Infotörvény értelmében az adatigénylő igazolási kérelemmel élhet akkor, ha elmulasztja a kereset benyújtására nyitva álló határidőt, az adatigénylő akkor jár el célszerűen, ha nem kockáztatja a határidő elmulasztását. Az igazolási kérelem ugyanis csak a határidő vétkes elmulasztását menti ki, vagyis az adatigénylő pusztán azon az alapon nem kérheti az igazolás elfogadását, hogy elfelejtette a határidőt. Arra sem hivatkozhat, hogy nem volt tisztában a kereset benyújtására rendelkezésre álló határidő hosszával vagy természetével, a jog nem tudása ugyanis senkit nem mentesít. Még nehezebb a dolga a jogi képviselővel eljáró adatigénylőnek, a bíróságok ugyanis általában nem megengedőek az ügyvédi mulasztásokkal szemben.

A határidő számítása során további szempontokra is figyelemmel kell lenni. Amint arról már szó esett, a közfeladatot ellátó szerveknek az adatigénylés teljesítésére vagy indoklással ellátott megtagadására annak kézhezvételétől számított 15 nap áll a rendelkezésére. Ezt a határidőt további 15 nappal meghosszabbíthatják, a határidő meghosszabbításáról az adatigénylés kézhezvételétől számított 15 napon belül értesíteni kell az adatigénylőt.

Mivel a határidő elmulasztása az adatigénylő által megindítható per megindításának az akadálya, ezért az adatigénylő érdeke és felelőssége a határidők helyes számítása és figyelemmel kísérése. Egyértelműen törvénysértő és rosszhiszemű a közfeladatot ellátó szerv eljárása, ha az adatigénylés megválaszolására, illetve indokolt megtagadására nyitva álló 15 napos határidő lejártát követően válaszol az adatigénylőnek. Az is rosszhiszemű és törvénysértő, ha a közfeladatot ellátó szerv az adatigénylés teljesítésére nyitva álló határidő meghosszabbításáról késedelmesen értesíti az adatigénylőt, amint az is, ha a közfeladatot ellátó szerv előbb meghosszabbítja az adatigénylés teljesítésére rendelkezésre álló határidőt, majd a meghosszabbított határidőben megtagadja vagy elmulasztja az adatigénylés teljesítését. Szintén törvénysértő, ha a közfeladatot ellátó szerv semmilyen módon nem reagál az adatigénylésre (a gyakorlatban ezt az esetet hallgatásos megtagadásnak nevezzük).

Ha azonban az adatigénylő a közfeladatot ellátó szervtől késedelmesen érkező válasz (megtagadás, határidő hosszabbítási értesítés) alapján számolja ki a kereset benyújtására nyitva álló határidőt, akkor a bíróság a keresetét elkésztésként vissza fogja utasítani.

A perindítás lehetősége szempontjából az adatigénylő akkor jár el célszerűen, ha az adatigénylés közfeladatot ellátó szervhez érkezésének a napjához mérve kezdi számítani a perindítási határidőt. Az adatigénylés közfeladatot ellátó szervhez érkezésének a napja elektronikus levélként benyújtott adatigénylés esetén megegyezik az elküldés napjával. Postai szolgáltató útján megküldött adatigénylés esetén a postai küldemény átvételét igazoló iraton (tértivevény vagy egyéb kézbesítési igazolás) megjelölt nap az adatigénylés közfeladatot ellátó szervhez érkezésének a napja. Elektronikus kézbesítés (E-papír alkalmazás, ügyfélkapun vagy cégkapun keresztül nyomtatványkitöltő programmal történő megküldés) esetén a küldemény címzett által történt átvételét igazoló irat (letöltési igazolás) jelöli meg az adatigénylés közfeladatot ellátó szervhez érkezésének az időpontját. A személyesen átadott adatigénylés értelemszerűen az átadás napján érkezik meg a közfeladatot ellátó szervhez, ennek igazolása érdekében célszerű másolati példányon átvettetni a személyesen kézbesített adatigénylést. A szóban előadott adatigénylést a közfeladatot ellátó szerv jegyzőkönyvbe vagy feljegyzésbe foglalja, ilyen esetben ennek az iratnak a dátuma határozza meg az adatigénylés teljesítési határidejének a kezdőnapját.



Ha a közfeladatot ellátó szerv egyáltalán nem reagál az adatigénylésre (hallgatásos megtagadás), akkor az adatigénylő a közfeladatot ellátó szerv rendelkezésére álló határidő eredménytelen elteltének napjától számított 30 napon belül terjeszthet elő keresetet a bíróságon.

Amennyiben a közfeladatot ellátó szerv az adatigénylésre elkéssetten válaszol vagy a megtagadásról, netán a teljesítési határidő meghosszabbításáról elkéssetten tájékoztatja az adatigénylőt, azt a perindítási határidejének a kiszámítása szempontjából úgy kell tekinteni, mintha nem reagált volna az adatigénylésre és a rendelkezésére álló teljesítési határidő eredménytelenül telt volna el. Az adatigénylőnek ilyen esetekben is úgy kell kiszámítania a kereset benyújtására nyitva álló határidőt, mintha a közfeladatot ellátó szerv egyáltalán nem reagált volna az adatigénylésre.

A bírósághoz fordulás jogának gyakorlására nyitva álló határidő az alábbiak szerint modellezhető:

1. A közfeladatot ellátó szerv hallgatása esetén: az adatigénylés közfeladatot ellátó szervhez érkezésének a napja + 45 nap. A 45 nap az adatigénylés teljesítésére nyitva álló 15 napos határidőből és a kereset benyújtására nyitva álló 30 napos határidő összegzéséből adódik.
2. Ha a közfeladatot ellátó szerv elkéssetten választ (elkéssetten határidő hosszabbítási értesítést) küld az adatigénylőnek: az adatigénylés közfeladatot ellátó szervhez érkezésének a napja + 45 nap. A 45 nap az adatigénylés teljesítésére nyitva álló 15 napos határidőből és a kereset benyújtására nyitva álló 30 napos határidő összegzéséből adódik.
3. Ha a közfeladatot ellátó szerv a törvényes határidőn belül megtagadja az adatigénylés teljesítését: a megtagadás napja + 30 nap.

Amennyiben az adatigénylő a bírósághoz fordulást megelőzően a NAIH eljárást kezdeményezi – ez ugyan nem kötelező, de nem is kizárt – akkor a NAIH eljárásának eredményéről kapott tájékoztatás kézhezvételétől számított 30 napon belül fordulhat a bírósághoz. A kereset benyújtására nyitva álló határidők számítása szempontjából ennek azért van külön jelentősége, mert az adatigénylő az adatigénylés teljesítése megtagadásának, illetve az adatigénylés teljesítésére nyitva álló határidő eredménytelen elteltének napjától számított egy éven belül kezdeményezheti a NAIH eljárást. Vagyis a NAIH eljárásának a kezdeményezése két szempontból is fontos. Egyrészt a NAIH eljárása önállóan is igénybe vehető, hatékony módja a jogorvoslatnak. Másrészt a NAIH eljárásának kezdeményezésével újra megnyílik az adott esetben akár az adatigénylő figyelmetlensége vagy hanyagsága, akár a közfeladatot ellátó szerv rosszhiszemű eljárása, akár bármely más ok miatt elmulasztott perindítási határidő. Ráadásul az így megindítható perben az adatigénylő rendelkezésére áll a NAIH eljárásának eredményeként született jelentés vagy állásfoglalás is.

A költségtérítés megállapítása miatt indított per megindításához a keresetet a megállapított költségtérítés megfizetésére vonatkozó határidő lejártától számított harminc napon belül kell benyújtani a bíróságon.

Forrás:

- i. *Infotörvény 31. § (3) bekezdés*
- ii. *a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:21. §*
- iii. *a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 151-153. §§*

2.70 Az eljáró bíróság kiválasztása

Viszonylag kevés bíróság tárgyal közérdekű adatok megismerésére irányuló pereket. Ha a közfeladatot ellátó szerv illetékessége az ország egész területére kiterjed, akkor a pert első fokon a megyei törvényszéken kell megindítani. Bár az országos illetékességű közfeladatot ellátó szervek többségének Budapesten van a székhelye – ezek ellen a közfeladatot ellátó szervek ellen a Fővárosi Törvényszéken indítható per közérdekű adatok kiadása iránt – vannak olyan közfeladatot ellátó szervek, amelyek székhelye nem Budapesten található és az illetékességük az egész országra kiterjed. Az ilyen közfeladatot ellátó szervek ellen a pert a székhelyük szerint illetékes törvényszéken kell kezdeményezni.

Az olyan közfeladatot ellátó szervek ellen, amelyek helyben vagy csak egy vagy néhány megyében illetékesek, a járásbíróságon kell a pert megindítani. A járásbíróságok közül az érintett közfeladatot ellátó szerv székhelye szerinti megye székhelyén működő járásbíróság rendelkezik illetékességgel.



Külön érdekesség, hogy a Pest Megye területén székhellyel rendelkező és nem országos illetékességű közfeladatot ellátó szervek ellen a közérdekű adatok megismerésére irányuló pert a Budakörnyéki Járásbíróságon kell megindítani.

A fellebbezési eljárásban, ha a közérdekű adatok megismerésére irányuló per első fokon a járásbíróságon indult, a törvényszék, ha első fokon a törvényszéken indult, az ítéletábra jár el. Az esetleges felülvizsgálati eljárást a Kúria folytatja le.

Forrás: Infotörvény 31. § (5) bekezdés

2.71 Jogi képviselő

Ha a közérdekű adatok megismerésére irányuló pert a járásbíróságon indítják meg, akkor a járásbíróság előtti eljárásban az adatigénylőnek nem kötelező ügyvédi képviselőt igénybe venni. A közérdekű adatok megismerésére irányuló, első fokon a törvényszéken induló perben azonban kötelező az ügyvédi képviselőt.

A törvényszék előtti eljárásban akkor is kötelező az ügyvédi képviselőt, ha első fokon a járásbíróságon indult a közérdekű adatok megismerésére irányuló per, és a törvényszék fellebbezés folytán jár el.

Az ítéletábra és a Kúria eljárásában minden esetben kötelező az ügyvédi képviselőt.

Kisegítő szabályként utalunk arra a törvényi rendelkezésre, miszerint a jogi szakvizsgálóval rendelkező személy a saját adatigénylése esetén külön jogi képviselő igénybevétele nélkül is eljárhat a bíróságon akkor is, ha egyébként kötelező lenne a jogi képviselőt. Ez nemcsak a természetes személy adatigénylőkre, de a szervezet által történő adatigénylésre is érvényes, amely esetben az adatigénylő szervezet törvényes képviselőjére jogosult természetes személynek kell jogi szakvizsgálóval rendelkeznie ahhoz, hogy mentesüljön a jogi képviselővel történő eljárás kötelezettsége alól. Ez azonban rendkívül ritkán alkalmazott, kivételes eljárási megoldás, miközben az ügyvédi képviselőt tekinthető általánosnak. Ha a jogi szakvizsgálóval rendelkező adatigénylő saját magát akarja képviselni a bíróságon, hitelesen igazolnia kell, hogy rendelkezik jogi szakvizsgálóval.

Jogi képviselőt nemcsak ügyvéd, hanem jogtanácsos is elláthat, ez főként egyes közfeladatot ellátó szervek esetében szokott előfordulni, de természetesen nincsen akadálya annak, hogy az adatigénylő szervezet vegye igénybe jogtanácsos segítségét a bíróság előtti eljárásban.

Forrás: a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 72. §, 75. § (2) bekezdés a) pont és (4) bekezdés



2.72 A bizonyítás kötelezettsége

A közérdekű adat megismerésére irányuló perekben érvényesül a polgári perekre jellemző általános szabály, miszerint a bíróság hivatalból nem folytat bizonyítási eljárást, hanem mindig a feleknek kell bizonyítaniuk. A közérdekű adat megismerésére irányuló per felperese az adatigénylő. Az adatigénylőnek, felperesként alapvetően két dolgot kell bizonyítania: 1) azt, hogy az általa igényelt adat közérdekű adat vagy közérdekből nyilvános adat, valamint 2) azt, hogy az igényelt adat a perben alperesként szereplő közfeladatot ellátó szerv kezelésében áll. A gyakorlatban azonban sok esetben, figyelemmel a közfeladatot ellátó szervek által alkalmazott azon megtagadási okra, miszerint az igényelt adat nem is létezik, az adatigénylőnek a bizonyítást az igényelt adat létezésének az igazolásával kell kezdenie.

A bíróság előtti eljárás egyik alapvető elve az úgynevezett fegyveregyenlőség, amit a bíróságnak kell érvényre juttatnia az ügy tárgyalása során. A fegyveregyenlőség elve azt várja el a bíróságtól, hogy a tárgyaláson mindkét félnek egyenlő esélyeket biztosítson. Ennek során a bíróságoknak arra is figyelemmel kell lenniük, hogy az adatigénylő szinte mindig hátrányból indul, mivel az információs aszimmetria folytán nem tudja, nem is tudhatja, hogy pontosan milyen adatokat kell keresnie és azokat pontosan melyik közfeladatot ellátó szervtől kell kérnie. Az ebből fakadó hátrány kiegyenlítése érdekében a bíróságok bíróságok, összhangban a polgári perekre vonatkozó törvényi szabályokkal, általában bizonyítottan elfogadják azt, ha az adatigénylő felperesként valószínűsíti, hogy az igényelt adatoknak létezniük kell és azoknak az alperes közfeladatot ellátó szervnek a kezelésében kell lenniük. A valószínűsítés követelménye jellemzően az igényelt adat létezését és az alperes közfeladatot ellátó szerv adatkezelő mivoltát alátámasztó jogszabályi előírásoknak az ismertetésével teljesíthető. A perek gyakorlatában ezt a valószínűsítési követelményt állítási szükséghelyzetnek nevezik. A közérdekű adatok kiadására irányuló perekben az állítási szükséghelyzet lényege az, hogy amennyiben a felperes adatigénylő valószínűsíti, hogy a kiadni kért adatok léteznek és azokat az alperes közfeladatot ellátó szerv kezeli, akkor a bíróság az alperes közfeladatot ellátó szervet kötelezi annak bizonyítására, hogy az adatok mégsem léteznek vagy azok nem az alperes kezelésében állnak. Az állítási szükséghelyzet elve tehát a bizonyítási teher megfordításával segít az információs aszimmetria oldásában és a perbeli fegyveregyenlőség megteremtésében.

A közfeladatot ellátó szerv, alperesként az adatigénylés teljesítése megtagadásának az okát és a jogszerűségét köteles bizonyítani. Ennek kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy mindaz, amit a kötelező érdekmérlegelés és az adatigénylés teljesítésének az elmaradása kapcsán az útmutatóban olvasható, általában csak a közérdekű adatok megismerésére irányuló perben teljesedik ki. Vagyis a közfeladatot ellátó szervek a gyakorlatban csak az ellenük az adatigénylés teljesítésének az elmulasztása vagy a megtagadása miatt indított perben kénytelenek számot adni az érdekmérlegelésről, illetve ezáltal a megtagadás jogszerűségéről. A közfeladatot ellátó szervnek éppen az esetleges perbeli bizonyításra történő előkészülés érdekében célszerű az érdekmérlegelést már az adatigénylés teljesítésének a megtagadásakor vagy az elmulasztásakor gondosan elvégezni.

Forrás:

- i. *Infotörvény 30. § (5) bekezdés, 31. § (2) bekezdés*
- ii. *a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 184. §*

2.73 Egyéb lehetséges fejlemények a közérdekű adat kiadására irányuló perben

A közérdekű adat megismerésére irányuló peres eljárás általában kötött pályán zajlik, mert a bíróságnak alapvetően arról kell döntenie, hogy a közfeladatot ellátó szerv jogszerűen járt-e el akkor, amikor nem teljesítette a hozzá intézett adatigénylést. Ezért a bíróság alapvetően az adatigénylő által az adatigénylés benyújtásakor megfogalmazott érveket, illetőleg a közfeladatot ellátó szervnek az adatigénylés teljesítése megtagadásakor előadott érveit vizsgálja. Vagyis elvileg mind az adatigénylő, mind pedig a közfeladatot ellátó szerv „be van zárva” az adatigényléskor, illetőleg az annak megtagadásakor meglévő érvelésébe.

Persze más az elmélet és más a gyakorlat. Ha ezek az elvek szigorúan érvényesülnének, akkor az adatigénylésre egyáltalán nem reagáló közfeladatot ellátó szervek semmilyen érveléssel nem



védekezhetnének a bíróság előtt, hiszen az adatigénylés teljesítése indokolt megtagadásának az elmulasztása azt jelenti, hogy a közfeladatot ellátó szerv nem adott elő érveket.

A kérdés tehát az, hogy a perbeli felek mennyiben vannak kötve a pert megelőző adatigénylés kapcsán előadott érveikhez. Az újabb bírósági gyakorlat korlátozás nélkül megengedi a közfeladatot ellátó szervezetnek azt, hogy a közérdekű adat megismerésére irányuló perekben olyan érveket is felhozzanak, amelyeket korábban, az adatigénylés teljesítésének a megtagadásakor nem adtak elő. További kérdés, hogy hatással van-e a bíróság eljárására az a körülmény, ha a közfeladatot ellátó szerv által az adatigénylés teljesítésének a megtagadásakor előadott érv a bíróság előtti eljárás idejére már elenyészik a megváltozott körülmények folytán. Például lezárul az az üzleti folyamat, amelynek érdekeire hivatkozással a közfeladatot ellátó szerv az üzleti titok védelmére alapította az adatigénylés teljesítésének a megtagadását. Az irányadó bírósági gyakorlatra figyelemmel az jellemző, hogy az adatigénylés teljesítése megtagadásának a jogszerűségét a megtagadás pillanatára visszatekintve bírálja el a bíróság. Vagyis a bíróság arról dönt, hogy a közfeladatot ellátó szerv jogszerűen járt-e el akkor, amikor megtagadta az adatigénylés teljesítését. Ha ebben az időpontban a közfeladatot ellátó szerv döntése jogszerű volt, akkor az általában nem érdekli a bíróságot, hogy utóbb, például a bíróság előtt zajló per idejére okafogyottá vált az az érvanyag, amelyre támaszkodva a közfeladatot ellátó szerv az adatigénylés teljesítését korábban megtagadta.

2.74 A bíróság lehetséges döntései

Ha a bíróság az adatigénylő keresetét alaposnak találja, akkor kötelezi a közfeladatot ellátó szervezet az igényelt közérdekű adatok kiadására. Ellenkező esetben elutasítja az adatigénylő keresetét.

A bíróság nem kötelezheti a közfeladatot ellátó szervezet az adatigénylés teljesítése kapcsán új eljárás lefolytatására. Ez alól egyedül a költségtérítés megállapítása miatt indított per képez kivételt, az ilyen eljárásban a bíróság kötelezheti a közfeladatot ellátó szervezet a költségtérítés megállapítására irányuló új eljárás lefolytatására.

Forrás: Infotörvény 31. § (7) bekezdés

2.75 Jogorvoslat a bíróság döntésével szemben

A bíróság döntésével szemben az, aki a bíróság döntésével elégedetlen, fellebbezést nyújthat be. A fellebbezés után, sokkal szűkebb jogorvoslati lehetőségként, kizárólag a korábban eljáró bíróságok jogszabálysértésére hivatkozással, a Kúria által elbírálható felülvizsgálati kérelmet is elő lehet terjeszteni.

Mivel a közérdekű adatok megismerése az Alaptörvény által biztosított alapvető jog, a bíróság eljárását követően alkotmányjogi panasz előterjesztésére is mód van. Az alkotmányjogi panasz benyújtását megelőzően ki kell meríteni a rendes bírósági eljárás nyújtotta lehetőségeket, de a Kúria által elbírálandó felülvizsgálati kérelem előterjesztése nem előfeltétel. Vagyis a másodfokú bíróság döntését követően megnyílik az alkotmányjogi panasz benyújtásának a lehetősége.

Végül az adatigénylőt megilleti annak a lehetősége is, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságától kérjen jogorvoslatot, ha a magyarországi jogorvoslati lehetőségeket már teljességgel kimerítette, ideértve a Kúria által felülvizsgálati kérelem alapján nyújtható jogorvoslatot és az alkotmányjogi panasz benyújtását is.

Forrás: a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 365. § és 405. §

2.76 A bíróság eljárásának a hossza

A bírósági utat választani tervező adatigénylőknek fontos tisztában lenni azzal, hogy a jogorvoslatnak ez a módja adott esetben meglehetősen hosszadalmas eljárást eredményezhet. Bár a közérdekű adatok megismerése iránti pereket a bíróságok soron kívül tárgyalják, a gyakorlatban a kereset benyújtásától az első fokú ítélet megszületéséig általában 6 – 12 hónap szokott eltelni. Ha fellebbezést nyújtanak be, a másodfokú ítélet meghozataláig átlagosan újabb 6 hónap szokott eltelni, míg a Kúria



által lefolytatható felülvizsgálati eljárás további 6 – 12 hónapot vesz igénybe. Az Alkotmánybíróság által alkotmányjogi panasz alapján hozott döntésére jellemzően újabb 6 – 12 hónapot kell várni. Ez azt jelenti, hogy ha minden fórumot igénybe vesznek a bírósági jogorvoslat keretében, akkor az eljárás akár másfél évig, szélsőséges esetben akár 2 – 3 évig is elhúzódhat.

2.77 A közérdekű adatok megismerésére irányuló per költségei

A közérdekű adatok megismerésére irányuló perek egyik legfontosabb garanciája a per illetékmentessége. Az állam általában illeték formájában megfizetendő díjhoz köti az igazságszolgáltatás, vagyis a bíróságok eljárásának az igénybevételét. A perlekedés ezért jellemzően nem olcsó multság. Mivel azonban a közérdekű adatok megismerésére irányuló per alapvető jog érvényesítését szolgálja, az állam az ilyen perek esetében eltekint az illetékfizetési kötelezettségtől.

Ez azonban nem jelenti azt, hogy a közérdekű adatok megismerésére irányuló perek teljességgel ingyenesek lennének. A kötelező ügyvédi képviselő adott esetben jelentékeny összegű kiadásokat róhat az adatigénylőre.

Azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a közérdekű adat megismerése érdekében indított per nem kockázatmentes vállalkozás. A pert kezdeményező adatigénylő veszíthet, amely esetben a beperelt közfeladatot ellátó szerv perköltségét a vesztes felperesnek kell viselnie. A jellemzően ügyvédi munkadíjból álló perköltség néhány tízezer forinttól akár félmillió forintot is meghaladó összegig terjedhet.

Azok a közfeladatot ellátó szervek, amelyeket a bíróság előtt nem ügyvéd, hanem jogtanácsos képvisel, ami például minisztériumok és más főhatóságok esetében jellemző, még pernyertességük esetén sem igényelhetnek perköltséget, ugyanis a bíróságok gyakorlata szerint az eleve is peres (bírság előtti) képviselői feladatok ellátására alkalmazott jogtanácsosok a hivatali feladataikat látják el, és ezért nem jár külön költségtérítés.

Forrás:

- i. az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 57. § (1) bekezdés o) pontja
- ii. a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet

2.78 A bíróság döntésének kikényszerítése

A bíróság döntése kötelező a perbeli felekre. Ha a bíróság az adatigénylő által benyújtott keresetnek helyt ad, akkor a közfeladatot ellátó szerv köteles a bíróság által megállapított határidőben és módon az adatigénylés teljesítésére. A teljesítési határidő a legtöbb esetben a leírt ítélet kézhezvételétől számított 15 nap szokott lenni.

Ha a közfeladatot ellátó szerv nem teljesíti a bíróság ítéletét, akkor az adatigénylő az általános szabályok szerint kezdeményezheti az ítélet bírósági végrehajtó által történő kikényszerítését. A végrehajtási eljárás költségeit az azt kezdeményező köteles megelőlegezni. A bíróság eljárásához hasonlóan az ítélet végrehajtására irányuló eljárás is jelentős mértékben elhúzódhat.

Amennyiben a közfeladatot ellátó szerv a bíróság jogerős döntése ellenére nem adja ki a közérdekű adatokat, közérdekű adattal visszaélés miatt büntetőfeljelentést is lehet tenni. A feljelentés nyomán a rendőrség indíthat büntetőeljárást, ami, ha az ítélet végrehajtását elmulasztó személy felelősségének a megállapításához is vezet, önmagában nem jár az igényelt adat kiadásával. Vagyis a büntetőfeljelentés valójában nem a közérdekű adat tényleges megismerésére szolgáló eszköz, az sokkal inkább azt a célt szolgálja, hogy a közérdekű adat megismerésére vonatkozó alapvető jog érvényesülését akadályozó egyes kirívó magatartások ne maradjanak következmények nélkül. A gyakorlatban a rendőrség jóformán sosem indít közérdekű adattal visszaélés miatt nyomozást.

Külön is érdemes foglalkozni a költségtérítés megállapítása miatt indított perben hozott ítélet kikényszeríthetőségével. A bíróság az ilyen perben megváltoztathatja a költségtérítés összegét vagy utasíthatja a közfeladatot ellátó szervet arra, hogy folytasson le a költségtérítés megállapítására irányuló új eljárást. Az előbbi esetben, tehát ha a bíróság állapítja meg a költségtérítés összegét, akkor a gyakorlatban a közfeladatot ellátó szerv önkéntes teljesítése az ítélet végrehajtásának az egyedüli



lehetséges útja. Ebben az esetben ugyanis a bíróság ítélete mindössze arról rendelkezik, hogy a közfeladatot ellátó szervnek mekkora összeg fizetése ellenében kell kiadni az adatokat. Ha a közfeladatot ellátó szerv ezt a bírósági döntést nem teljesíti, akkor sem a végrehajtási eljárás, sem a közérdekű adattal visszaélés miatt tett büntetőfeljelentés nem oldja meg a helyzetet.

Forrás:

- i. a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 220. § (1) bekezdés a) pontja
- ii. a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény

2.79 Kezdeményezhető-e a bírósági per és a NAIH eljárása egyszerre?

A közérdekű adatok megismerésére vonatkozó alapvető jog sérelme esetén a kétféle jogorvoslati út, vagyis a NAIH eljárása és a bírósági per egymást kiegészítő eszközökként állnak rendelkezésre. Az egyik jogorvoslati lehetőség igénybevétele nem feltétele a másik út igénybevételének, ám a két jogorvoslati út csak megszorításokkal vehető igénybe párhuzamosan. Az adatigénylés ügyében már megindított (folyamatban lévő) vagy jogerős határozattal lezárt bírósági eljárás a NAIH eljárásának az abszolút akadály. Ha tehát az adott ügyben bírósági eljárás van folyamatban, vagy az ügyben korábban jogerős bírósági határozat született, akkor a NAIH a nála kezdeményezett eljárást megszünteti, amint erről a körülményről értesül.

Ezzel szemben a bíróság eljárását nem akadályozza az, ha ugyanazon adatigénylés ügyében korábban a NAIH is eljár már, igaz, a NAIH megállapításai nem kötik a bíróságot. Vagyis a bíróság hozhat akár a NAIH döntésével ellenkező tartalmú ítéletet is.

A bíróság eljárása és döntése tehát megköti a NAIH kezét, ez azonban egyirányú utca: a NAIH döntése, vagyis az a tény, hogy az adatigénylést illetően a NAIH eljárást folytat, nem akadályozza a bíróságot abban, hogy ugyanazon adatigénylés tárgyában ítéletet hozzon.

Forrás: Infotörvény 53. § (3) bekezdés a) pont

2.80 Melyik eljárás éri meg jobban az adatigénylőnek?

A bíróság előtti eljárás általában időigényes és az ügyvéd kényszerű igénybevétele miatt költséges is, ezzel szemben a NAIH eljárása ingyenes és lényegesen gyorsabb. Ez mindenképpen előnyt jelent az adatigénylőnek.

A NAIH eljárásában a bizonyítás hivatalból történik, ezt azt jelenti, hogy nem az adatigénylőnek kell bebizonyítania azt, hogy a közfeladatot ellátó szerv hibájából nem tudta gyakorolni a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jogát. A NAIH maga vizsgálja ki az ügyet és maga állapítja meg, hogy történt-e jogsértés, és ha igen, akkor kit terhel ezért a felelősség. Ezzel szemben a közérdekű adat megismerésére irányuló perben a polgári perekre jellemző általános szabályok szerint a felperesként eljáró adatigénylőnek kell bizonyítania a saját igazát, vagyis az elszenvedett jogsérelmet. Ez azonban csak részben tartozik a NAIH eljárásának az előnyei közé, ugyanis előfordulhat, hogy a közfeladatot ellátó szerv nem működik együtt a NAIH-hal és például nem adja át a NAIH által kért adatokat, vagy elmulasztja a NAIH által kért nyilatkozat megtételét. Bár alapvetően rosszhiszemű és törvénysértő az, ha közfeladatot ellátó szerv szabotálja a NAIH eljárását, ennek következményei visszaüthetnek a NAIH eljárását kezdeményező adatigénylőre.

A NAIH eljárásában az adatigénylőnek nem kell ügyvédet fogadnia, tehát az eljárás ingyenessége tényleges, mert ügyvédi költséget sem kell fizetni. Az adatigénylő a bírósági pert el is veszítheti és ebben az esetben akár tetemes összegű perköltség megfizetésére kötelezhetik. A NAIH eljárásában akkor sem keletkezik fizetési kötelezettség, ha a NAIH nem állapítja meg az adatigénylő közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogának a megsértését. Ezek újabb előnyei a NAIH eljárásának.

A közérdekű adatok megismerésére irányuló perben a bíróság által hozott ítélet kikényszeríthető, a NAIH eljárása ezzel szemben nem eredményez kikényszeríthető döntést. Azt a NAIH is megállapíthatja, hogy a közfeladatot ellátó szerv megsértette az adatigénylő közérdekű adatok megismerésére vonatkozó alapvető jogát, valamint azt is, hogy az igényelt adatokat ki kell adni. Ha azonban az eljárásban érintett közfeladatot ellátó szerv önként nem adja át az adatokat, akkor a NAIH döntése



alján erre nem lehet hatósági eszközökkel rákényszeríteni. Ez viszont a bírósági per előnyei közé tartozik.

A NAIH eljárása tehát gyorsabb, a kezdeményező (adatigénylő) számára kényelmesebb és lényegesen egyszerűbb, valamint teljességgel ingyenes és kockázatmentes. Ezzel ellentétben a bírósági per gyakran elhúzódik, összetett, a jogban járatlan adatigénylő számára bonyolult, és az ügyvédkényszer, valamint a pervesztés kockázata miatt költséges. Viszont a NAIH ki nem kényszeríthető döntésével szemben a bíróság ítélete állami kényszerrel végrehajtható.

