



Összefoglaló kutatási jelentés

4. Kutatás – Korrekciós mechanizmusok

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.márciu 31.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

1 TECHNIKAI FEJEZETEK

1.1 Verziókövetés

Verziószám	Dátum	Megjegyzés
v1.0	2021.12.09	Az Összefoglaló kutatási jelentés desk research fejezeteinek belső lektorálásra átadott verziója
v1.1	2022.01.14.	Az Összefoglaló kutatási jelentés desk research fejezeteinek belső lektoráláson átesett verziója
v1.2	2022.03.07.	Az Összefoglaló kutatási jelentés teljes változata a v1.1-ből még hiányzó fejezetekkel kiegészített, valamint a NAIH-os észrevételek alapján módosított, szakmai és nyelvi lektorálásra átadott verzió
v1.3	2022.03.16.	Az Összefoglaló kutatási jelentés teljes változatának nyelvi és szakmai lektoráláson átesett verziója Szakmai lektorálás Nyelvi lektorálás
v1.4.	2022.03.21	Az Összefoglaló kutatási jelentés nyelvi és szakmai lektori észrevételek alapján módosított és a NAIH-nak véleményezésre átadott verziója
v2.0	2022.03.31	NAIH vélemények átvezetése



1.2 Tartalomjegyzék

1	TECHNIKAI FEJEZETEK.....	8
1.1	Verziókövetés	8
1.2	Tartalomjegyzék.....	9
2	VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ	12
3	BEVEZETÉS	26
3.1	A projekt és a kutatás bemutatása	26
3.2	A kutatás bemutatása, szerepe és célja a projektben	27
3.3	Az összefoglaló kutatási jelentés célja és szerepe.....	28
3.4	Az összefoglaló kutatási jelentés felépítése	28
4	A KUTATÁS KÜLSŐ ÉS BELSŐ KAPCSOLÓDÁSAI.....	29
4.1	A kutatás kapcsolódása a projekt egyéb elemeihez	29
4.2	A kutatáshoz kapcsolódó egyéb külső projektek, programok és a megvalósult együttműködések ismertetése	29
5	KUTATÁSI EREDMÉNYEK	30
5.1	A kutatási eredmények általános bemutatása kutatási módszerek szerint	30
5.1.1	A desk research módszertanának és eredményeinek bemutatása	30
5.1.2	Esettanulmány módszertanának és eredményeinek bemutatása.....	32
5.1.3	A kérdőíves felmérés módszertanának és eredményeinek bemutatása.....	38
5.1.4	A szervezetelemzés módszertanának és eredményeinek rövid bemutatása	39
5.1.5	A mélyinterjú felmérés módszertanának bemutatása.....	39
5.1.6	A fókuszcsoportos interjúk módszertanának bemutatása	40
6	A KUTATÁSI KÉRDÉSEK ÉS HIPOTÉZISEK ÉRTÉKELÉSE	41
6.1	Általános tájékoztatási szint.....	51
6.1.1	Általános tájékoztatás.....	51
6.1.2	Együttműködési kötelezettség.....	71
6.1.3	Közérdekűadat-igénylés és más jogalapok viszonya.....	85
6.1.4	A közfeladatot ellátó szervek (közérdekű adatot kezelő szervezetek) önreflexiója, önértékelése 93	
6.1.5	A sajtó, a civil szervezetek, országgyűlési és más képviselők szerepe	106
6.2	Proaktív közzététel.....	116
6.2.1	A közérdekű adatok közzététele	117
6.2.2	A közzétételi kötelezettség és az egyedi adatigénylések teljesítésének kötelezettsége	117
6.2.3	A közzétételi kötelezettséget szabályozó jogszabályok	118
6.2.4	Az elektronikus közzétételre köteleles szervek.....	118
6.2.5	A közzététel teljesítésének helye	119
6.2.6	A közzéteendő adatok	119
6.2.7	A kötelezően közzéteendő adatok közzétételének módja	127
6.2.8	A Közadat program, a közadatkereső	131



6.2.9	A NAIH szerepe a közzétételi kötelezettséggel összefüggésben	133
6.2.10	A közzétételi kötelezettség teljesítésének támogatása a közzétételre kötelezett szerven belül 136	
6.2.11	Más szerv bevonása	138
6.2.12	A civil szervezetek által indítható közérdekű per	139
6.3	Egyedi adatigénylés	140
6.3.1	Az adatigénylő / -kezelő személye és anonimitása	140
6.3.2	Az adatigénylés tartalma	153
6.3.3	Költségtérítés	164
6.3.4	Az adatigénylő anonimitása	178
6.3.5	Az adatigénylés teljesítésének határideje	183
6.3.6	Az adatszolgáltatás módja	194
6.3.7	A megismerési korlátok, megtagadási okok	204
6.3.8	Törvényességi felügyelet és tájékoztatási kötelezettség	241
6.3.9	A közérdekű adatot kezelő szervezet kategóriájának bevezetése	244
6.4	Korrekciós mechanizmusok	247
6.4.1	Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság	247
6.4.2	Bíróságok	270
6.4.3	Alkotmánybíróság	288
6.4.4	Országgyűlési és más képviselők	296
6.4.5	Jogalkotás	299
6.5	Korrekciós mechanizmusok egymáshoz való viszonya	343
6.5.1	NAIH és bíróságok	343
6.5.2	NAIH és civil szervezetek	345
6.5.3	Bíróságok és Alkotmánybíróság	347
6.5.4	NAIH és Alkotmánybíróság	349
6.5.5	Alkotmánybíróság és Emberi Jogok Európai Bírósága	351
6.5.6	Alkotmánybíróság és Európai Unió Bírósága	353
6.5.7	Alkotmánybíróság és civil szervezetek	354
7	KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK	356
7.1	Az Infotv. javasolt módosításai	356
7.2	A Pp. javasolt módosításai	367
8	MELLÉKLETEK	370
8.1	Forrásjegyzék	370
8.1.1	A felhasznált kutatási előzmények és forrásanyagainak tételes listája	370
8.1.2	Releváns jogszabályok tételes listája	370
8.1.3	Alkotmánybírósági határozatok és végzések	374
8.1.4	Bírósági határozatok	375
8.1.5	A NAIH állásfoglalásai, jelentései	378
8.1.6	NAIH beszámolók	382
8.1.7	Az Adatvédelmi Biztos állásfoglalásai	382
8.1.8	Az Adatvédelmi Biztos beszámoló	382
8.1.9	Az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntései	383
8.1.10	Az Európai Unió Bíróságának döntései	384
8.1.11	Felhasznált internetes hivatkozások	386
8.2	Rövidítések jegyzéke	388
8.3	Táblázatok jegyzéke	390



8.4	Egyeztetések listája	392
8.5	A kutatás során használt mérőeszközök.....	393



2 VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A 4. Kutatás legfontosabb megállapításait és az azokkal összefüggésben megfogalmazott javaslatokat az alábbi táblázat foglalja össze, megjelölve az adott megállapítás és javaslat kapcsán a jelentés releváns, részleteket tartalmazó pontjait is.

A 4. Kutatás által az Infotv. és a Pp. vonatkozásában megfogalmazott konkrét módosítási javaslatokat összegző módon a jelen Összefoglaló kutatási jelentés 7. része ismerteti.

A táblázatban rögzített, részletes javaslatokat megelőzően szükséges jelezni, hogy a 4. Kutatás eredményeit összefoglaló módon az a koncepcionális következtetés fogalmazható meg, mely szerint az információszabadság hatékonyabbá válásához nem az elérhető információk körének bővítése, hanem a ténylegesen releváns információk minél könnyebb elérhetősége és megismerhetősége vezethet. A kutatás alapján így a „minél szélesebb nyilvánosság” helyett az „okos nyilvánosság” szemlélet szerinti megközelítést javasoljuk, a javaslatok nagyrészt ezen megközelítésnek megfelelően fogalmaztuk meg. Az „okos nyilvánosság” szerinti (az információszabadság eddigi szintjét nem csökkentő) megközelítés gyakorlati érvényre jutásához pedig elsősorban a proaktív közzétételi kötelezettség erősítése vezethet oly módon, hogy a kötelezően közzéteendő információk köre egyfelől a tényleg releváns tartalmakra csökkenjen, ezzel párhuzamosan ugyanakkor a közzétételre kötelezett szervezetek köre bővüljön, és a jövőben nyíljon lehetőség a proaktivitással összefüggő kötelezettségek elmulasztásának szankcionálására, illetőleg ezen kötelezettség teljesítésének kikényszerítésére is. Úgyszintén az „okos nyilvánosság” elérését célozza az adatigénylők és az adatkezelők közötti együttműködés kereteinek pontosabb szabályozása is, a jóhiszemű joggyakorlás alkotmányos követelményeire is figyelemmel.

A 4. Kutatás második, kiemelő megállapítása, hogy a NAIH jelenleg is törekszik egyfajta mediátorként eljárni a felek között a vizsgálatait, illetve a konzultációk során, támogatást nyújtva például a jogszabályok helyes értelmezéséhez és alkalmazásához, illetőleg a költségtérítéssel összefüggő ügyek vizsgálata során a felhívva az adatkezelők figyelmét a költséghatékonyabb adatigénylés teljesítésének lehetőségére is. A 4. Kutatás a NAIH ezen tevékenységét mindenképpen folytatandónak ítéli. Noha a 4. Kutatás szerint nem indokolt, hogy a NAIH teljesen formalizált mediációs hatáskörrel kerüljön felruházásra, az megfontolandó, hogy a jogalkotó a NAIH mediációs tevékenységének kereteit a jelenleginél markánsabban jelenítse meg a jogi szabályozásban.

A 4. Kutatás harmadik lényegi megállapításaként az fogalmazható meg, hogy az információszabadság hatékonyabbá válásához nem feltétlenül elegendők a jelenleg rendelkezésre álló „puha” eszközök, hanem egyes esetekben szükség van a kötelezettségeiket elmulasztó adatkezelők szankcionálási lehetőségének megteremtésére is, a szankcionálás e körben elsősorban a NAIH által képezhető el a leghatékonyabban. A hatósági jogosítványok erősítésén túl rendkívül fontosnak tartjuk ugyanakkor a hosszú távú szemléletváltás eléréséhez szükséges eszközök (pl. oktatás) jogi szabályozásban történő megjelenítését is. Ehhez illeszkedik a 4. Kutatás azon megállapítása, amely szerint az adatkezelők számára is több előny lehetőségét magában hordozó önértékelés révén javulhat az információszabadság érvényesülésének hatékonysága, így javaslatként megfogalmazódott az önértékelési kötelezettség előírása az adatkezelők meghatározott köre esetében, azon szervezetek esetében, amelyek információs tisztviselő kijelölésére is kötelesek (a javaslat szerint ezek a Köztársasági Elnök Hivatala, az Országgyűlés Hivatala, az Alkotmánybíróság Hivatala, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az Állami Számvevőszék, a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Művészeti Akadémia, az Országos Bírósági Hivatal, a Legfőbb Ügyészség, a központi államigazgatási szerv a kormánybizottság kivételével, továbbá az országos kamara, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatal, a fővárosi önkormányzat, a fővárosi kerületi önkormányzat, a megyei jogú város önkormányzata, valamint azon közérdekű adatot kezelő szervezetek, amelyek legalább 50 főt foglalkoztatnak).

A szankcionálási lehetőséghez kapcsolódik a 4. Kutatás azon negyedik kiemelő megállapítása, illetve javaslata, amely szerint a NAIH kemény jogkövetkezmények alkalmazására való jogosítványa hatékonyságot növelő eszközként érvényesülhetne a NAIH vizsgálatait során azokban az esetekben, amikor a NAIH által megkeresett szerv nem tesz eleget adatszolgáltatási, együttműködési kötelezettségének, azaz az adatszolgáltatási, együttműködési kötelezettség megsértése esetén a NAIH



eljárási bírságot szabhatna ki a megkeresettel szemben. E lehetőség kereteinek megteremtése és részletszabályainak megalkotása a jogalkotóra bízandó.

A 4. Kutatás ötödik lényegi megállapítása az, hogy nem célszerű az eddig kialakult gyakorlattal teljes mértékben szakító megoldások alkalmazása, a hatékonyság növeléséhez sokkal inkább az eddigi jogi megoldások „finomhangolása” lehet szükséges. Így például bár a kutatás alapján a közérdekű adat kiadása iránti perek esetében a közigazgatási bírói út bevezetése dogmatikailag helyesebb lenne, ez azzal a veszéllyel járhatna, hogy a polgári bíróságok által az elmúlt közel húsz évben kialakított és az alkotmányos követelményeknek alapvetően megfelelő joggyakorlat későbbi hivatkozhatósága bizonytalanra válhatna, és a hatékonyság növekedése helyett éppen jogbizonytalanságot eredményezhetne. Ehhez kapcsolódóan kiemelendő, hogy a 4. Kutatás megállapításai szerint igénylői oldalon elsősorban a közérdekű adatok kiadása iránt indított perek minél rövidebb időn belüli lezárása kapcsán fogalmazódott meg javaslat, tekintettel arra, hogy a közérdekű adat iránti igény sok esetben az idő múlásával elveszíti aktualitását, a közérdekű adat, illetve ezen adat megismerésének jelentősége elenyészik. Ezzel összefüggésben a 4. Kutatás úgy az Infotv., mint a Pp. esetében módosítási javaslatokat fogalmazott meg, azzal, hogy a részletes szabályozás megalkotása jogalkotói feladat.

A 4. Kutatás eredménye alapján megfogalmazott javaslataink jellemzően a jelenlegi szabályozás és gyakorlat továbbfejlesztését célozzák, anélkül azonban, hogy ezek „drasztikus” megváltoztatására törekednének. Ez alól lényegében egy kivétel hozható, a lenti javaslataink közül a 3. számú javaslatban a közérdekből nyilvános adat fogalmának a jogi szabályozásból való kivezetésének szükségességét vetettük fel.

Figyelemmel arra, hogy ez a javaslatunk a Kutatási Jelentés véglegesítése során jelentős szakmai viták tárgya volt, illetve a NAIH egyöntetű elutasításával találkozott, szükségesnek tartjuk ezen javaslatunk részletesebb indokolását. Ennek megfelelően a közérdekből nyilvános adat fogalmának megszüntetését a következőkre figyelemmel javasoljuk.

1. A 4. Kutatás I. ütemében folytatott helyzetelemzés során megállapítható volt, hogy a közérdekből nyilvános adat fogalom más országok jogi szabályrendszerében nem ismert, ez kifejezetten hazai sajátosságnak tekinthető.
2. A 4. Kutatás I. ütemében megállapítást nyert az is, hogy az Alaptörvény nincs összhangban e körben az Infotv-nyel annyiban, hogy az Alaptörvény az információszabadság tartalma kapcsán csak a közérdekű adatokra utal, a közérdekből nyilvános adatokra nem.
3. A kutatás során – nem kifejezetten a 4. Kutatás fókuszában, de – többször felmerült a közadatok újrahasonosításának kérdésköre. Az Európai Unióban ez jelenleg újraszabályozás alatt áll, a cél rendeleti szintű szabályozás elfogadása. Az e körben jelenleg tervezeti szinten létező Adatkormányzási rendelet (Data Governance Act), illetőleg a hatályos OpenData Irányelv (2019/1024/EU) a személyes adatokat is a hatálya alá vonja.
4. A hatályos hazai Közadattv. 4. § 4. pontja a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatokat összevontan, a „közadat” definíciója alatt szabályozza.
5. A bírói gyakorlat a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok kapcsán nem alakított ki elkülöníthető ítélkezési gyakorlatot.
6. A 4. Kutatás során folytatott mélyinterjúkon többször felmerült a közérdekből nyilvános adat fogalma pontosításának szükségessége, e körben javaslatként fogalmazódott meg
 - a) a közfeladatot ellátó szervek fogalmának pontosítása,
 - b) a közérdekből nyilvános adatok körébe vonható adattartalom pozitív vagy negatív taxációval történő meghatározása,
 - c) a közérdekből nyilvános adat fogalmának egybeolvasztása a közérdekű adat fogalommal.
7. A fentiek alapján álláspontunk szerint a közérdekből nyilvános adat fogalmának a jogi szabályozásból való kivezetése amiatt indokolt, mert
 - szinte egységes szakmai álláspont szerint szükséges a fogalom újraszabályozása,
 - a kutatás során ugyanakkor nem alakult ki egységes álláspont sem a közfeladatot ellátó szervezetek, sem pedig a negatív vs. pozitív taxáció kérdésében, a taxáció ugyanakkor álláspontunk szerint az információszabadság szűkítése irányába hathat új szervezetek vagy új adattartalmak keletkezése esetén,



- nincs olyan uniós vagy egyéb jogharmonizációs indok, amely a hatályos szabályozás fenntartását indokolja,
- az Alaptörvény módosítását nem tartjuk reálisan kivitelezhetőnek,
- a jogalkotásban és a bírói gyakorlatban a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatfogalmak jelenleg is az egységesülés irányába haladnak,
- az Adatkormányzási rendelet elfogadása esetén szabályozási anomáliák alakulhatnak ki.

Mindezek alapján a 4. Kutatás részéről az alábbi javaslatokat fogalmazzuk meg, egyes esetekben feltüntetve az adott javaslattal összefüggésben a 4. Kutatással kapcsolatos előzetes egyeztetések során a NAIH által kialakított álláspontot is.

1. táblázat: A 4. Kutatás főbb megállapításai és javaslatai

	Megállapítás	Javaslat	A javaslat NAIH általi támogatottsága
1.	<p>A közérdekű adat fogalmának módosítása szükséges.</p> <p>A jelentés releváns pontja: 6.3.1</p>	<p>Javasoljuk a közérdekű adat fogalmának módosítását, abban megjelenítve a közpénzfelhasználással összefüggő adatkezelést is, illetve az eddigi „szerv” megjelölés helyett a „szervezet” fogalom alkalmazását.</p> <p>Tekintettel ezen fogalom meghatározás alapvető jelentőségére, abban csak azok a változtatások kerültek átvezetésre, amelyekben a kutatás alapján szélesebb konszenzus mutatkozott. Emellett azonban szükséges lehet a közfeladatot ellátó szervezetek körének pontosítása is, amellyel kapcsolatban a 4. Kutatás maradéktalanul egyetért a 3. Kutatás kapcsolódó megállapításaival. A közfeladatot ellátó szervek körének pontosítása kapcsán azonban az interjúalanyok között szélesebb egyetértés nem alakult ki, így ez egy későbbi, specifikus kutatás alapján lehet meghatározható. Úgyszintén egy későbbi kutatás vizsgálati témája lehet, hogy a közérdekű adatok köre mennyiben határozható meg akár negatív, akár pozitív taxációval, amely szintén hozzájárulhat a fogalom pontosabbá válásához.</p> <p>Előny: a javaslat elfogadása esetén a jogi szabályozás koherensebbé válhat, elősegítve egységesebb joggyakorlat kialakulását.</p> <p>Hátrány: az alapfogalmak változása a kezdeti időszakban éppen a jogbizonytalanságot erősítheti.</p>	<p>A javaslatot az előzetes egyeztetések szerint a NAIH azzal látja támogathatónak, hogy az Alaptörvény megfogalmazására („A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok”) tekintettel a kiegészítés hiányos, nem tartalmazza „a közfeladat ellátásával összefüggésben keletkezett adat” fordulatot. Mivel a NAIH a közérdekből nyilvános adat kategória kivételét nem ítélte támogathatónak, az ebből adódó módosítást sem támogatja.</p>
2.	<p>A közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos kötelezettségek teljesítésére köteles szervezetek, személyek körének meghatározása a gyakorlatban sok esetben nehézségekbe ütközik.</p> <p>A jelentés releváns pontja: 6.3.9</p>	<p>Javasoljuk a közérdekű adatot kezelő szervezet kategóriájának bevezetését.</p> <p>Előny: a javaslat elfogadása esetén a jogi szabályozás koherensebbé, egyértelműbbé válhat.</p> <p>Hátrány: a fogalom megjelenése rövid ideig jogbizonytalanságot okozhat.</p>	<p>Az előzetes egyeztetés szerint a NAIH a javaslatot támogatja, kiegészítve azzal, hogy „és közérdekből nyilvános adatot kezelő”.</p>



<p>3.</p>	<p>A közérdekből nyilvános adat fogalomnak a közérdekű adat fogalomba történő beolvastását javasoljuk.</p> <p>A közérdekből nyilvános személyes adatok körének taxatív jellegű meghatározhatósága bizonytalan, és a jelenlegi szabályozás nem foglalkozik az információs szabadság és az általános adatvédelmi rendelet kapcsolatával.</p> <p>A jelentés releváns pontja: 6.3.1</p>	<p>A 4. Kutatás álláspontja szerint mára már megszűntek azok a körülmények, amelyek a közérdekből nyilvános adatok körének külön meghatározását szükségessé tette, ennek fenntartása jelenleg inkább fogalmi bizonytalanságot okoz. A két definíció egybeolvasztása egyszerre szolgálja az Infotv.-nek az Alaptörvénnyel és az uniós joganyaggal való összhangjának erősítését is.</p> <p>Hosszabb távon külön megvizsgálendő a közérdekből nyilvános személyes adatok problémaköre.</p> <p>Javaslatunk szerint azon tevékenységek esetében, amennyiben ezek közvetlenül nem kapcsolódnak közpénzfelhasználáshoz vagy közfeladatok ellátásához, a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó rendelkezéseket nem kell alkalmazni.</p>	<p>A NAIH az előzetes egyeztetések alapján a javaslatot nem támogatja.</p>
<p>4.</p>	<p>Az állampolgárok meghatározó része számára idegen az információs szabadság kérdésköre, nem rendelkeznek azzal kapcsolatban megfelelő ismeretekkel, ezért elengedhetetlen az információs szabadsággal kapcsolatos szemléletváltás a potenciális adatkezelői oldalon, amely azonban csak hosszabb távon lehet eredményes. Ugyanakkor a közérdekű adatok megismeréséhez való jog szélesebb körben történő népszerűsítése, ennek a köztudatba történő beépülése az adatigénylői tudatosság szintjének növekedése által hozzájárulhat az adatigénylések eredményességéhez.</p> <p>A jelentés releváns pontja: 6.1.1.2 6.1.1.4 6.1.2.5 6.3.2.1 6.3.2.2 6.3.6.3</p>	<p>A szemléletváltás érdekében javasoljuk, hogy</p> <ul style="list-style-type: none"> • a köznevelésbe beemelésre kerüljenek az információs szabadsággal kapcsolatos ismeretek, • a NAIH prioritásként kezelje az információs szabadság kapcsán végzett tájékoztatási, edukációs tevékenységét, amelynek keretében például javasolt, hogy a szélesebb közvélemény tájékoztatásához a NAIH a szakmai tartalmú anyagok mellett közérthetőbb anyagokat is megjelenítsen, illetve a szakmai anyagok kapcsán is készüljenek absztraktok, összefoglalók, • részletesebben kerüljön szabályozásra az adatkezelőt terhelő együttműködési, tájékoztatási kötelezettség, de itt is jelentőséggel bír a proaktív közzététel szabályainak módosítása (ideértve a civil szervezetek közérdekű perlési lehetőségét is). 	<p>Az előzetes egyeztetések során a javaslattal kapcsolatban a NAIH részéről kifogás nem fogalmazódott meg.</p>
<p>5.</p>	<p>Az információs szabadság széles körű érvényesülésének alapját jelenleg elsősorban a releváns jogszabályok képezhetik elsősorban, mivel a szemléletváltás csak hosszabb távon valósulhat meg.</p> <p>A jelentés releváns pontja: 7</p>	<p>Javasoljuk a jelenlegi szabályozás több pontját érintő, az információs szabadság érvényesülésének hatékonyságát növelő korrekciók megvalósítását.</p>	<p>Az előzetes egyeztetések során a javaslattal kapcsolatban a NAIH részéről kifogás nem fogalmazódott meg.</p>



<p>6.</p>	<p>Az alapelvek alkalmasak lehetnek egyrészt a szabályozás egységének biztosítására, egyfajta szűrőként hozzájárulhatnak a dogmatikai ellentmondásmentességhez, másrészt a kiemelkedő szerepet tölthetnek be a jogalkalmazásban.</p> <p>A jelentés releváns pontja: 6.1.2.5</p>	<p>Javasoljuk az információszabadság egészét érintő alábbi alapelvek szabályozásban történő bevezetését:</p> <ul style="list-style-type: none"> • beépített és alapértelmezett információszabadság elve • adatelv • nyilvánosság elve • könnyen hozzáférhető információk elve • azonnali információszolgáltatás elve <p>Az egyedi adatigénylés körében további alapelvek bevezetését javasoljuk:</p> <ul style="list-style-type: none"> • együttműködés elve • költségminimalizálás elve • jóhiszeműség és észszerűség elve 	<p>Az előzetes egyeztetések során a javaslattal kapcsolatban a NAIH részéről kifogás nem fogalmazódott meg.</p>
<p>7.</p>	<p>A sajtó és a civil szervezetek kiemelkedő szerepet töltenek be az információszabadság érvényesülésében, ugyanakkor információszabadsággal kapcsolatos fellépéseik hatékonysága nem többletjogokon alapul.</p> <p>A jelentés releváns pontja: 6.1.5.6</p>	<p>Nem mutatkozik szükségesnek speciális többletjogok biztosítása a sajtó és a civil szervezetek részére az egyedi adatigénylések vonatkozásában, ugyanakkor a közzététel esetében javasoljuk, hogy a civil szervezetek számára teremtsék meg a közérdekű keresetindítás lehetősége a közzétételi kötelezettség sérelme esetén, mivel ez hozzájárulhat az információszabadság hatékonyságának növeléséhez.</p>	<p>Az előzetes egyeztetések során a javaslattal kapcsolatban a NAIH részéről kifogás nem fogalmazódott meg.</p>
<p>8.</p>	<p>Az adatkezelők információszabadsággal kapcsolatos ismereteit, az információszabadság érvényesülésének hatékonyságát növelhetné egy erre specializált személy foglalkoztatása.</p> <p>A jelentés releváns pontja: 6.1.1.7</p>	<p>Információs tisztviselő kijelölését javasoljuk a legjelentősebb adatkezelők esetében.</p>	<p>Az előzetes egyeztetések során a javaslattal kapcsolatban a NAIH részéről kifogás nem fogalmazódott meg.</p>
<p>9.</p>	<p>Az adatkezelők számára is több előny lehetőségét magában hordozó önértékelés révén javulhat az információszabadság érvényesülésének hatékonysága.</p> <p>A jelentés releváns pontja: 6.1.4</p>	<p>Javasoljuk az önértékelési kötelezettség előírását az adatkezelők meghatározott köre esetében.</p> <p>Előny: a tudatosság szintjének emelkedése a FOI by design elv gyakorlati érvényesülésének előfeltétele, a javaslat ezt nagymértékben elősegítené.</p> <p>Hátrány: a közérdekű adatot kezelő érintett szervezetek adminisztrációs kötelezettségeinek emelkedése.</p>	<p>A NAIH a javaslatot támogatja.</p>
<p>10.</p>	<p>Az információszabadság érvényesülése hatékonyságának növelése érdekében szükséges a proaktív közzététel szerepének növelése, mivel ez az egyedi adatigényléssel</p>	<p>Javasoljuk az elektronikus közzétételre köteles szervezetek körét általános jelleggel meghatározni, minden közérdekű adatot kezelő szervezetet kötelezve a közzétételi listákon meghatározott adatok közzétételére azzal, hogy a közérdekű adatot kezelő szervezetekkel üzleti kapcsolatba kerülő</p>	<p>Az előzetes egyeztetések alapján a NAIH támogatja a javaslatot. Megfontolandó lehet továbbá a közpénzből finanszírozott</p>



	<p>összefüggésben induló perek számát is nagymértékben csökkentheti.</p> <p>A jelentés releváns pontja: 6.2.4</p>	<p>szervezetek esetében a proaktív közzététel az 50 millió forintot elérő értékű szerződések esetében legyen kötelező.</p>	<p>szerződések esetében a kifizetéseknek a közzétételi kötelezettség teljesítéséhez kötése.</p>
11.	<p>A közzétételi kötelezettség teljesítését és a közzétett adatok áttekinthetőségét egyaránt segítheti a közzéteendő adatok körének csökkentése.</p> <p>A jelentés releváns pontja: 6.2.6.2</p>	<p>Megfontolásra javasoljuk az általános közzétételi lista egyszerűsítését, rövidítését, és a gazdálkodási adatok tekintetében közzéteendő adatkör pontosítását.</p>	<p>Az előzetes egyeztetés szerint a NAIH a javaslatot jelen formájában, az általános közzétételi lista javasolt elemeinek törlését nem támogatja, ugyanakkor támogatja a közzétételi listák jogalkotói felülvizsgálatát, a különös és egyedi közzétételi listák szerepének erősítését.</p>
12.	<p>A puha és kemény jogkövetkezmények alkalmazása a közzétételi kötelezettség megsértésének szankcionálása révén hozzájárul a közzétételre kötelezett szervezetek jogkövető magatartásához, illetve e szervezetek orientálásához.</p> <p>A jelentés releváns pontja: 6.2.9.2</p>	<p>Javasoljuk, hogy a közzététel körében a NAIH kemény eszközökkel is rendelkezzen, és a közzétételi kötelezettség vonatkozásában a NAIH a következő esetekben információszabadság hatósági eljárást folytathasson le:</p> <ul style="list-style-type: none"> • az elektronikus közzétételre köteles szerv az elektronikus közzétételi kötelezettségének a NAIH vizsgálati eljárásban tett felszólítását követően nem vagy nem a jogszabályi előírásoknak megfelelően tesz eleget, • az elektronikus közzétételre köteles szervezet mint adatfelelős és az adatközlő között a közzététele vonatkozó megállapodás nem vagy nem a jogszabályi előírásoknak megfelelően került megkötésre, • az elektronikus közzétételre köteles szerv nem készítette el közzétételi szabályzatát vagy közzétételi szabályzata nem felel meg a jogszabályi előírásoknak, • nem vagy nem a jogszabályi előírásoknak megfelelően tesz eleget nyilvántartási kötelezettségének. <p>Puha szankcióként javasoljuk, hogy a NAIH a részleteiben a jogalkotási munka során kidolgozandó információszabadság hatósági eljárásban hozott határozatát - az adatkezelő azonosító adatainak közzétételével – hozza nyilvánosságra, illetve már a jelenlegi jogszabályi környezet alapján is jogosult ún. „feketelisták”, vagy éppen pozitív minősítésű adatkezelői listák közzétételére.</p>	<p>Az előzetes egyeztetés szerint a NAIH támogatja a hatósági eljárás bevezetését a közzététel körében.</p>
13.	<p>A közzététel, s ezáltal az információszabadság egésze érvényesülésének hatékonyságát erősítheti, ha a</p>	<p>Javasoljuk, hogy a NAIH az eddigieknél markánsabb szerepet töltsön be a</p>	<p>A NAIH támogatja a javaslatot.</p>



	<p>NAIH az egyedi közzétételi listák elfogadását támogató magatartást követ.</p> <p>A jelentés releváns pontja: 6.2.9.3</p>	<p>közzététellel kapcsolatos képzés, tájékoztatás vonatkozásában, amely egyebek között kiterjedhet az alábbiakra:</p> <ul style="list-style-type: none"> • a közzétételre vonatkozó előírások széles körben történő megismertetésére, • a felmerülő értelmezési kérdések megválaszolása, konzultációs lehetőség biztosítása, • a jó gyakorlatok, megoldások elérhetővé tétele, • iránymutatások megjelentetése. 	
14.	<p>Az egyedi adatigénylések vonatkozásában kiemelkedő jelentőséggel bír az érintettek együttműködése.</p> <p>A jelentés releváns pontja: 6.3.2.1 6.3.2.2 6.3.6.3</p>	<p>Javasoljuk, hogy a szabályozás a jelenleginél részletesebben szóljon az együttműködési kötelezettségről.</p>	<p>Az előzetes egyeztetések során a javaslattal kapcsolatban a NAIH részéről kifogás nem fogalmazódott meg.</p>
15.	<p>Sajátos együttműködési mechanizmus szükséges az adatigénylő által benyújtott adatigénylés pontosítása érdekében, ha az igénylés teljesítésének várható költsége meghaladná a külön jogszabály szerinti mértéket.</p> <p>A jelentés releváns pontja: 6.3.2.1</p>	<p>Javasoljuk, hogy ha az igénylés teljesítésének várható költsége meghaladná a külön jogszabály szerinti mértéket, akkor az együttműködési kötelezettség sajátos formájaként az adatkezelő köteles legyen egyeztetni az adatigénylővel az igényelt adatok (és elálta a felmerülő költségek mértékének) lehetséges csökkentéséről. Ha az adatkezelőtől kapott tájékoztatás, illetve a lefolytatott egyeztetés után az adatigénylő fenntartja adatigénylését, azonban a költségtérítés megfizetésére megállapított határidő eredménytelenül eltelik, akkor az adatkezelő az adatigénylés teljesítését megtagadhatná.</p>	<p>Az előzetes egyeztetések során a javaslattal kapcsolatban a NAIH részéről kifogás nem fogalmazódott meg.</p>
16.	<p>A megtagadási okok felülvizsgálata indokolt. E körben visszaélésszerű adatigénylés bevezetése mellőzendő, ugyanakkor felmerül az észszerűtlen adatigénylésekre vonatkozó szabályozás megteremtése.</p> <p>A jelentés releváns pontja: 6.3.7</p>	<p>A megtagadási okok felülvizsgálata körében javasoljuk a banktitok speciális helyzetének a többi titokfajtaival kapcsolatban kialakult gyakorlathoz igazdó csökkentését. Javasoljuk továbbá a lehetséges megtagadásai okok kiegészítését az információbiztonsági szempontokkal. Javasoljuk a visszaélésszerűség helyett a nyilvánvaló észszerűtlenség kategóriájának a bevezetését a megtagadási okok között, a szabályozásban rögzítve, hogy</p> <ul style="list-style-type: none"> • az adatigénylésnek a közérdekű adatot kezelő szervezet nem köteles eleget tenni annyiban, amennyiben az adatigénylés észszerűtlen, • a javasolt szabályozás szerint észszerűtlen az adatigénylés annyiban, amennyiben – különösen ismétlődő jellege miatt – túlzó, • az adatigénylés az igényelt adat terjedelme, illetve rendelkezésre bocsátásának nagyobb idő- vagy munkaigénye miatt nem minősíthető észszerűtlennek, 	<p>Az előzetes egyeztetés szerint a NAIH támogatja, azzal, hogy javasolja a jogalkotóra bízni annak meghatározását, mi minősül észszerűtlen adatigénylésnek.</p>

		<ul style="list-style-type: none"> ha a megtagadás tekintetében diszkrecionális jogköre van az adatkezelőnek, akkor olyan érdekmérlegelést kell elvégeznie, amely alkalmas az egymással szemben álló érdekek megfelelő egyensúlyozására, figyelembevételére. <p>Előny: a javaslat elfogadása esetén csökkenti az adatkezelők terheit, miközben érdemben nem eredményezi az információszabadság szintjének csökkenését.</p> <p>Hátrány: a kezdeti időszakban az új rendelkezések megjelenése bizonytalanságot eredményezhet, illetve növelheti az igénylők és az adatkezelők közötti esetleges konfliktusok, viták számát.</p>	
17.	<p>Több vonatkozásban nem mutatkozik szükségesnek az egyedi adatigénylésre vonatkozó szabályozás módosítása.</p> <p>A jelentés releváns pontja: 6.3.3 6.3.5 6.3.6 6.4.2.4 7.1</p>	<p>Javasoljuk, hogy érdemi szabályozási változás annyiban történjék az adatigénylés teljesítésének határideje és a költségtérítés körében, hogy a jogalkotó a munkaerőráfordítással kapcsolatos költségigény előterjeszhetőségét a szabályozásból vezesse ki.</p> <p>Pontosítani szükséges továbbá a szabályozást az alábbiak szerint:</p> <ul style="list-style-type: none"> az igényelt adatok kereshetőségét biztosító forma megkövetelése, a betekintéssel történő adatszolgáltatás szabályozása, valamint az új adat és gyűjteményes listák előállításával kapcsolatos szabályok megalkotása, az adatkezelő tájékoztatási kötelezettsége, továbbá a megtagadáskor közölt indokolás garanciális szerepének erősítése körében. 	<p>A NAIH támogatja, hogy a költségtérítés jogintézménye az információszabadságot erősítő módon kerüljön felülvizsgálatra a jogalkotó által.</p>
18.	<p>A közérdekű adatokat tartalmazó, közpénzek felhasználásával összefüggő vagy a közfeladatot ellátó szervek által kötelezően közzeendő szerződések esetében előírható lenne olyan jogszabályi rendelkezés, amely a felek számára kötelezővé teszi az üzleti titokkal érintett részek, rendelkezések megjelölését.</p> <p>A jelentés releváns pontja: 6.3.7.2</p>	<p>Javasoljuk annak szabályozásban történő megjelenítését, hogy</p> <ul style="list-style-type: none"> a közérdekű adatot kezelő szervezettel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatba kerülő szervezet az általa az üzleti kapcsolat létrejöttével egyidejűleg, elkülönített módon elhelyezett, üzleti titoknak minősített (ideértve a védett ismeretet is) adatok nyilvánosságra hozatalát megtilthatja, az üzleti titoknak minősülő adat kizárólag olyan információt tartalmazhat, amelynek nyilvánosságra hozatala az üzleti kapcsolatba kerülő szervezet üzleti tevékenysége szempontjából aránytalan sérelmet okozna, az üzleti kapcsolatba kerülő szervezet az üzleti titoknak minősülő, elkülönített irathoz 	<p>A NAIH megítélése szerint a javasolt normaszöveg nem egyértelmű, célszerű csak a problémát megfogalmazni, a jogalkotóra bízva a rendelkezések megalkotását.</p>



		<p>indokolást köteles csatolni, amelyben részletesen alátámasztja, hogy az adott információ vagy adat nyilvánosságra hozatala miért és milyen módon okozna számára aránytalan sérelmet. Ezen indokolás javaslatunk szerint bárki számára megismerhető lenne.</p> <p>Előny: a megoldás arra „kényszerítené” a közérdekű adatkezelőket és üzleti partnereiket, hogy a szerződéskötéskor előre átgondolják, mely szerződéses adatok üzleti titokká minősítése lehetséges/indokolt.</p> <p>Hátrány: a szerződéskötéssel együttjáró adminisztratív terhek emelkedése</p>	
19.	<p>Bizonytalanság mutatkozik abban a kérdésben, hogy miként alakul a keresetindításra nyitva álló 30 napos határidő számítása azon esetben, ha az adatkezelő elutasító válasza megkésve, a 15 napos határidőn túl kerül közlésre az adatigénylővel.</p> <p>A jelentés releváns pontja: 6.4.2.1</p>	<p>Javasoljuk annak szabályozásban történő megjelenítését, hogy ha az adatkezelő a teljesítésre nyitva álló határidő lejártát követően tájékoztatja az igénylőt az igény elutasításáról, a keresetindítási határidő a tájékoztatás közlésétől újratekintődik.</p>	<p>A NAIH a javaslatot abban az esetben tartja támogathatónak, ha a keresetindítási határidő csak a késedelmesen, de az eredeti keresetindítási határidőn belül megküldött adatkezelői válasz alapján kezdődik újra.</p>
20.	<p>A perben eljáró bíróságok meghatározásánál figyelembe veendő az egységes joggyakorlat megteremtésének igénye.</p> <p>A jelentés releváns pontja: 6.4.2.1</p>	<p>Javasoljuk, hogy minden közérdekű adat megismerése iránti perben a törvényszék járjon el.</p>	<p>Az előzetes egyeztetések során a javaslattal kapcsolatban a NAIH részéről kifogás nem fogalmazódott meg.</p>
21.	<p>Kiemelt jelentőséggel bír a peres eljárás gyorsítása, és a megtagadásakor közölt indokolás garanciális jellegének megerősítése a bírósági eljárásokban.</p> <p>A jelentés releváns pontja: 6.4.2.4</p>	<p>Javasoljuk, hogy az Infotv.-ben kerüljön kimondásra, hogy</p> <ul style="list-style-type: none"> • az adatkezelő a perben az igény teljesítése megtagadásakor közölt indokot csak a bíróság engedélyével, akkor változtathatja meg, ha az ezt megalapozó körülmény önhibáján kívül az indok közlését követően jutott tudomására, vagy ha ehhez kiemelkedően fontos közérdek fűződik, és a bíróságnak az indok megváltoztathatóságával kapcsolatos végzése tekintetében külön fellebbezésnek helye nincs, • a bíróság jogerős ítélete ellen nincs helye felülvizsgálatnak, ha a másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. <p>Javasoljuk továbbá, hogy a Pp. kiegészüljön a közérdekű adatok kiadása iránti per különös szabályaival, amelyek több, a per gyors lefolytatását elősegítő szabályt tartalmaznának.</p>	<p>Az előzetes egyeztetés szerint a NAIH azt látja célszerűnek, hogy döntéshozók felé jelzésre kerüljön a perek elhúzódásának problémája, a konkrét normaszöveg megalkotását a jogalkotóra bízva.</p>

<p>22.</p>	<p>Nem indokolt, hogy a NAIH formalizált mediációs hatáskörrel rendelkezzen.</p> <p>A jelentés releváns pontja: 6.4.1.1.2</p>	<p>Javasoljuk, hogy a NAIH az általa jelenleg is folytatható, nem formalizált mediációs tevékenységet folytassa, s megfontolandó, hogy a jogalkotó ennek kereteit az Infotv.-ben a jelenleginél markánsabban jelenítse meg.</p> <p>Előny: a NAIH közvetítése mellett hatósági eszközök nélkül is lehetségessé válhat az igénylők és a közérdekű adatot kezelő szervek jogvitáinak kezelése, a Javaslat emellett erősítheti az igénylők-adatkezelők együttműködését, segítheti a szemléletváltást.</p> <p>Hátrány: a jelenleginél nagyobb erőforrásokat igényelhet a NAIH-tól.</p>	<p>Az előzetes egyeztetés szerint a NAIH egyetértene azzal, hogy a NAIH mediációs tevékenysége hangsúlyosabban jelenjen meg az Infotv.-ben.</p>
<p>23.</p>	<p>Elősegítené az információszabadság érvényesülését, ha erősítésre kerülne a NAIH hatósági jogköre.</p> <p>A jelentés releváns pontja: 6.4.1.1.4</p>	<p>Javasoljuk, hogy csak korlátozott körben kerüljön bevezetésre a NAIH információszabadság hatósági eljárására vonatkozó szabályozás, figyelembe véve, hogy három területen mutatkozik hatékonyságot növelő korrekciónak a hatósági jogkör egyes (elsősorban bírságolást lehetővé tevő) elemeinek a beépítése:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) a közzétételi kötelezettséggel összefüggésben, b) az egyedi adatigénylések tárgyában hozott jogerős bírósági ítéletek adatkezelő általi teljesítésének elmaradása esetén, c) a NAIH vizsgálatai során, ha a NAIH által megkeresett szerv nem tesz eleget adatszolgáltatási, együttműködési kötelezettségének (az adatszolgáltatási, együttműködési kötelezettség megsértése esetén a NAIH eljárási bírságot szabhatna ki a megkeresettel szemben). <p>Opcióként felmerülhet e körben a NAIH kemény jogkövetkezmények alkalmazására való jogosítványának általánossá tétele is. Ebben az esetben a NAIH az információszabadság területén is elsősorban hatóságként jelenne meg, eljárásait az általános közigazgatási rendtartás szerint folytathatná le, és minden jogsértés esetén jogosult lenne bírságszankció alkalmazására is. Egy ilyen megoldástól ugyan egyfelől a NAIH szerepének, súlyának erősödése lenne várható, azonban ennek az is szükségszerű következménye lenne, hogy a polgári bírászkodás helyett a közérdekűadat-igénylésekkel kapcsolatos jogviták közigazgatási bíróság elé kellene kerülnenek. Bár ez a megoldás dogmatikailag is megalapozható lenne az információszabadság közjogi, alapjogi jellege miatt, azonban a joggyakorlat eddigi eredményeinek megőrizhetősége és koherens folytatása érdekében ezt a</p>	<p>A NAIH a javaslatot az a b) pont vonatkozásában nem támogatja. Az a) és c) pont esetében a javaslat azzal támogatható a NAIH szerint, hogy a részletek kidolgozását a jogalkotóra indokolt bízni.</p>

		<p>lehetőséget túlzottan radikálisnak tartjuk, így egy vegyes, részben kemény, részben puha eszközökkel élő megoldás bevezetését tartjuk célszerűbbnek. A kutatás alapján megfogalmazott javaslatunkat az is megalapozza, hogy álláspontunk szerint a NAIH jelenleg sem használja ki teljeskörűen a rendelkezésére álló eljárási lehetőségeket (pl. mediációra a hatályos szabályok szerinti vizsgálati eljárásban is lehetősége lenne), így a hatékonyságnövelés kisebb korrekcióval és a meglévő lehetőségek jobb kihasználásával is azonos mértékben elérhető lehet.</p> <p>Előny: a c) pont szerinti javaslat megvalósulása esetén a NAIH fellépései eredményességének, s ezáltal az információszabadság érvényesülése szintjének növekedését eredményezné.</p> <p>Hátrány: a jelenleginél nagyobb erőforrásokat igényelhet a NAIH-tól, emelkedhet a NAIH-hal szemben indított bírósági eljárások száma.</p>	
24.	<p>A NAIH adatkiadási hatáskörének megteremtése nem mutatkozik szükségesnek.</p> <p>A jelentés releváns pontja: 6.4.1.1.3</p>	<p>Javasoljuk, hogy a NAIH számára ne kerüljön megadásra annak lehetősége, hogy ha a Hatóság az adatokat, iratokat bekéri és áttanulmányozza, majd ezt követően megállapítja az adatok részbeni vagy teljes kiadási kötelezettségét, akkor bizonyos feltételek megléte esetén vagy saját mérlegelése alapján az igényelt és rendelkezésre álló adatokat megismerhetővé tehetné.</p>	<p>Az előzetes egyeztetések során a javaslattal kapcsolatban a NAIH részéről kifogás nem fogalmazódott meg.</p>
25.	<p>A NAIH is szerepet vállalhatna a közérdekű adatok kiadása tárgyában lefolytatott perekben meghozott jogerős ítéletek végrehajtása vonatkozásában megmutatózó problémák kezelésében.</p> <p>A jelentés releváns pontja: 6.4.2.5</p>	<p>Javasoljuk, hogy a NAIH bírságolás révén elősegítse a közérdekű adatok kiadását olyan esetekben, amikor ezt jogerős bírósági ítélet előírta, de az adatkezelő ennek ellenére nem teljesítette az ítéletben foglaltakat, azzal, hogy e fellépés hatékonyságának biztosítása és a bírósági ítéletek végrehajtásának általános szabályaitól történő kellő elválasztás érdekében a NAIH a bírság megfizetésére az adatkezelő vezetőjét kötelezhetné.</p>	<p>Az előzetes egyeztetés szerint a NAIH nem támogatja a javaslatot, azzal, hogy magának a végrehajtás problémájának a megjelenítése a kutatásban támogatandó.</p>
26.	<p>A NAIH-nak támogatnia kell az adatkezelőket.</p> <p>A jelentés releváns pontja: 6.1.1.2</p>	<p>Javasoljuk, hogy a NAIH az adatkezelők támogatása céljából készítsen és tegyen elérhetővé</p> <ul style="list-style-type: none"> • konkrét megoldásokra javaslatot tevő közzétételi, eljárási útmutatókat, • mintaszabályzatokat (pl. minta közzétételi szabályzatot), • minta formanyomtatványokat. <p>Továbbá javasoljuk, hogy fokozottabban éljen a hatályos jogszabályok által is lehetővé tett közvetlen kapcsolattartási lehetőségekkel (szóbeli konzultáció, mediáció).</p>	<p>Az előzetes egyeztetések során a javaslattal kapcsolatban a NAIH részéről kifogás nem fogalmazódott meg.</p>

<p>27.</p>	<p>A NAIH puha szankciói is alkalmasak lehetnek az adatkezelők orientálására.</p> <p>A jelentés releváns pontja: 6.1.4.4</p>	<p>Javasoljuk, hogy</p> <ul style="list-style-type: none"> • a NAIH készítsen és tegyen közzé kommunikációkat, statisztikát arról, melyik szervek magaslanak ki vagy maradnak le az adatigénylések teljesítésében, e körben javasolva a NAIH részére történő adatkezelői adatszolgáltatási kötelezettség kiterjesztését, • a NAIH tájékoztassa a nyilvánosságot az információszabadság területén álláspontja szerint legjobban és legkevésbé jól működő adatkezelőkről. 	<p>Az előzetes egyeztetések során a javaslattal kapcsolatban a NAIH részéről kifogás nem fogalmazódott meg.</p>
<p>28.</p>	<p>A NAIH szervezeti struktúrája kihatással lehet az információszabadsággal kapcsolatos feladatok ellátására.</p> <p>A jelentés releváns pontja: 6.4.1.3.4</p>	<p>Javasoljuk annak megfontolását, hogy a NAIH elnökének munkáját két elnökhelyettes segítse, és az egyik elnökhelyettes megbízást kapjon az információszabadsággal kapcsolatos elnökhelyettesi teendők ellátására, amely szervezeti megoldástól várható az információszabadság presztízsének növekedése, az információszabadsággal kapcsolatos feladatok ellátása feletti koordináció erősödése.</p>	<p>Az előzetes egyeztetések során a javaslattal kapcsolatban a NAIH részéről kifogás nem fogalmazódott meg.</p>
<p>29.</p>	<p>A NAIH-on belüli információáramlás elősegítené, hogy hatékonyabban tudják teljesíteni az információszabadsággal kapcsolatos feladatokat.</p> <p>A jelentés releváns pontja: 6.4.1.3.1 6.4.1.3.2 6.4.1.3.3</p>	<p>Javasoljuk az alábbiakat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • a már jelenleg is létező hírlevél (NAIH News) további fejlesztése, • az informatív értekezletek rendszeressé tétele, • képzési rendszer kialakítása. 	<p>Az előzetes egyeztetések során a javaslattal kapcsolatban a NAIH részéről kifogás nem fogalmazódott meg.</p>
<p>30.</p>	<p>Előnyököt hordozna a NAIH és az információszabadság terén aktív civil szervezetek közötti együttműködés.</p> <p>A jelentés releváns pontja: 6.5.2.1</p>	<p>Javasoljuk a NAIH és a civil szervezetek közötti, információszabadsággal kapcsolatos együttműködés intézményesítését, a kapcsolatok erősítését, ezen belül például együttműködési megállapodások megkötését.</p>	<p>Az előzetes egyeztetések során a javaslattal kapcsolatban a NAIH részéről kifogás nem fogalmazódott meg.</p>

Forrás: saját szerkesztés

A 4. Kutatás fenti megállapításai, javaslatai az információszabadság korrekciós mechanizmusait illetően nyolc csomópont köré rendeződnek, azzal, hogy egyes megállapítások, javaslatok több vonatkozásában is relevanciával bírnak.

1. Szemléletváltás

A szükségesnek mutató szemléletváltás körében megfogalmazódott, hogy

- egyrészt a köznevelésbe beemelésre kerüljenek az információszabadsággal kapcsolatos ismeretek (lásd a fenti táblázat 4.),



- másrészt a NAIH is prioritásként kezelje az információszabadság kapcsán végzett tájékoztatási, edukációs tevékenységét (4., 13., 26. és 27.),
- harmadrészt pedig az adatkezelőt terhelő együttműködési, tájékoztatási kötelezettség jelenleginél részletesebb és valószínűsíthetően hatékonyságot növelő szabályozása, a proaktív közzététel szabályainak módosítása, továbbá az alapelvek szabályozásban történő megjelenítése mutatkozik szükségesnek (4., 6.),
- negyedrészt pedig a közérdekű adatot kezelő szervezetek esetében az önértékelés bevezetésére van szükség,
- ötödrészt a közérdekű adatok kezelése során érvényesülnie kell a beépített információszabadság (FOI by design) elvének.

2. Jogszabálmódosítások

A szemléletváltás mellett ugyanakkor jelenleg indokolt a jogszabályi keretek módosítása is, a közérdekből nyilvános adatok kategóriája fenntartása szükségességének átgondolásától az alapelvek szabályozásban történő megjelenítéséig (lásd különösen 1., 2., 3., 5. 6.).

3. Információs tisztviselő (önértékelés)

Az információszabadsággal kapcsolatos szemléletváltással és a jogszabályi keretek módosításával is összefüggésben az információszabadság érvényesülése hatékonyságának növelése az adatkezelők (egyes adatkezelők) belső struktúrája és tevékenysége vonatkozásában is elősegítendő, a legjelentősebb adatkezelők esetében információs tisztviselő kijelölése és önértékelés lefolytatása kötelezettségének előírásával (8., 9.).

4. Proaktív közzététel

Részben az adatkezelők belső viszonyait érintő megállapításokhoz, javaslatokhoz is kapcsolódnak a proaktív közzététellel összefüggésben megfogalmazott megállapítások, javaslatok. Ezek – amint már jeleztük - az információszabadság hatékonyabbá válásához nem az elérhető információk körének bővítése, hanem a ténylegesen releváns információk minél könnyebb elérhetősége és megismerhetősége révén kívánunk hozzájárulni, a „minél szélesebb nyilvánosság” helyett az „okos nyilvánosság” szemlélet szerinti megközelítéssel összhangban (10., 11., 12., 13).

5. Egyedi adatigénylés

Az egyedi adatigénylésekkel kapcsolatos megállapítások és javaslatok kapcsán szükséges visszautalni a szemléletváltással és a jogi keretekkel kapcsolatos megállapításokra, javaslatokra is, különös tekintettel az együttműködési kötelezettség, illetve az adatigénylők és adatkezelők viszonyát meghatározó alapelvek szabályozásban történő részletesebb megjelenítésére. E körbe tartoznak az üzletioknak minősülő adatokkal összefüggésben megfogalmazott javaslatok is, de az adatigénylői oldalon megmutatkozó nyilvánvaló észszerűtlenség következményeinek szabályozására tett javaslat is. A 4. Kutatás az adatigénylés teljesítésének határideje és a költségtérítés körében markáns módosítási igényeket nem tárt fel, amely ugyanakkor e kérdésekkel összefüggésben sem zárja ki az információszabadság hatékonyságát növelő szabályozási módosításokat (6., 14., 15., 16., 17., 18.).

6. Bírósági eljárás

A bírósági eljárásokkal összefüggésben a 4. Kutatás több megállapítást tett és több javaslatot fogalmazott meg úgy az Infotv., mint a Pp. vonatkozásában, mindenképp a perek minél gyorsabb lezárását elősegítendő, ideértve a civil szervezetek közérdekű perlési lehetőségének megteremtését is (4., 19., 20., 21.).

7. NAIH

A NAIH vonatkozásában a 4. Kutatás több megállapítást, javaslatot fogalmazott meg, több kérdéskört érintve (a NAIH szerepe a szemléletváltásban, a mediációs



tevékenység markánsabbá tétele, egyes esetekben az információszabadság hatósági eljárás bevezetésének megfontolása stb., 13., 22-30.).

8. Civil szervezetek, sajtó

A 4. Kutatás külön figyelmet szentelt a civil szervezetek és a sajtó szerepének, megállapítva, hogy nem mutatkozik szükségesnek speciális többletjogok biztosítása a sajtó és a civil szervezetek részére az egyedi adatigénylések vonatkozásában, ugyanakkor a közzététel esetében javasolt, hogy a civil szervezetek számára teremtsék meg a közérdekű keresetindítás lehetősége a közzétételi kötelezettség sérelme esetén. Emellett – kapcsolódva a NAIH-t közvetlenül érintő javaslatokhoz is – a 4. Kutatás javasolja a NAIH és a civil szervezetek közötti, információszabadsággal kapcsolatos együttműködés intézményesítését, a kapcsolatokat erősítését (7., 30.).



3 BEVEZETÉS

3.1 A projekt és a kutatás bemutatása

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH vagy Hatóság) a személyes adatok védelme mellett felel a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzéséért és elősegítéséért. A Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program keretében megvalósuló KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00001 „Az információszabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és hatékonyságának növelése” című kiemelt projekt kedvezményezettjeként a Hatóság ezért célul tűzte ki az információszabadság alkotmányos alapjog magyarországi állapotának átfogó, tudományos alapú feltérképezését, és a kutatási megállapítások alapján a jogi és egyéb szolgáltató környezet javítását célzó koncepciók, javaslatok és eszközök kidolgozását. A projekt pozitív hatást gyakorol a szolgáltatói szemlélet és az etikus működés megerősítésére a közszolgáltatásban, és emellett közvetlenül összefügg a közigazgatási folyamatok átláthatóságának javításával. A Hatóság a projekt tervezett komplex kutatási tevékenységeinek szakmai megvalósításához szükséges kutatói és szakértői kapacitások biztosítására „A közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok közzétételi kötelezettségének vizsgálatát szolgáló, komplex elemző kutatások és a kutatások eredményeinek szakmai megvalósítása” tárgyú közbeszerzési eljárás eredménye alapján az Ex Ante Kft. – HBH Kft. konzorciummal (a továbbiakban: Vállalkozó), mint nyertes ajánlattevővel kötött szerződést.

A projekt keretében a Vállalkozó részéről elvégzendő komplex, szorosan egymásra épülő kutatási-elemzési feladatok három tevékenységcsoportba sorolhatók:

- I. tevékenységcsoport: Kutatási tevékenységek ellátása;
- II. tevékenységcsoport: Szakmai rendezvények szakértői támogatása;
- III. tevékenységcsoport: Gyakorlatorientált tanulmányok, ajánlások, útmutatók elkészítése.

Az I. tevékenységcsoportban elvégzendő tevékenységek az információszabadság hazai és nemzetközi gyakorlatát négy kutatásra és egy nemzetközi benchmark elemzésre bontva vizsgálják, amelyek célja a közzétételi kötelezettségek, a közérdeklődés-igénylések, illetve az információszabadság érvényesülése aktuális gyakorlatának és tendenciáinak, a gátló tényezőknek, illetve az ezek ellen való fellépést segítő eszközöknek a feltárása.

Az egyes kutatások jól elhatároltak: egyrészt célcsoport-specifikusak, másrészt különböző kutatási fókuszokat definiálnak. A négy kutatás ugyanakkor egy egységet képez és együttesen lefedi az információszabadság vizsgálatának teljes spektrumát és érintetti körét.

Az 1., a 2. és a 3. Kutatások a közszféra szervezetei, a közfeladatot ellátó szervezetek, illetve a közszférához közfeladat ellátása vagy közpénzzel való gazdálkodás okán kapcsolódó egyéb szereplők teljes spektrumára kiterjedően, az Infotv. alapján a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok közzétételi kötelezettségének megvalósulási gyakorlatát vizsgálják, három elkülönült célcsoportra bontva:

- az 1. Kutatás az önkormányzatokra;
- a 2. Kutatás az Infotv. 33 § (2) bekezdésében nevesített közigazgatási szervezetekre; míg
- a 3. Kutatás az előzőekbe nem tartozó, közfeladatot ellátó és/vagy közpénzzel gazdálkodó egyéb nem közigazgatási szervezetekre vonatkozóan.

A 4. Kutatás fókuszában az információszabadság témakörének átfogó és horizontális jellegű, a szabályozási és korrekciós mechanizmusokra irányuló kutatás áll.



3.2 A kutatás bemutatása, szerepe és célja a projektben

Az egyes kutatások egymástól jól elhatárolt célcsoportok és a NAIH-hal mint megrendelővel egyeztetett kutatási fókuszok mentén vizsgálták az információszabadság megvalósulásának gyakorlatát.

A 4. Kutatás fókuszában az ún. korrekciós mechanizmusok hatásának és működésének vizsgálata állt az információszabadság működése szempontjából. A kutatás ezért a NAIH, a bíróságok és az Alkotmánybíróság működését és gyakorlatát vizsgálta, tekintettel arra, hogy ezek azok az állami, jogalkalmazó szervek, melyeknek a közérdekűadat-igénylés szempontjából alapvető és egyben kiemelkedő jelentőségük van. A kutatás másik nagy egységét azok az egyéb szereplők határozták meg, akik szintén hozzájárulnak ahhoz, hogy a közérdekű adatok a lehető legszélesebb körben megismerhetőek legyenek, és amelyek arra indítják vagy kényszerítik az adatkezelőket, hogy a közérdekű adatokat adják ki. Ide sorolható a sajtó, egyes civil szervezetek, illetve az országgyűlési, az európai parlamenti képviselők és a helyi önkormányzati képviselők is.

A kutatás ezért a fentebb említett célcsoport, célcsoportok jogalkalmazási anyagainak vizsgálatán, a tájékoztató anyagok feldolgozásán, illetve a hatályos jogi szabályozás elemzésén, az ezekhez kapcsolódó problémafeltáráson és alternatív megoldási javaslatok kidolgozásán és mérlegelésén alapult.

A kutatások célja és szerepe a kijelölt célcsoportra vonatkozóan:

- A kutatás minden olyan eljárást, szankciót, korrekciós módszert magában foglalt, amelyek arra készítetik az adatkezelőket, hogy a közérdekű, illetve a közérdekből nyilvános adatokat – amennyiben annak feltételei fennállnak – adják ki. A kutatás tehát a többi kutatás célcsoportjai feletti ellenőrző szerepet betöltő személyek, szervek információszabadságra gyakorolt hatását, illetve ennek fokozását vizsgálta, mely történhet az általános tájékoztatás, az információszabadság-tudatosság javításával vagy más, puha, metajurisztikus eszközzel is.
- A kutatás célja ezért az volt, hogy különböző eszközökkel az információszabadság érvényesülését fokozza a korrekciós mechanizmusok szempontjából releváns célcsoport vonatkozásában, illetve ezáltal közvetve a közfeladatot ellátó szervek tevékenysége, valamint az adatigénylőhöz való viszonyuk vonatkozásában is.
- Ezt többféle eszközzel kívánta elérni a kutatás, amely a jövőbeli irányok lehetséges vizsgálatán, a korrekciós mechanizmusok megváltoztatásának pozitív és negatív hozadékainak mérlegelésén alapul.
- A jogalkalmazási jellegű korrekciók tekintetében a kutatás bemutatja a bírói gyakorlatot mint élő jogot, illetve annak az információszabadsággal kapcsolatos jogértelmezésének sarkalatosabb pontjait.
- Jogalkotási szempontból vizsgálta, hogy a joggyakorlat jogértelmezési szabályai tekintetében mely megoldások, jogértelmezések emelhetőek jogszabályi szintre.
- További támpontot nyújthatnak a jogi szabályok finomhangolásához a nemzetközi benchmark kutatás keretében külföldi jó gyakorlatok és joggyakorlatok elemzésével levont következtetések, illetve ezek összevetése a hatályos magyar szabályozással.
- Szintén érdekes ebből a szempontból az, hogy az egyes nemzetközi indexek alapján a magyar információszabadság helyzetére vonatkozó, javítható szempontok, jogszabályi bemeneti pontok tekintetében hogyan lehet a magyar szabályozást fejleszteni.

A négy kutatás az elvégzendő tevékenységeket azonos logikában, két szakmai szakaszra bontva valósította meg:

- Az I. szakmai szakaszban kutatásonként a Részletes kutatási tervek és az azt megalapozó kutatási Helyzetelemzések készültek el.
- A II. szakmai szakaszban a Részletes kutatási tervekben foglalt módszertani szempontok szerint kerültek végrehajtásra a Műszaki leírásban meghatározott primer adatfelvételek és



elemzések a kutatásonkénti részletes, átfogó helyzetfeltárás érdekében. Ennek eredményeit és tapasztalatait az Összefoglaló kutatási jelentések tartalmazzák.

A projekt keretében az információszabadság érintettjei számára készítendő Útmutatók, ajánlások, eszközök a kutatási eredményekre és tapasztalatokra épülve készülnek el.

3.3 Az összefoglaló kutatási jelentés célja és szerepe

Az Összefoglaló kutatási jelentés tartalmazza a kutatás II. szakmai szakaszában a Részletes kutatási tervekben foglalt módszertani szempontok szerint végrehajtott, a Műszaki leírásban meghatározott primer adatfelvételeken és elemzéseken alapuló részletes, átfogó helyzetfeltárás eredményeit és tapasztalatait.

Az Összefoglaló kutatási jelentés egyrészt konkrét javaslatokat fogalmaz meg a jogi szabályozást illetően, másrészt hozzájárul ahhoz, hogy a projekt keretében az információszabadság érintettjei számára útmutatók, ajánlások készüljenek.

3.4 Az összefoglaló kutatási jelentés felépítése

Az Összefoglaló kutatási jelentés a Műszaki leírás vonatkozó műszaki-tartalmi követelményeihez igazodik. A 4. Kutatás esetén a struktúrát meghatározza, hogy míg az 1., a 2. és a 3. Kutatás kötelezettek (az adatkezelők) egy jól meghatározott, egymástól elkülönült körét azonos logikában, célcsoport-specifikusan vizsgálják, addig a 4. Kutatás horizontális jellegű, s elemzi a másik három Kutatást érintő kérdéseket is.

Az Összefoglaló kutatási jelentés tartalmi része a kutatás előző szakaszában megfogalmazott kérdések és hipotézisek mentén tárgyalja az információszabadság 4. Kutatás szempontjából relevanciával bíró problémáit, így

- elemzi az általános tájékoztatási szintet, annak keretében egyebek között az adatigénylőket és az adatkezelőket terhelő tájékoztatási kötelezettség, az adatigénylők önértékelésének kérdéseit, kitérve egyes adatigénylői körök (pl. sajtó, civil szervezetek) sajátosságaira,
- áttekinti a proaktív közzététel helyzetét, a szabályozást és a gyakorlatot,
- vizsgálja az egyedi adatigénylés problémakörét,
- felvázolja a korrekciós mechanizmusokat és azok egymáshoz való viszonyát, e körben alternatív szervezeti és működési megoldásokat és egyéb szervezetfejlesztési javaslatokat megfogalmazva.

Az Összefoglaló kutatási jelentés külön fejezetben foglalja össze a megfogalmazott szabályozási korrekciós javaslatokat.



4 A KUTATÁS KÜLSŐ ÉS BELSŐ KAPCSOLÓDÁSAI

4.1 A kutatás kapcsolódása a projekt egyéb elemeihez

Az egyes kutatások jól elhatároltak: egyrészt célcsoport-specifikusak, másrészt különböző kutatási fókuszokat definiálnak. A négy kutatás ugyanakkor egy egységet képez és együttesen lefedi az információszabadság vizsgálatának teljes spektrumát és érintetti körét.

Az 1., a 2. és a 3. Kutatások a közsféra szervezetei, a közfeladatot ellátó szervezetek, illetve a közsférához közfeladat ellátása vagy közpénzzel való gazdálkodás okán kapcsolódó egyéb szereplők teljes spektrumára kiterjedően, az Infotv. alapján a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok közzétételi kötelezettségének megvalósulási gyakorlatát vizsgálják, három elkülönült célcsoportra bontva. A 4. Kutatás fókuszában az információszabadság témakörének átfogó és horizontális jellegű, a szabályozási és korrekciós mechanizmusokra irányuló kutatás áll.

A 4. Kutatás Összefoglaló kutatási jelentése konkrét javaslatokat fogalmaz meg a jogi szabályozást illetően, valamint hozzájárul ahhoz, hogy a projekt keretében az információszabadság érintettjei számára útmutatók, ajánlások készüljenek.

4.2 A kutatáshoz kapcsolódó egyéb külső projektek, programok és a megvalósult együttműködések ismertetése

A 4. Kutatás esetében ahhoz kapcsolódó külső projekt, program, együttműködés nem valósult meg.



5 KUTATÁSI EREDMÉNYEK

5.1 A kutatási eredmények általános bemutatása kutatási módszerek szerint

5.1.1 A desk research módszertanának és eredményeinek bemutatása

A Műszaki leírás értelmében „a 4. kutatási célterület célja a NAIH és a bíróságok eljárási, valamint korrekciós és szankcionálási gyakorlatának feltárása és vizsgálata”. A 4. Kutatás tehát a jogi szabályozásból eredő és ahhoz kapcsolódó jogalkotási, jogalkalmazási és metajurisztikus korrekciók lehetőségeit kutatja, amely által az önkéntes jogkövetés, illetve a jogalkalmazás javítható.

Az elemzések eredményei alapvetően három nagy egység köré csoportosulnak:

1. **Jogalkotási eredmények.** Azoknak az esetköröknek a meghatározása, amikor a jogi szabályozás nem kielégítő, hiányos alapjaiban nem megfelelő, vagy a jogi szabályozás ugyan formálisan megfelelő, azonban jogértelmezési bizonytalanság áll fenn, amely a szabályozás korrigálásával eloszlatható.
2. **Jogalkalmazási eredmények.** Azok az eredmények, amelyek a jogszabály helyes értelmezésére mutatnak rá. Jogi szempontból ez az adatigényléshez kapcsolódó egyes életviszonyok, illetve azok elemeinek félabstrakciója, tehát a jogi szabályozási szintet el nem érő absztrakt esetkörök, értelmezési szabályok kialakítása, illetve az ezek alá tartozó életviszonyok egységes kezelése.
3. **Metajurisztikus, jogon kívüli eredmények.** Azok az eredmények, amelyek a jogi szabályozás szintjét vagy nem érik el, vagy ahhoz kapcsolódnak, de jogi értékelésük nem javallott. Ezek nagyrészt, bár nem kizárólagosan, az Általános Tájékoztatási Szinthez kapcsolódó megállapítások, tekintve, hogy az jelenleg is alapvetően jogon kívüli, legalábbis az információszabadság jogi szabályozásán kívül eső magatartási szabályokkal rendezi az odatartozó életviszonyokat. Szintén jogon kívüli megoldásnak, eredménynek tekinthetők azok a szokások, akár jogszokások, amelyek az adatigénylésekkel összefüggésben kimutathatóak, jogi absztrakciójuk azonban – a jog természeténél fogva – kizárt.

Ebből fakadóan a 4. Kutatás központi kérdéseit és a jelen kutatási jelentésben szintetizált eredményeit alapvetően a jogi szemlélet jellemzi. A Részletes kutatási tervben felvonultatott hipotézisek megválaszolása jogi módszertani eszközöket igényel. A legfontosabb, alkalmazott jogtudományi módszertani eszközök a következők:

1. jogtörténeti kutatás,
2. jogdogmatikai kutatás,
3. jogi empirikus kutatás – joggyakorlat-elemzés,
4. összehasonlító jogi kutatás.



2. táblázat: Desk Research jogtudományi kutatási mérőeszközei

Jogtörténeti kutatás	Jogi szabályozás vizsgálata					Joggyakorlat-elemzés					
	Jogdogmatikai elemzése		Összehasonlító jogi elemzés			Empirikus jogi kutatás			Összehasonlító jogi empirikus kutatás		
	Magyar jogszabályok	Tromsø-i Egyezmény	Nemzetközi Benchmark	Aarhusi Egyezmény	Európai Unió joga	Magyar jogszabályok	EJEB	Alkotmánybíróság	Bíróságok	NAIH	Európai Unió Bírósága

Forrás: saját szerkesztés

Jogtörténeti kutatás. Számos esetben szükséges a szabályozás megértéséhez és továbbfejlesztéséhez az, hogy bemutatásra kerüljön a jogi szabályozás fejlődése, így például a költségterítéssel vagy a közérdekből nyilvános adat fogalmával összefüggésben. Jogtörténeti kutatásra csak azokban az esetekben került sor, ahol az feltétlenül szükséges volt, a kutatás elsősorban a további jogi módszertani eszközökre alapítva határozott meg korrekciókat.

Jogi szabályozás jogdogmatikai elemzése. A jogi szabályozás a hatályos, magyar, információszabadságot érintő szabályozásra koncentrál, így elsősorban az Infotv. rendszerének és dogmatikájának a vizsgálatára, a költségrendeletre, az ágazati szabályokra, illetve az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáféréstől szóló Egyezményének kihirdetéséről szóló 2009. évi CXXXI. törvénnyel kihirdetett Tromsø-i Egyezményre, ennek során kiemelt figyelmet kap a „jogösszehasonlítás” (tkp. rendszertani értelmezés) az Infotv. és a Tromsø-i Egyezmény között.

Jogi szabályozás összehasonlító jogi vizsgálata. Számos olyan vonatkozása van a nemzeti, az uniós és a nemzetközi jognak, amely hasznos szempontokat, jó megoldásokat tartalmazhat, amelyek magyar jogban való megjelenítése indokolt lehet. A 4. Kutatás ezzel összefüggésben a környezeti információkkal kapcsolatos, az Aarhusi Egyezményen alapuló szabályozás egyes pontjainak az információszabadság egészére történő kiterjesztését vizsgálja, másrészt az Európai Unió magyar jogban nem közvetlenül alkalmazandó, az uniós intézmények adatmegismerésére vonatkozó szabályait vizsgálja. A jogi szabályozás összehasonlítása ezen túl vizsgál olyan jelenleg hatályos magyar megoldásokat, amelyeknek az információszabadság területén való alkalmazása indokolt lehet (pl.: környezeti információk magyar szabályozásának egyes pontjainak kiterjesztése az információszabadság egészére, adatvédelem, versenyjog, fogyasztóvédelem stb.). Ehhez a kutatási módszerhez tartozik más országok nemzeti szabályainak összehasonlító vizsgálata is, amely tekintetében a desk research kutatást a Nemzetközi Benchmark kutatás végezte el. Ezen eredmények szintetizálására a 4. Kutatás más eredményeivel a jelen kutatási jelentésben valósul meg azzal, hogy a 4. Kutatás ezen túl további nemzeti jogszabályok ismertetését és vizsgálatát is el kívánja végezni, ha azok olyan hasznos megállapításokat tartalmaznak, amelyek korrekcióként szolgálhatnak.

Empirikus jogi kutatás – joggyakorlat-elemzés. A joggyakorlat-elemzés számos magyar, nemzetközi és uniós aktus vizsgálatára irányul. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának az EJEE 10. cikkéhez kapcsolódó esetjoga kerül bemutatásra. Ide sorolható az Alkotmánybíróság közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez kapcsolódó esetjoga, illetve a bíróságok, különösen a Kúria által hozott ítéletek is. Ide sorolható továbbá a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság esetjoga is, amely tekintetében az állásfoglalásokon és a jelentéseken túl kifejezett figyelmet fordít a kutatás a NAIH éves beszámolóiban szereplő jogi értelmezési kérdésekre. Az Adatvédelmi Biztos joggyakorlatát elsősorban olyan tekintetben veszi figyelembe a kutatás, amennyiben régi-új problémákhoz kapcsolódnak (pl.: helyi önkormányzatok zárt ülésével kapcsolatosan).

Összehasonlító empirikus jogi kutatás. Az Európai Unió Bírósága számos határozatot hozott az információszabadság területére tartozó másodlagos jogi aktusokkal összefüggésben, illetve az Alapjogi



Charta vonatkozó 42. cikkével kapcsolatosan is, így a kutatás az egyes hipotézisekbe ezeket is be kívánja csatornázni az észszerűség keretei között (több mint 500 döntés). Az összehasonlító empirikus jogi kutatáshoz kapcsolódónak továbbá a Nemzetközi Benchmark kutatás keretében vizsgált nemzeti jogszabályok jogalkalmazásával, érvényesülésével kapcsolatos kérdések, illetve olyan további országok jogalkalmazó szervei által hozott döntések, amelyekben foglalt jogértelmezések az információszabadság magyarországi érvényesülését is elősegíthetik.

Jogértelmezési módszerek

A jogértelmezés módszerei körében a következő – általánosan bevett – módszereket alkalmazza a kutatás:

1. Nyelvtani értelmezés;
2. Logikai értelmezés;
3. Bírói jog szerinti értelmezés;
4. Egyéb jogalkalmazói értelmezés;
5. Kontextuális értelmezés (szűk értelemben);
6. Teleologikus (a jogszabály objektív célján, társadalmi rendeltetésén alapuló) értelmezés;
7. Történeti (a jogalkotó szubjektív szándékán, alkotáskori akaratán alapuló) értelmezés;
8. Jogtudományi-jogirodalmi értelmezés;
9. Alkotmányos alapjogok, alapelvek, alapértékek, alkotmánybírósági határozatok alapján történő értelmezés;
10. Nemzetközi egyezmények szerinti értelmezés;
11. Általános jogelvek fényében történő értelmezés;
12. Szubsztantív (közvetlenül valamely bevett értékre hivatkozó) értelmezés;
13. Egyéb, jogrendszer-specifikus (például közösségi jog szerinti) értelmezés.¹

A kutatás a jogértelmezés módszerei között a konkrét kutatási kérdés, hipotézis megoldása során mindig csak azokra tér ki, amelyek az adott jogértelmezés szempontjából relevánsak.

A kutatás az analógia útján való értelmezést kizárólag a jogalkotási eredmények között kezeli, így azok nem alkalmasak arra, hogy jogértelmezési eredményként kerüljenek meghatározásra korrekció formájában, mivel az a jogértelmezési eredmény fent megadott fogalmával ütközik, alkalmazása a jogbiztonságot sérti, és bizonytalansága miatt nem minősül megfelelő korrekciónak.

Hasonló pproméma fedezhető fel az objektív teleologikus értelmezés körében felmerülő teleologikus redukcióval összefüggésben,² amely például a törvényességi felügyelet problémaköréhez kapcsolódóan merülhet fel. Itt azonban a jog értelmezése körében nem szükséges feltétlenül jogalkotási módszerhez nyúlni.

Szintén felmerülhet az uniókonform értelmezés az uniós jogi aktusokkal, illetve az Európai Unió Bíróságának gyakorlatával összefüggésben.³ Ez mind az Alkotmánybíróság, mind a rendes bíróságokkal összefüggésben relevanciával bír, azzal, hogy ez a jogértelmezési módszer csak korlátozottan alkalmazható, tekintettel arra, hogy az uniós jog iratelve alapul, s így megközelítései egyes pontokon szükségképpen különböznek a magyar adatelvi megközelítéstől.

5.1.2 Esettanulmány módszertanának és eredményeinek bemutatása

¹ Pokol, B. (2001): A jog elmélete. Rejtjel, Budapest. 233-248.; Tóth J., Z. (2019): A jog (jogi norma) mint nyelvi jelenség. Jogértelmezés. In: Tóth J., Z. (szerk): Jogalkotástan. Jogdogmatikai és jogszabályszerkesztési ismeretek. Dialóg Campus, Budapest. 68-69.

² Nagy F. (2014). 114-115.

³ Nagy F. (2014). 115.



Az esettanulmányban a Jogesetek Magyarázata c. folyóiratban a szerzők részére meghatározott szempontok figyelembevételével kerülnek megvizsgálásra a kiválasztott döntések.⁴ Az itt meghatározott szempontok alkalmasak arra, hogy a feldolgozandó esetet, az ahhoz kapcsolódó tényeket, a pertörténetet és a bíróság indoklását bemutassák. Külön részben kerül elhelyezésre az az elvi tétel, amelyet a bíróság vagy más hatóság a döntésében megfogalmazott – vagy egyébként az indoklásában kimondott –, és a kutatás szempontjából releváns.

3. táblázat: Az Esettanulmányban vizsgált ügyek elemzési szempontjai

Jogeselemezési szempont	Tartalmi szempontok
Az elemzést megelőző járulékos részek	<ol style="list-style-type: none"> 1. Az elemzett eset pontos és hivatalos hivatkozása. 2. Az elemzett eset hivatkozási száma (amennyiben a döntést közzétették). 3. Az értelmezett jogszabályhelyek felsorolása.
Tények	A tények tömör, lényegre törő bemutatása.
Pertörténet	<ol style="list-style-type: none"> 1. A felek megnevezése. 2. Az eljárás nyilvános adatbázisokban elérhető, legfontosabb adatainak, eseményeinek bemutatása dátumokkal. 3. Az eljárás során, illetve ahhoz kapcsolódóan meghozott korábbi döntések bemutatása. 4. Az Európai Bíróság esetében a főtanácsnoki vélemények bemutatása.
A döntés jogi érvelése	Az egyes érvelési lépések érthető és világos elkülönítése.
A konkrét döntésben szereplő elvi megállapítás	Az értelmezett jogszabályhelyet konkretizáló (és azt tartalmazó), de absztrakt elvi jelentőségű szabály bemutatása, illetve megfogalmazása, amely a jogszabályi rendelkezésnél konkrétabb (ideértve annak kivételeit is).
A jogi érvelés kritikája	A jogi érvelés kritikájának bemutatása.
Az eset jelentősége	A döntés társadalmi-közéleti vagy (jövőbeli) joggyakorlatbeli jelentőségének bemutatása, előrevetítése.

Forrás: JeMa, saját szerkesztés

5.1.2.1 A releváns jogesetek kiválasztásának szempontjai, a mintavétel jellemzői

Az Esettanulmány szempontjából azok az esetek lehetnek relevánsak, amelyek nagyobb sajtónyilvánosságot kaptak, több jogalkalmazási fórum vizsgálta őket és értelmezte az azokban foglalt szabályokat, jogelveket, így azok kijegecesedett formában nyerhetőek ki és vizsgálhatóak. Ezzel összefüggésben a kúriai joggyakorlat-elemző csoport által kiemelt esetek, alkotmánybírói határozatok mellett a Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett esetek közül azokat választotta ki a kutatás, amelyeket a Kúria tárgyalt.

A helyzetelemzés során egyértelműen kirajzolódott, hogy vannak a szabályozásnak olyan bemeneti pontjai, jogi szabályozási gócpontjai, amelyek kifejezetten fontosak, alapvető jelentőségűek. Ilyenek különösen

- az egyes megtagadási, korlátozási okok értelmezése, érvényesülése;
- az adatszolgáltatás módjával kapcsolatos kérdések;

⁴ <https://jema.hu/index.php?o=9>



- az információszabadsághoz kapcsolódó alapvető fogalmak, a közérdekű adat, közérdekből nyilvános adat fogalma, a környezeti információk köre, a közfeladatot ellátó szerv fogalma;
- a költségtérítés kérdése;
- a törvényességi felügyelettel kapcsolatos tájékoztatási kötelezettség; illetve
- a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő alapjog mellett az alapjogi kollíziók (a véleménynyilvánítás szabadsága és a személyes adatok védelme).

Az esetek kiválasztása során nagy hangsúlyt kell fektetni arra, hogy az előbb említett jogintézményeket több jogalkalmazó fórum is értelmezze, ennél fogva több, akár egymással ellentétes álláspont is megjelenjen, elérhető legyen e jogintézmények értelmezésével összefüggésben. Emiatt a kutatás olyan esetek kiválasztását javasolja, amellyel kapcsolatosan az Alkotmánybíróság is állást foglalt a kérdésben.

Amennyiben megvizsgáljuk a tárgykörben közzétett alkotmánybírósági határozatokat (Helyzetelemzés 9.2. pontja), akkor azt láthatjuk, hogy egy-egy eset tipikusan több szempontot, több jogintézményt is vizsgál. Ez azt is jelenti, hogy az Esettanulmányban szereplő egyes esetek nem különíthetők el jogintézmény szerint élesen, azaz nem valósítható meg megfelelően az, hogy a tíz darab eset külön-külön jogintézményeket vizsgáljon. Olyan esetek kiválasztását és elemzését kell elvégezni tehát, amelyek lefedik az információszabadság több alapvető kérdését is.

Bizonyos jogintézmények értelmezésével összefüggésben nem született alkotmánybírósági határozat, így ezekkel összefüggésben más módon kell kiválasztani a vizsgálatra érdemes döntéseket (lásd lejjebb!). Tipikusan ilyenek az Infotv.-ben nem szabályozott megtagadási okok, mint amilyen az adótitok vagy a banktitok.

Célszerű vizsgálni az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatát is, hiszen így fény derülhet arra, milyen megfontolásokat, teszteket, mércéket alkalmaz a luxemburgi testület.

5.1.2.2 A kiválasztott esetek

A 4. Kutatás keretében az alábbi tíz jogeset feldolgozására került sor:



4. táblázat: Esettanulmány keretében feldolgozott döntések

Fórum	Döntés	Vizsgálat oka, érintett jogintézmények
Európai Unió Bírósága	az Európai Unió Bíróságának C-57/16. ClientEarth kontra Bizottság ítélet	nyomós közérdekűségi teszt, környezeti információk
	a Törvényszék T-517/19. Homoki kontra Bizottság ítélete	nyomós közérdek, ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok, végleges vizsgálati jelentések, harmadik személyek érdekei
EJEB	18030/11. Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország ítélet	közérdekből nyilvános adat fogalma, civil szervezetek hatása az információszabadságra, Helsinki-teszt
	37374/05. Társaság a Szabadságjogokért kontra Magyarország ítélet	watchdog (örkutya), civil szervezetek és sajtó szerepe, közérdekű adatok megismeréséhez való jog, szólásszabadság és információszabadság viszonya
Alkotmánybíróság	4/2015. (II. 13.) AB határozat (Átlátszó-ügy)	minősített adat, szólásszabadság, EJEB joggyakorlata
	6/2016. (III. 11.) AB határozat (KEHI-ügy)	döntéselőkészítés
	3069/2019. (IV. 10.) AB határozat (Kúria PJE ügy)	bírói adatok, döntéselőkészítés, szerzői jog
	4/2021. (I. 22.) AB határozat (Paks II.-ügy)	külön törvényben történő korlátozás, döntéselőkészítés, üzleti titok, korlátozás határideje
Magyar bíróságok	Kúria Pfv.IV.21.535/2015/6. (Századvég-ügy)	szerzői jog
	BDT2020. 4226. (Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.127/2020/5., HM-ügy)	adatigénylés pontosítása, együttműködési kötelezettség

Forrás: saját szerkesztés

5.1.2.3 Kutatási eredmények – Esettanulmány

Az alábbi táblázatban ismertetésre kerülnek az esettanulmányok révén feltárt jogalkalmazási anomáliák, valamint a kutatás által javasolt jogértelmezések és esetleges korrekciós javaslatok.



5. táblázat: Az esettanulmányok során feltárt jogalkalmazási anomáliák és a kutatás által javasolt jogértelmezések és más korrekciók

Döntés	A vizsgált döntés jogértelmezése	Javaslat, megállapítás
Az Európai Unió Bíróságának C-57/16. ClientEarth kontra Bizottság ítélet	A polgárok jogalkotási dokumentumokhoz (hatásvizsgálat keretében létrehozott dokumentumokhoz) való szélesebb körű hozzáféréseinek lehetőségét a demokratikus elvek érvényesítése alapján, már a döntéshozatali eljárás folyamata alatt biztosítani kell.	A jogeset a 4. Kutatás által elemzett esetleges korrekciók körében felhívja a figyelmet a jogszabálytervezetek, azok háttéranyagai nyilvánosságának kérdésére (figyelemmel a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvényben foglaltakra is). A jogalkotási korrekció nem mutatkozik szükségesnek.
A Törvényszék T-517/19. Homoki kontra Bizottság ítélete	Az OLAF vizsgálati céljainak védelmére hivatkozva közérdekű adatok kiadását abban az esetben utasíthatja vissza, ha az adott vizsgálat még folyamatban van, vagy a vizsgálat eredménye tekintetében a hatóság még nem döntött a további intézkedésekről.	A jogeset alapján a 4. Kutatás által elemzett esetleges korrekciók körében releváns, a szabályozást érintő megállapítás megtétele nem merül fel.
EJEB 18030/11. Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország ítélet	<p>1. Az állam által tárolt információkhoz való hozzáférési jogra vonatkozó kritériumok:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) az információkérés célja (meg kell bizonyosodni arról, hogy a kért információ valóban szükséges-e a véleménynyilvánítási jog gyakorlásához), b) a kért információ jellege (a kért információknak, adatoknak vagy dokumentumoknak általánosságban meg kell felelniük a közérdekű szempontnak ahhoz, hogy az EJEE értelmében ki kelljen szolgáltatni őket), c) a kérelmező szerepe (a társadalmi kontrollt gyakorló szervezetek tevékenységüket végzik, amellyel jelentősen befolyásolhatja a demokratikus társadalom megfelelő működését), d) az azonnal elérhető információk (annak, hogy a kért információk készen rendelkezésre állnak, fontos kritériumnak kellene lennie annak eldöntésében, hogy az információszolgáltatás megtagadása „beavatkozásnak” tekinthető-e a szóban forgó rendelkezés által védett „információk megismerésének és közlésének” szabadságába). <p>2. Az EJEE 10. cikke szerinti csorbulást jelenti, a mindenki számára külön hozzáférhető információk együttes kikérésének megtagadása, amely a közérdekű kérdésben folytatott véleménynyilvánítás jogát korlátozza.</p> <p>3. A véleménynyilvánítási jog gyakorlásához tartozó kötelezettségek és felelősség miatt a közérdeklődésre számot tartó kérdésekről</p>	<p>1. A jogeset adalékkal szolgál az adatigénylés észszerűtlensége kérdésének átgondolásához, figyelemmel arra, hogy az EJEB szerint a hozzáférés vonatkozásában előfeltétel, hogy a közhivatal által tárolt információhoz hozzáférést kérő személy célja „információk és eszmék megismeréséhez és (másokkal történő) közléséhez” való jogának gyakorlása legyen.</p> <p>2. A jogeset rámutat arra, hogy az információszabadság területe folyamatos változásban van, amely abban is megmutatkozik, hogy az EJEB szerint a blogíróknak és a közösségi média felhasználóinak funkciója hasonlóvá válhat a „társadalmikontroll-funkciót” ellátó szervezetekéhez.</p>



	<p>való tudósítással kapcsolatban az EJEE 10. cikk által az újságíróknak biztosított védelem feltétele, hogy az újságíró jóhiszeműen járjon el annak érdekében, hogy - az újságírás etikai szabályainak megfelelően - pontos és megbízható tájékoztatást nyújtson (ugyanezek a megfontolások érvényesek a társadalmikontroll-funkciót ellátó civil szervezetre is)</p> <p>4. Figyelemmel az internet fontos szerepére a nyilvánosság hírekhez való hozzáféréseinek javításában és az információk terjesztésének megkönnyítésében, a blogíróknak és a közösségi média felhasználóinak funkciója hasonlóvá válhat a „társadalmikontroll-funkciót” ellátó szervezetekéhez, ami az EJEE 10. cikke által biztosított védelmet illeti.</p>	
<p>EJEB 37374/05. TASZ kontra Magyarország ítélet</p>	<p>1. A civil jogvédő szervezetek a sajtóhoz hasonló watchdog szervezetnek minősülnek, ezért demokratikus társadalomban kiemelt fontosságúak a vélemény- és információszabadság szempontjából.</p> <p>2. A törvényi szabályozás utólagos normakontrollja iránti kérelem közérdekű ügynek számít, különösen, ha azt országgyűlési képviselő terjeszti elő, ellenkező esetben a közérdekű információ megismerését célzó akadályok a médiában és más hasonló területen tevékenykedőket elbátortalaníthatják az ilyen ügyekkel való foglalkozástól.</p>	<p>A jogeset rámutat azon kérdés megvizsgálására, indokolt-e a watchdog szervezetek vonatkozásában külön szabályok meghozatala.</p> <p>A fentiekre tekintettel adott esetben jogalkotási korrekció szükséges.</p>
<p>4/2015. (II. 13.) AB határozat (Átlátszó- ügy)</p>	<p>1. Ellentétes az Alaptörvénnyel a közérdekű, vagy közérdekből nyilvános adat minősítése esetén, ha a jogalkotó nem biztosítja a nyilvánosság korlátozásával szemben a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapvető jogot, az adatminősítés tartalmi felülvizsgálatának útján</p> <p>2. Az adatminősítés feletti érdemi kontroll nélkül a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozásának szükségessége és arányossága nem biztosítható, ha a jogrendben nincs olyan hatékony eljárás, amely alkalmas a minősítő nyilvánosságot korlátozó döntésében felülvizsgálni.</p>	<p>A jogeset megerősíti azt a felvetést, amely szerint a minősített adatok [Infotv. 27. § (1) bekezdés] kapcsán indokolt lehet abszolút és relatív megtagadási okok törvényi szabályozásban történő megkülönböztetése, e körben is érvényesítve az adatelvet is.</p> <p>A fentiekre tekintettel jogalkotási korrekció szükséges.</p>
<p>6/2016. (III. 11.) AB határozat (KEHI-ügy)</p>	<p>Nem minősíthető döntést megalapozó adatnak a dokumentum egésze, a nyilvánosság korlátozását csak a kért dokumentumba foglalt adatok kapcsán, azok vizsgálatával, a nyilvánosság-korlátozási okra való formális hivatkozással, a korlátozás tartalmi indoklásának kétségtelen bizonyításával lehet megtagadni, ellenkező esetben a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozása szükségtelen.</p>	<p>Jogalkotási korrekció nem mutatkozik szükségesnek.</p>
<p>3069/2019. (IV. 10.) AB határozat (Kúria PJE ügy)</p>	<p>A döntés megalapozását szolgáló adat megismerhetőségét érintő ügyben, a külső véleményadók személyére és a vélemények tartalmára való hivatkozással, az egész</p>	<p>A jogeset alapján a 4. Kutatás által elemzett esetleges korrekciók</p>



	dokumentumra tekintettel nem lehet tényleges vizsgálata nélkül az egész dokumentumot nyilvánosság-korlátozás alá helyezni.	körében releváns, a szabályozást érintő megállapítás nem merül fel.
4/2021. (I. 22.) AB határozat (Paks II.-ügy)	<p>1. Az adatminősítés felett közvetlenül kezdeményezhető érdemi kontrollt kell biztosítani, amely alkalmas arra, hogy annak során a minősítés tartalmi indokoltságát, megalapozottságát, a nyilvánosság-korlátozás szükségességét és arányosságát érdemben felülvizsgálják.</p> <p>2. Csak azon üzleti és műszaki adatok vonatkozásában van lehetőség az elzárásra, amelyek nyilvánosságra hozatala nemzetbiztonsági érdeket vagy szellemi tulajdonhoz fűződő jogokat sértene.</p>	A jogeset alapján a 4. Kutatás által elemzett esetleges korrekciók körében releváns, a szabályozást érintő megállapítás nem merül fel.
Kúria Pfv.IV.21.535/2015/6. (Századvég-ügy)	Szerzői jog nem korlátozza az információs szabadságot, a szerzői jogi védelem alatt álló mű közérdekű adatként vagy közérdekből nyilvános adatként való megismerésére a mű ezen részeit tartalmazó adatok megtekintésének lehetővé tételével teljesítheti a közfeladatot ellátó szerv.	<p>A jogeset azt a megközelítést erősíti meg, amely szerint a relatív megtagadási okok között a szerzői jogot korlátozottan, de lehessen érvényesíteni (azzal, hogy a joggyakorlatban az üzleti titok intézményén keresztül ez részben jelenleg is megvalósul).</p> <p>A fentiekre tekintettel jogalkotási korrekció szükséges.</p>
BDT2020. 4226. (Fővárosi Ítéletábla 2.Pf.20.127/2020/5., HM-ügy)	Együttműködési kötelezettség az adatmegismerést igénylővel szemben, igényének pontosabb megfogalmazására való felhívás, amennyiben a kérelemben foglaltakkal kapcsolatban értelmezési kérdése merül fel az adatkezelőnek.	<p>A jogeset a 4. Kutatás által elemzett esetleges korrekciók körében felhívja a figyelmet az adatkezelői oldalt terhelő együttműködési kötelezettség szabályozásban (az Infotv.-ben) történő, korábbinál markánsabb megjelenítésének indokoltságára.</p> <p>A fentiekre tekintettel jogalkotási korrekció szükséges.</p>

Forrás: saját szerkesztés

5.1.3 A kérdőíves felmérés módszertanának és eredményeinek bemutatása

5.1.3.1 Módszertani háttér ismertetése – kérdőíves felmérés

A kutatás az adatkezelők korrekciós mechanizmusokban való érintettségét, korrekciós mechanizmusokkal kapcsolatos szervezeti tapasztalatait és attitűdjeit; valamint az adatigénylők korrekciós mechanizmusokkal kapcsolatos ismereteit, tapasztalatait és elégedettségüket online kérdőíves adatfelvétel keretében kívánta vizsgálni.

A kérdőíves adatfelvétel a kvantitatív adatgyűjtési módszerek egyike, amely az úgynevezett számítógéppel támogatott online lekérdezés (Computer Assisted Web Interviewing = CAWI) módszerével zajlik. Az online adatfelvételi forma idő- és erőforráshatékony módon képes nagyszámú elemzhető információ begyűjtésére, emiatt hatékony módja a lekérdezésnek olyan esetekben, amikor nem kell lefedettség hiányát tartani, azaz a célcsoport egésze rendelkezik interneteléréssel, elektronikus címmel, illetve a kitöltéshez szükséges eszközökkel és kompetenciákkal.



A korrekciós mechanizmusok kutatása keretében lebonyolított kérdőíves adatfelvétel a további három, különböző érintetti kört célzó alkalmazott kutatás során vizsgált szervezetek körében zajlott le az ott készülő online lekérdezés mérőeszközábe építve, másrészt az adatigénylői kör (állampolgárok, sajtó képviselői, civil szervezetek) körében indított sajtó lekérdezéssel.

Az online kérdőíves adatfelvétel jelentős hátránya a nagy arányú válaszhány és a válaszadás félbehagyása, az alacsony válaszadási hajlandóság és az alacsony visszaérkezési arány.

A korrekciós mechanizmusok kérdőíves kutatása keretében elvárás volt, hogy minimum 100 elemszámú érvényes, elemezhető, kitöltött kérdőív keletkezzen, a helyzetelemzés által azonosított célcsoportok megkeresésével. A korrekciós mechanizmusok kutatása során a téma minél részletesebb feltárása céljából a közvetett célcsoport megkérdezése történt meg: egyfelől a projekt további három alkalmazott kutatásán keresztül megszólításra került az adatkezelői oldal, másrészt ezzel párhuzamosan a kutatás keretében az adatigénylők tapasztalatainak felmérése is megvalósult.

5.1.3.2 Kutatási eredmények – kérdőíves felmérés

A kérdőíves felmérés legfontosabb tanulsága, hogy a széleskörű népszerűsítés és sokszereplős megszólítás ellenére igen nehezen került eléérésre az elvárt elemszám. A kérdőív (a kutatás) tárgyát érdektelenség övezi a célcsoportban. Az állampolgári kitöltők gyakran jelezték vissza, hogy számukra idegen a téma, nem sokat tudnak róla, s nincs tapasztalatuk a területen.

Az adatbázis 96 fő esetében teljes kitöltést tartalmaz, illetve további 4 fő esetében szinte teljes kitöltést (mindössze az utolsó néhány kérdés megválaszolása maradt el).

A felmérés arra mutat rá, hogy a válaszadóknak jellemzően nincs információjuk a témáról. Ez megerősíti a holisztikus szemlélet érvényre juttatásának fontosságát, illetve a széleskörű edukáció fontosságát.

5.1.4 A szervezetelemzés módszertanának és eredményeinek rövid bemutatása

5.1.4.1 Módszertani háttér ismertetése – szervezetelemzés

A korrekciós mechanizmusok kutatása keretében a NAIH szervezetének, feladatellátásának és informatikai támogató folyamatainak átfogó elemzésére is sor kerül.

A szervezetelemzés módszertani szempontból az alábbi főbb elemekre támaszkodik:

- személyes interjúk lebonyolítása a vezetők és kulcsmunkatársak körében,
- kérdőíves felmérés a munkatársak körében,
- releváns jogszabályok és szervezeti dokumentumok áttekintése és elemzése,
- alternatív szervezeti és működési megoldások feltárása, elemzése,
- egyéb szervezetfejlesztési javaslatok megfogalmazása.

A NAIH-ra vonatkozó szervezetelemzés lebonyolítása a helyzetelemzéssel és a kutatási terv kidolgozásával párhuzamosan valósult meg, annak eredményei külön dokumentumban kerülnek összefoglalásra.

5.1.5 A mélyinterjú felmérés módszertanának bemutatása



A mélyinterjú egy kvalitatív kutatási módszer: az interjú során az interjút készítő kutató (interjúer) és az interjúalany beszélget, aminek keretében az interjúalanynek lehetősége van saját szavaival elmondania véleményét a tárgyalt kérdésekkel, problémákkal kapcsolatban.

A kutatásban lefolytatott mélyinterjúk szerepe a téma mélyebb feltárása, megértése mellett a többi adatfelvétel mérőeszközeinek pontosítása, validálása, ezekhez hiteles inputok nyújtása volt.

Jelen kutatás esetében az interjúk időben a kvantitatív kutatási elemek – vagy legalábbis azok megkezdése után – kerültek lebonyolításra, így lehetőséget teremtettek a kvantitatív részeredmények mélyebb megértésére, magyarázatára.

A korrekciós mechanizmusok kutatása során a mélyinterjúk adatfelvétel felsővezetők, sajtómunkatársak, civil szervezetek képviselői és szakértők bevonásával valósult meg.

A kutatás keretében 20 fővel készült mélyinterjú.

5.1.6 A fókuszcsoporthoz tartozó interjúk módszertanának bemutatása

Az adatigénylők, illetve az őket támogatók tapasztalatai, a korrekciós mechanizmusokkal kapcsolatos elégedettségük, észrevételeik, javaslataik mélyebb feltárása fókuszcsoporthoz tartozó interjúk keretében, a területen aktív szereplők bevonásával is megvalósult.

A fókuszcsoporthoz tartozó interjú egy kvalitatív kutatási technika: a beszélgetés egy moderátor vezetésével zajlik és meghatározott számú résztvevő egyidejűleg, csoportosan vesz részt benne.

A fókuszcsoporthoz tartozó interjú alkalmas az attitűdök vizsgálatára, előnye – az egyéb kvalitatív módszerekhez hasonlóan – hogy a kérdéskör, probléma mélyebb értelmezését, pontosabb megértését teszi lehetővé. A fókuszcsoporthoz tartozó beszélgetés során az interakció olyan formái is előfordulhatnak, mint például az egymással való egyetértés vagy éppen ellenkezés, a másik mondanójának megkérdőjelezése vagy éppen értelmezése, indoklása – ezeknek a célcsoportbeli interakcióknak a megfigyelése gazdagítja az eredményeket és segíti a vizsgált probléma, kérdéskör minél részletesebb feltárását.

A fókuszcsoporthoz tartozó interjúk során a korrekciós mechanizmusokkal kapcsolatos tapasztalatok, elégedettség és javaslatok vizsgálatára az adatigénylői oldal egyes szegmenseinek, valamint az adatigénylőket támogató szereplők szemszögéből került sor. A kutatás keretében 5 fókuszcsoport lebonyolítása valósult meg:

1. Sajtó képviselői
2. Civil szervezetek
3. NAIH információszabadsághoz kapcsolódó ügyekben eljáró kollégái
4. Ügyvédek
5. Felsőoktatási intézmények munkatársai



6 A KUTATÁSI KÉRDÉSEK ÉS HIPOTÉZISEK ÉRTÉKELÉSE

Magyarázat:

- **Sötétkék, félkövér:** lényeges megállapítások, hipotézishez kapcsolódó következtetések.
- **Piros, félkövér:** Egy-egy hipotézis beigazolódása
- **Fekete, félkövér:** törzsszövegben az egyes korrekciós mechanizmusokat jelöli (tipikusan: **Alkotmánybíróság, Kúria, NAIH, Infotv., Tromsø-i Egyezmény**), következtetések és a hipotézis beigazolódása után: szükséges-e korrekció, és ha igen, milyen.
- **Szürke, félkövér:** a kérdéskör tárgyalása szempontjából releváns másik hipotézis, alfejezet.
- Szürke szövegdoboz:
 - jogszabályszoveg;
 - egyéb, a törzsszöveghez szorosan nem kapcsolódó információ (pl. jogtörténeti rész, részletes joggyakorlat). A szövegdoboz első sorában félkövérrel jelezve a tartalmát;
 - jogalkotási javaslatok a hipotézisek alapján.
- Szürke szövegdobozban hipotézisek: korábban már szereplő hipotézis emlékeztetőnek duplumként betéve azon szövegrészhez, amely szempontjából releváns – a hipotézis kérdéskörét tárgyaló alfejezet elejére, illetve az összegzés elé, ha a szövegrész nagyon hosszú.

Végleges hipotézisek és megvalósulásuk

A Részletes kutatási tervben szereplő hipotézisek közül néhány megfogalmazása megváltoztatásra került, míg volt olyan hipotézis is, ami törlésre került. Ebben a fejezetben egységesítve, véglegesítve és az Összefoglaló Kutatási jelentés által ténylegesen vizsgált hipotézisek kerülnek bemutatásra.

A változtatások a következők:

- A H2.2 hipotézis törlésre került.
- A H32.2 hipotézis megszövegezésre a következőre változott: „A Tromsø-i Egyezmény jó gyakorlatait célszerű lehet átemelni a magyar szabályozásba.”
- A H33.2 „A Hatóság véleményadó szerepét nem tudja hatékonyan ellátni, a bíróságok nem kéri ki a NAIH véleményét, amelyre megoldás lehet az, ha erre vonatkozó jogkört szerez a Hatóság az információszabadsággal kapcsolatos ügyekben.”
- A H34.3 hipotézis törlésre került.

A táblázat utolsó oszlopa tartalmazza azt, hogy a hipotézis megvalósult-e (zöld), részben beigazolódott (narancssárga), vagy nem igazolódott be (piros). A felsorolást, több elemet tartalmazó hipotéziseknél ez az egyes elemeknél kerül kiemelésre, a bevezető közös törzsszöveg esetében a beigazolódást nem vizsgáljuk külön (fekete), hiszen a hangsúly az egyes alternatív lehetőségeken van.



Összefoglaló táblázat a hipotézisekről és azok beigazolásáról

1. Általános tájékoztatási szint		
1.1. Általános tájékoztatás		
K1	Képes-e az információs szabadsággal kapcsolatos általános tájékoztatás növekedése – mind állampolgári, mind adatkezelői oldalon – hatékonyabbá tenni a jogintézményt jogi eszközök nélkül vagy azok mellett?	
H1.1	A jogtudatosság növelésével javul az önkéntes jogkövetés szintje, és ez hozzájárul az adatigénylések eredményességének növeléséhez: egyrészt közvetlenül, az adatkezelők ismereteinek növelése révén; másrészt közvetett úton, az adatigénylői tudatosság szintjének emelkedése által.	
H1.2	Az információs szabadsággal kapcsolatban általános, illetve adatkezelői tájékozottság szintjének növelésében fontos szerepet tölthet be	
	1. a NAIH;	
	2. az Igazságügyi Minisztérium;	
	3. a köznevelés;	
	4. a civil szervezetek ezzel kapcsolatos tevékenysége.	
H1.3	Az adatkezelők ismereteit jelentősen növelhetné egy információs tisztviselő kinevezése és képzése.	
H1.4	A nyilvánosság és a civil szervezetek bevonása tekintetében az Aarhusi Egyezmény szabályozása jó gyakorlat.	
H1.5	Az információs szabadság széles körű érvényesülésének alapját a releváns jogszabályok képezhetik elsősorban, ezért a jogalkotási korrekciók a szemléletváltás mellett elsődlegesek.	
1.2. Együttműködési kötelezettség		
K2	Hogyan tudja hatékonyabbá tenni a felek közötti együttműködési kötelezettség az egyedi adatigénylések teljesítését?	
H2.1	Az adatigénylők és az adatkezelők közötti együttműködési hajlandóság erősíthető, a törvényi szabályozásba beépíthető, a közfeladatot ellátó szervek számára együttműködési kötelezettséget előíró általános és különös szabályokkal:	
	1. a polgári jogi alapelvek mentén;	
	2. a közigazgatási eljárásjogi alapelvek mentén;	
	3. sui generis alapelvek meghatározásával.	
H2.3	A felek közötti együttműködés szintjét javítja, ha a törvény egyértelműen előírja	
	1. a polgári jog alapelveinek alkalmazását; vagy	
	2. a közigazgatási eljárási alapelvek alkalmazását; vagy	
	3. ha az Infotv.-ben a közérdekű adatok megismerésével összefüggésben rögzít sui generis alapelveket.	
1.3. Közérdekűadat-igénylés és más jogalapok viszonya		
K3	Élhet-e a jogalany párhuzamosan a különböző jogalapokon biztosított megismerési, betekintési jogaival?	
K3.1	Az Ákr. szerinti iratbetekintési jog szűkebb körű a közérdekűadat-igénylésnél.	
K3.2	A különböző jogalapokon igényelt megismerési, betekintési jogok esetében egy általános, észszerűtlen adatigénylésre vonatkozó szabály alkalmas lehet a teljesen azonos tartalmú megkeresések elutasítására.	
1.4. A közfeladatot ellátó szervek önreflexiója		
K4	Alkalmas-e a közfeladatot ellátó szerv önreflexiója mint korrekciós mechanizmus az adatigénylések hatékonyabb teljesítésére a közfeladatot ellátó szervek részéről?	
H4.1	A skót önértékelési mátrix szempontrendszere, illetve annak egyes elemei, így különösen a vezetői elköteleződés, bizonyos tekintetben alkalmazhatók a magyar közfeladatot ellátó szervek vonatkozásában is.	
H4.2	Az információs szabadságot az is javíthatja, ha az egyes közfeladatot ellátó szerveken belül tudatosan kezelik az adatigényléseket: azokat az összehasonlítást és elemzést lehetővé tevő módon nyilvántartják és statisztikát vezetnek róluk.	
H4.3	Puha szankcióként szolgálhat az, ha a közfeladatot ellátó szervek meghatározott csoportjai szerinti bontásban statisztikát tesznek közzé arról, hogy melyik szerv magaslik ki vagy marad le az adatigénylések teljesítésében.	



H4.4	A közfeladatot ellátó szervhez érkező megkeresések értékelése hozzájárulhat ahhoz, hogy a szerv javítsa saját gyakorlatát, illetve az adott szervbe vetett bizalmat.	
H4.5	A közfeladatot ellátó szervek rávehetőek arra hosszútávon, hogy a közzététel a befektetett munka és ráfordított idő ellenére számukra is előnyös.	
1.5. A sajtó, a civil szervezetek, országgyűlési és más képviselők szerepe		
K5	Milyen többletjogokkal rendelkeznek a sajtószervek, a civil szervezetek, valamint az országgyűlési és más képviselők az információszabadság területén?	
H5.1	Az Infotv. 32. § szerinti közvélemény pontos és gyors tájékoztatására irányuló kötelezettség tartalmában többlet jelent, mint a közzététel és az adatigénylések teljesítése, ezért a sajtó, a civil szervezetek és a képviselők tevékenysége ezáltal is erősítheti a közfeladatot ellátó szervek proaktív közzétételi magatartását.	
H5.2	Az Infotv. 32. §-ából fakadó, a sajtót, a civil szervezeteket megillető többletjogok javítják az információhoz jutás hatékonyságát.	
2. Proaktív közzététel		
2.1 Önkéntes közzététel		
K6	Hogyan fokozható a közfeladatot ellátó szervek egyedi közzétételi listák útján megvalósuló önkéntes közzététele?	
H6.1	Van olyan szerv, ami a NAIH mellett még képes lehet az önkéntes közzétételt elősegíteni, mint az Állami Számvevőszék, a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv, az irányítási jogokat gyakorló, illetve a felügyeleti szerv, belső ellenőrök, vagy akár az információs jogok tisztviselője.	
H6.2	Az adatok közzétételi hatékonysága növelhető azáltal, ha a NAIH az egyedi közzétételi listák elfogadását támogató magatartást vesz fel, mint amilyen pl. a képzés, a tájékoztatás.	
H6.3	Azért él kevés szerv az önkéntes közzététel lehetőségével, mert ez többletterhet, plusz munkát jelent a szervezeten belül, amelynek a személyi, tárgyi feltételei hiányozhatnak, illetőleg nem látják az önkéntes közzététel előnyeit.	
H6.4	Az önkéntes közzététel esetén a visszacsatolás szervezeti kerete is hiányzik, amelyre megoldást kínálhat, hogy <ol style="list-style-type: none"> 1. az adott szervnél értékelik a megkereséseket; 2. külön személy, információs tisztviselő vagy átláthatósági felelős foglalkozik ezekkel a feladatokkal; 3. az adatkezelők megfelelően tájékozottak az Infotv. 37. § (6) bekezdését illetően. 	
H6.5	Az önkéntes közzététel esetén növelni szükséges az önérték fontosságát a skót önértékelési mátrix mintájára, amely a közfeladatot ellátó szervet arra sarkallhatja, hogy javítson közzétételi gyakorlatán.	
2.2. Kötelező közzététel		
K7	Hogyan fokozható, hogy a közfeladatot ellátó szervek eleget tegyenek kötelező közzétételi kötelezettségüknek?	
H7.1	A proaktivitás fokozásához a puha és kemény jogkövetkezmények együttes alkalmazása szükséges. A korrekciós mechanizmusok hatékonyságát növelheti az, ha a NAIH: <ol style="list-style-type: none"> 1. közigazgatási határozatot hozhat; 2. bírságot szabhat ki; 3. jogosult határozatot hozni arról, hogy a NAIH hozza nyilvánosságra a közérdekű adatokat, amely döntés bíróság előtt megtámadható. 	
H7.2	A közzétett adatok azért áttekinthetetlenek, mert <ol style="list-style-type: none"> 1. a közfeladatot ellátó szervek nem kapnak megfelelő iránymutatást, tájékoztatást arra vonatkozóan, hogyan lenne célszerű közzétenni az adatokat; vagy 2. nincsen megfelelő szankció a közzététel elmulasztása esetére. 	
H7.3	Ha a közzététellel kapcsolatos szabályozás az indokolthoz képest elnagyolt és részletesebb előírások mutatkoznak szükségesnek, a szabályozás módosítása által kisebb mértékben lenne szükség a korrekciós mechanizmusokra.	
H7.4	A kötelező közzétételben megnyilvánuló mulasztás sajtóérdeklődés, -megjelenés tárgya lehet, amely kiválthatja a közzétételi kötelezettség teljesítését.	
3. Egyedi adatigénylés		
3.1. Az adatigénylés tartalma		
K8	Hogyan pontosítható korrekciós mechanizmusok által az adatigénylés tartalma?	
H8.1	Amennyiben az adatigénylő nem megfelelően határozza meg a közérdekű adatok körét az igénylésben, de egyértelműen azonosítható, hogy milyen adatokat szeretne	



	megismerni, úgy egy, az együttműködési kötelezettséghez kapcsolódó speciális szabály hozzájárulhat a sikeres adatigényléshez, amely alapján a közfeladatot ellátó szerv köteles lenne közölni, hogy az igényléshez kapcsolódóan milyen adatok vannak a kezelésében, illetve milyen más módon segíthetne pontosítani az igénylést.	
H8.2	A közérdekű adat és a közérdekből nyilvános adat fogalmának egyértelműsítése, elhatárolása szükséges	
	1. az Infotv.-ben; esetleg	
	2. alaptörvényi szintű szabályozás is szükséges lehet.	
H8.3	Amikor jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adatra vonatkozik az adatigénylés, vagy az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, úgy	
	1. a közfeladatot ellátó szerv felhívhatja az igénylőt az adatkör pontosítására, szűkítésére;	
	2. a közfeladatot ellátó szerv jogosult más megismerési módra áttérni (pl. betekintés); vagy	
	3. korlátozni lehetne az igényelt adatmennyiséget.	
3.2. Az adatigénylés tartalma		
K9	Hogyan érhető el az adatkezelő válasza, illetve a teljesítés megtagadása esetén az információhoz jutás?	
H9.1	Ha az adatigénylést az adatkezelő nem érti, akkor	
	1. mellőzhető a válaszadás, ha az általános tájékoztatás megfelelő;	
	2. ha együttműködési kötelezettség terheli a közfeladatot ellátó szervet, az adatkezelőnek vissza kell kérdeznie a fontos kérdésekre (pl. határidők, hogyan kéri, hogyan lehetséges, költséghatékony);	
	3. az adatkezelő szabadon értelmezi, és megválaszolja az igénylést.	
H9.2	Ha az adat közvetlenül nem áll rendelkezésre, vagy ha nincs adat, az adatkezelő csak akkor kötelezhető előállításra, ha számára nem okoz aránytalan nehézséget és munkaráfordítást.	
H9.3	Nem az információszabadság területére tartoznak azok az esetek, amikor azért nincsenek meg az adatok az adott közfeladatot ellátó szervnél, mert az adatok létrehozása egy korábbi tevékenység, kötelezettség elmulasztása miatt maradt el, ezért ezzel összefüggésben nem alkalmazható szankciós mechanizmus.	
H9.4	Az adatigénylés megtagadásának minősül az, ha a közfeladatot ellátó szerv az adatokba való betekintés lehetőségét biztosítja, jóllehet az igénylő nem ezt kérte, és ahhoz később sem járult hozzá. Megoldást kínálhat erre egy jogalkotási korrekció biztosítása:	
	1. akár együttműködési kötelezettség formájában,	
	2. akár az adatigénylő választásán alapuló vagy	
	3. törvény által meghatározott, teljesítési módok közötti áttérés formájában.	
H9.5	Célszerű lehet a Kvt. 12. § (6) bekezdésének mintájára egy olyan szabályt elhelyezni, miszerint: „Ha a megkeresett szerv nem rendelkezik a kért környezeti információval, az információ megismerésre vonatkozó igényt köteles a környezeti információval rendelkező szervnek megküldeni és erről az igénylőt értesíteni vagy tájékoztatni, hogy a kért információt mely környezeti információval rendelkező szervtől igényelheti.”	
H9.6	Az adatigénylés hatékonyságát növeli (illetve szükségtelenné tesz újabb adatigénylést) és a korrekciós mechanizmusok terhelését csökkenti, ha az adatkezelő az adatigénylés keretein belül olyan általa kezelt adatot is megad, amelyre ugyan nem vonatkozik az adatigénylés, de amely esetén – az adatigénylés alapján – alappal valószínűsíthető, hogy annak megismerésére kiterjed az adatigénylő szándéka.	
H9.7	Jó gyakorlatot nyújthat a Tromsø-i Egyezmény azon szabálya, mely szerint „a közhatalmi szervnek – amennyire ez észszerűen lehetséges – segítenie kell az igénylőt az igényelt közérdekű adatot tartalmazó irat azonosításában.”	
3.3. Költségtérítés		
K10	Megfelelő-e a költségtérítés szabályozása a jelenlegi formájában?	
H10.1	A munkaerő-ráfordítás mint költségelem ellentétes a Tromsø-i Egyezménnyel, ezért ebben a tekintetben jogszabálmódosítás szükséges.	
H10.2	A költségtérítés jelenlegi szabályozása lassítja az adatok megismerhetőségét, és visszaélészerűen értelmezhető a munkaerő-ráfordításra vonatkozó rendelkezések.	



	A költségtérítés meghatározása nem egyértelmű: túl nagy az adatkezelő diszkréciója, emiatt sérül az adatigénylések elbírálásának egységessége, és ezáltal a jogbiztonság sérül. A munkadíj meghatározása tekintetében korrekcióként szolgálhat az ezzel kapcsolatos jogszabályváltoztatás.	
H10.3	A költségtérítés és a részleges teljesítés kapcsolata nincsen megfelelően rendezve a törvényben, ami jogszabályi korrekciót igényel.	
H10.4	Amennyiben az igénylő a költségtérítés megfizetését megtagadja, úgy célszerű lehetőséget biztosítani arra, hogy	
	1. más, költségvonzattal nem járó módon ismerhesse meg az adatokat;	
	2. az adatigénylő szűkíthesse az adatigénylést, így csökkentve annak költségét.	
3.4. Az adatigénylő személye és anonimitása		
K11	Megvalósítható az olyan szabályozás, amelyben az adatigénylő anonimitása teljesen biztosított?	
H11.1	Az adatigénylés anonimitásának határa a perindítás, amely esetén szükségszerűen meg kell adni az adatkérő nevét, míg az adatigénylés során nagyobb mértékben kell biztosítani az anonimitás lehetőségét.	
H11.2	A visszaélésszerű esetek szabályozása helyett inkább egy észszerűtlenségi szabályt szükséges bevezetni, amelyet az Aarhusi, illetve a Tromsø-i Egyezmény is előír.	
H11.3	Az adatigénylő nevének megadása a költségtérítéssel összefüggésben az alapjog lényeges tartalmának nem szükséges korlátozása, másrészt a Tromsø-i Egyezmény főszabályként írja elő az anonimitást, ezért az erre vonatkozó rendelkezést hatályon kívül kell helyezni.	
H11.4	Az ugyanazon adatigénylő által egy éven belül, azonos tárgykörben beadott adatigénylés esetén az adatok már rendelkezésre állnak. Ha azok nem bővültek, kiadásuk, megismerhetővé tételük a közfeladatot ellátó szerv számára ugyanúgy nem jelenthet többletterhet (vagy többletmunkát), mintha azt a korábbi adatigénylőtől eltérő, más személy igényelte volna; ezért nem szükséges megkövetelni az adatigénylő nevének megadását.	
H11.5	Egyes személyek (pl. sajtó, politikusok, képviselők) nevének felfedése esetén a közfeladatot ellátó szervek elutasító magatartást vehetnek fel, amely az átláthatóság ellenében hat, ezért az anonimitást célszerű fokozni, arra is tekintettel, hogy az anonim adatigénylést támogatják a nemzetközi kötelezettségek is.	
3.5. Az igénylés teljesítésének határideje		
K12	Hogyan fokozható az információhoz jutás az adatkiadás határidejével összefüggésben?	
H12.1	Az adatigénylés teljesítése bizonyos esetekben a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevetelével jár, valamint, ha a másolatként igényelt dokumentum vagy dokumentumrész jelentős terjedelmű, illetve, ha a meg nem ismerhető adatok felismerhetetlenné tétele jelentős idővel jár, úgy a határidő egyszeri meghosszabbításán túl lehetőséget kell biztosítani arra, hogy	
	1. betekintéssel kerülhessen sor az adatszolgáltatásra;	
	2. az eljárási határidő arányosan igazodhasson az igényelt adatmennyiséghez (pl. 1000 oldalanként 15 nap), a rendelkezésre álló adat tárolási módjához és a kitakarási kötelezettséghez;	
	3. az igénylő leszűkíthesse az adatigénylést; vagy	
	4. nem szükséges változtatni a jogi szabályozáson, ha a jelenlegi törvényi határidőn belül teljesíthető az igénylés.	
	5. Vizsgálható az ex lege adatmennyiségi korlát bevezetése is.	
H12.2	Az Aarhusi Egyezmény adatkiadás határidejére vonatkozó 30 napos szabályánál az Infotv. szigorúbb, ezért itt nem szükséges jogalkotási korrekció, mert az információhoz jutás rövidebb idő alatt meg tud valósulni.	
3.6. Az adatszolgáltatás módja		
K13	Milyen korrekciók lehetnek szükségesek az adatszolgáltatás módját illetően?	
H13.1	Az adatigénylés pontossága, pontosítása tekintetében korrekciós mechanizmust kellene a törvénybe iktatni a Kvt. mintájára, a visszakérdezés szabályának módosításával. A közfeladatot ellátó szerv, ha az adatigénylés nem egyértelmű, köteles megjelölni azokat a dokumentumokat, illetve dokumentumok körét, amelyek az igény tárgyához tartozóak, és ezzel segíteni a jóhiszeműség követelménye szerint az adatigénylő igényének pontosítását.	
H13.2	Az Infotv.-nek az utóbbi évek technikai fejlődéseire is tekintettel különbséget kellene tennie az elektronikus és a papír alapú megismerés között azáltal, hogy az	



	elektronikusan teljesített adatigénylések esetében „géppel olvasható formátumot” kellene biztosítani a nyílt hozzáférésű adatokról szóló irányelv mintájára.	
H13.3	Az átadott, rendelkezésre bocsátott adatokat kereshető formában kell megkapnia az igénylőnek, amely jogszabályi korrekcióval elérhető.	
H13.4	A Hatóság töretlen gyakorlatára és a Tromsø-i Egyezmény szabályozására tekintettel olyan jogalkotási korrekció szükséges, amely előírja, hogy „a közhatalmi szerv a közérdekű adatot tartalmazó irathoz való hozzáférést úgy is biztosíthatja, hogy az igénylőnek könnyen hozzáférhető alternatív forrásokat ajánl.”	
3.7. Megtagadási okok		
K14	Hogyan biztosítható az, hogy a közfeladatot ellátó szervek ne visszaélészerűen hivatkozzanak a megtagadási okokra, illetve hogyan csökkenthető a megtagadási okokkal összefüggésben az adatok megismerésének korlátozása?	
H14.1	Ha a megtagadás tekintetében diszkrécionális jogköre van az adatkezelőnek, úgy olyan érdekmérlegelést kellene elvégeznie, amely alkalmas az egymással szemben álló érdekek megfelelő egyensúlyozására, figyelembevételére, erre a nyomós közérdek tesztje alkalmas.	
H14.2	Az adatigénylő nem köteles megjelölni azt, hogy milyen okból kéri az adatokat, így ez az adatigénylés megtagadása, a megismerés korlátozása során sem vehető figyelembe. Ez ugyanakkor az adatkezelő megfelelő mérlegelési lehetőségét korlátozza a megismerés korlátozásának vizsgálata során, amely nem értékelhető az adatkezelő terhére.	
H14.3	Tehermentesítené a korrekciós mechanizmusokat, ha tartalmi szempontú, részletesebb indoklást tartalmazna az elutasítás.	
H14.4	Az Infotv. 27. § (2) bekezdése felsorolásában célszerű korlátozási alapként nevesíteni az adó-, bank- és értékpapírtitkot, ez ugyanis támogatja az önkéntes jogkövetést.	
H14.5	Amennyiben az igényelt adat döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adatnak minősül, úgy az ezzel kapcsolatos peres eljárásokban célszerű az üzleti titok megismerésére vonatkozó rendelkezésekhez hasonló rendelkezéseket a törvénybe iktatni (pl. kivonat készítésére vonatkozó kötelezettség, a kizáró szabályok pontosítása).	
H14.6	Egyes döntés megalapozását szolgáló adatok nyilvánossága, közadattá nyilvánítása alkotmányosan elfogadható mértékben növelheti az információszabadság érvényesülését.	
H14.7	Számlaszintű elszámolásra kötelezést a gyakorlat szűken értelmezi, ezért ezzel a megtagadási okkal összefüggésben nem szükséges korrekciót alkalmazni. A tényleges jogalkotói cél eléréséhez a rendelkezés pontosítása válhat szükségessé.	
H14.8	A személyes adatokkal kapcsolatos szabályozás tekintetében <ol style="list-style-type: none"> 1. nem szükséges korrekció; 2. az Infotv. 26. § (2) bekezdés adatkörének bővítése lehet szükséges; 3. törvényben előírt szempontokon nyugvó mérlegelés előírása lehet szükséges, mikor lehet szükség a személyes adatok közérdekből nyilvános adatokká alakítására; 4. a közérdekből nyilvános adat fogalmának kiegészítése lehet szükséges, amely által a jogalkalmazó diszkréciójában is megjelenhet a közérdekből nyilvános adattá minősítés a törvényi előírásokon túl, ezzel reagálván az EJEB Helsink-i-döntésében lefektetett közérdekből szempontra. 	
H14.9	Az üzleti titokra hivatkozó megtagadás esetén a visszaélés csökkenthető, ha a szerződő feleket jogszabály kötelezi arra, hogy az üzleti titkot tartalmazó szerződés megkötésekor kötelesek indokolással ellátva megjelölni a szerződésnek azon részeit, amelyek üzleti titokkal érintettek.	
H14.10	Amennyiben az üzleti titokkal összefüggésben az adatkezelő nem a saját üzleti titkát védi, a bíróság olyan személyre hoz kötelező erejű döntést, aki nincsen benne a perben, mert önkéntesen nem avatkozott bele. Korrekció lehet, ha a titokgazda, a titok jogosultja, a harmadik személy is perbeli szereplővé válik.	
H14.11	Az Szjt.-ben szereplő, információszabadsággal kapcsolatos rendelkezések Infotv.-be való áthelyezése lehet indokolt, mivel az az üzleti titokhoz hasonlóan jobban illeszkedik a közérdekből adat-igényléshez, mint a szerzői joghoz.	
H14.12	A közadatok újrahasonosításával összefüggő implementációs kötelezettségek mintájára célszerű egy arra vonatkozó kivételszabályt elhelyezni az Infotv.-ben, miszerint: „a közfeladatot ellátó szervek nem gyakorolhatják az adatbázis előállítójának a jogát”.	
3.8. Törvényességi felügyelet és tájékoztatási kötelezettség		



K15	Megfelelő korrekció-e a tájékoztatási kötelezettség, illetve az ezzel összefüggő törvényességi felügyelet, vagy ehelyett más módon kell elérni az információszabadság hatékonyabb érvényesülését?	
H15.1	Az Infotv. 27. § (3a)-(3b) bekezdéseinek alkalmazása, gyakorlati megvalósulása csekély, mivel az adatkezelőtől az igénylő sokkal egyszerűbben meg tudja kapni az adatokat.	
H15.2	Abban az esetben, ha a felügyeletet gyakorló szerv – ideértve az önkormányzati törvényességi felügyelet esetét is – megfelelő preventív szankciót alkalmaz, a jövőben nagyobb arányban elkerülhető az adatkiadás megtagadása.	
H15.3	Magánszemélyek (illetve társasházak) esetében nincsen felügyeleti szerv, ezért a szankciós mechanizmus nem működik, a szabály lex imperfecta.	
H15.4	A kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek tekintetében az Infotv. 26. § (3) bek. a releváns, az eltérő szabályozás ugyanakkor nem indokolt.	
H15.5	Az Infotv. nem határozza meg a tájékoztatási kötelezettséggel összefüggésben, hogy hogyan, milyen határidővel szükséges teljesíteni a megkereséseket, így itt jogalkotási korrekció lehet szükséges.	
4. Korrekciós mechanizmusok		
4.1. Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság		
K16	Milyen irányba szükséges elmozdulnia a Hatóság eljárási (hatásköri) korrekcióinak, hogy az a lehető leghatékonyabb legyen?	
H16.1	Alkalmazható lehetne a puha-kemény eljárás a fogyasztóvédelem mintájára, az eljárás alapvetően puha, de az együttműködési kötelezettség megsértése esetén kemény.	
K17	Hatékonyabbá tenné-e a NAIH szerepét egyfajta mediációs jogkör?	
H17.1	A NAIH számára a mediációs szerep kevésbé megfelelő eszköz lehet a közérdekű adatok megismerése szempontjából annál, mintha hatósági jogköröket szerezne.	
H17.2	A mediáció (békéltetőtestületi funkció) alapvetően csak akkor lehetséges, ha az adatigénylő kilép az anonimitásából.	
H17.3	A mediációval összefüggésben az adatkezelőknek alávétési nyilatkozatot kell/lehet tenniük.	
K18	Hatékonyabbá tenné-e a NAIH szerepét egy adatkiadásra irányuló jogkör mint korrekciós mechanizmus?	
H18.1	Ha a vizsgálat során az igényelt adatok megvizsgálása szükségessé válik és a Hatóság az adatokat, iratokat bekéri és áttanulmányozza, majd ezt követően megállapítja az adatok részbeni vagy teljes kiadási kötelezettségét, de a közfeladatot ellátó szerv ezt megtagadja, akkor – a jelentés elkészítése mellett, illetve helyett – a NAIH-nak lehessen joga úgy dönteni, hogy bizonyos feltételek megléte esetén vagy saját mérlegelése alapján, az igényelt és rendelkezésre álló adatokat megismerhetővé tegye. E döntését a Hatóság közölné a szervvel, aki 30 napon belül a bírósághoz fordulhatna, ahol neki kellene bizonyítania, hogy az adatok nyilvánosságának korlátozása jogszerű és megalapozott. Lehet korlátozni azt is, hogy milyen státuszú, típusú, szintű szervezeteknél vagy adatfajták körében lehessen erre joga.	
K19	Hatékonyabbá tenné-e a NAIH szerepét a hatósági jogkör mint korrekciós mechanizmus?	
H19.1	A hatósági jogkör a NAIH esetében megfelelő eszköz lehet arra, hogy még a bírósági szint előtt hatékony korrekciós mechanizmusként működjön.	
H19.2	A bírságolási jogkör megfelelő szankcionálási mechanizmusként szolgálhat arra nézve, hogy a közfeladatot ellátó szervek az egyedi adatigényléseket, illetve a kötelező közzétételt teljesítsék; ami ezáltal növelheti a NAIH súlyát és szerepét, illetve az információk gyorsabb megismerése irányába hatna.	
H19.3	A hatóság tekintélyét, befolyását és ráhatását képes lenne növelni egyfajta hatósági jogkör, amelynek keretében a hatóság közigazgatási határozatot hozhatna, bírságozhatna. Döntését a bíróságon lehetne megtámadni. Ez abból a szempontból is előnyös lehet, hogy ezáltal gyorsabban megtörténik az adatkiadás, ha a Hatóság rövid időn belül arról döntést hoz.	
K20	Hogyan fokozható a közfeladatot ellátó szervek NAIH-hal való kapcsolattartása, együttműködése?	
H20.1	A NAIH megkeresésére a közfeladatot ellátó szervek biztosabban válaszolnának akkor, ha meglenne a lehetősége annak, hogy ennek elmulasztása esetén a Hatóság bírsággal sújthatná őket. A felszólítás nem eléggé hatékony eszköz, ezért kemény szankciók alkalmazása szükséges.	
H20.2	Hozzájárulna az adatkezelők tehermentesítéséhez az, ha nem kellene bejelenteniük a NAIH felé minden év január 31-ig a benyújtott és elutasított kérelmeket.	



K21	Milyen korrekció válhat szükségessé a NAIH szervezetével összefüggésben?	
H21.1	A rendszeresen, központi e-mail címről kiküldött hírlevelek (NAIH NEWS) nagyban segíthetik, hogy az egyes szervezeti egységek megismerjék a más szervezeti egységek ügyeit, jogértelmezését, illetve a kapcsolódó friss bírósági döntéseket mind nemzeti, mind uniós szinten, ezért ennek fokozása lehet szükséges.	
H21.2	Az elektronikus ügyintézésre való átállás nagyban csökkentheti a NAIH alkalmazottjainak munkaterhét, növelheti a hatékonyságot, illetve biztosítja a jelenlegi járványhelyzetben is a feladatok ellátásának folyamatosságát.	
H21.3	A rendszeres (személyes vagy online) értekezletek segíthetik a szervezet mindennapos működését, erősíthetik a csapátjelleget, a kollegák jobban megismerhetik egymást, illetve jogi problémákról is rendszerszinten lehetne ezáltal beszélni.	
H21.4	A belső képzések, tájékoztatók megfelelő eszközök ahhoz, hogy a munkatársak tisztában legyenek az irányadó szabályokkal és azok szerint járjanak el. Az egyéni tudatosság e téren azáltal is növelhető, ha a hírlevélbe beépülnek a belső, szervezetszabályozó eszközök módosításai.	
H21.5	Az elnök munkájának tehermentesítésével összefüggésben szükség lenne általános ügyekben (HR, beszerzés, informatika, iratkezelés), nemcsak nemzetközi, hanem hazai szakmai kérdésekben is az elnök helyettesítésének megoldására akár az elnökhelyettes, akár más vezető által.	
H21.6	Egyfajta agenda, misszió megfogalmazása a Hatóság részéről, hasonlóan a korábbi új egyensúly koncepciójához, hozzájárulhat a szervezet hatékonyabb működéséhez. A Hatóság által követett program arra is alkalmas, hogy a Hatóság külső megítélését, brandjét erősítse az átgondolt működési koncepció sugalmazása által.	
K22	Hogyan fokozható a NAIH szerepe az általános tájékoztatással összefüggésben?	
H22.1	Az aktusok közzétételével kapcsolatosan jó gyakorlatként szolgálhatna a bírósági ítéletek közzétételével kapcsolatos szempontok adaptálása.	
H22.2	Egy, a Hatóság által alapított, kiadott periodika hozzájárulhat az általános tájékoztatáshoz, segítheti a jogkereső közönség és a szakmai felhasználók szakmai felkészültségét, tudományos vitát generálhat az információszabadság és az adatvédelem területén egyaránt.	
4.2. Bíróságok		
K23	Milyen eljárási, jogalkotási korrekció szükséges a keresetindítással összefüggésben?	
H23.1	Az Infotv. 29. § (1) bekezdése szerinti 15 napos határidő letelte nem szünteti meg az adatkiadási kötelezettséget/lehetőséget, amellyel kapcsolatosan a jogszabály pontosítása lehet szükséges a bírói gyakorlatnak megfelelően.	
H23.2	A keresetindításra nyitva álló 30 napos határidő tekintetében szabályozni szükséges azt, ha egy adatigénylés tekintetében több határidőszámítás is releváns, oly módon, hogy <ol style="list-style-type: none"> 1. egységesen a legkésőbb kezdődő vonatkozik minden keresetindításra; vagy 2. külön-külön szükséges számítani a határidőket. 	
H23.3	Az idő előtt benyújtott kereset megítélése a folyamatban lévő adatigénylésekhez való viszony tekintetében kérdéses, ezért ezt jogszabályi szinten konkretizálni kellene (az adatigénylés mennyiben lehet kötelmi jellegű, mint pl. a le nem járt követelések).	
H23.4	Jogalkalmazási korrekció lehet szükséges arra az esetre, ha az adatkezelő a határidő lejártát követően adja ki az adatokat az igénylőnek, illetve arra is, ha az igény teljesítésére nyitva álló határidő eredménytelenül telik le. Vizsgálandó, hogy szükséges-e a törvényi szabályozás pontosítása, mivel az adatigénylők sok esetben a határidő után teljesített adatkiadások esetében a keresetindítási határidőt az adatkiadás tényleges időpontjától és nem a határidő lejártától számítják. A keresetindítási határidő ezekben az esetekben jelenleg a határidő lejártához kapcsolódik. Korrekció lehet, ha <ol style="list-style-type: none"> 1. a keresetindítási határidőt ilyen esetben az adatok kiadásától kell számítani; vagy 2. a törvény explicite nevesíti, hogy a határidőn túli válaszadás megtagadásnak minősül, és keresetindításra a határidő lejártától van lehetőség. 	
K24	Hogyan növelhető a bizonyítás hatékonysága, egyszerűsítése a bírósági eljárásokban?	
H24.1	Abban az esetben, ha az adatkezelő a bírósági eljárásban iratot csatol be, amely az igénylés tartalmának megfelelő adatokat tartalmaz, azt az adatigénylő nem ismerheti meg. Ezzel, mivel a felek a bizonyítékokat nem ugyanúgy ismerhetik meg, sérülhet a fegyveregyenlőség elve. Megfelelő szabályozással kell elérni azt, hogy ez ne sérüljön. Az adatok kiadása ugyanakkor okafogyottá teheti a pert. Megoldás lehet ilyen	



	esetekben a kivonatos anyagok/beadványok készítésére vonatkozó kötelezettség szabályozása.	
H24.2	A felperes nem tudja megfelelően bizonyítani, hogy a kért adat az alperesnél van és a kért adat közérdekű, ha nem tudja, milyen adatok vannak a közfeladatot ellátó szervnél. Itt a bizonyítás nehézkes, amely végső soron a joggyakorlás korlátja.	
K25	Milyen korrekció lehet szükséges a per kimenetelével összefüggésben?	
H25.1	A jogsértés megállapításának lehetőségét biztosítani szükséges a közérdekű adatokkal kapcsolatos perekben (jogalkotási korrekció).	
H25.2	Jogalkotási korrekció szükséges abban a tekintetben, hogy <ol style="list-style-type: none"> az adatok kiadása során a meg nem ismerhető részeket milyen módon kell felismerhetetlenné tenni; hogyan állapítható meg költségtérítés bírósági adatkiadásra kötelezés esetén. 	
H25.3	Perbeli kötelezés tartalma tekintetében a gyakorlat meghatározza, hogy emailben, DVD-n, szkennelt vagy előállított PDF-formátumban kell megismerhetővé tenni az adatokat. A kereshetőség, illetve „meghatározott módon” fordulat esetében korrekció szükséges.	
K26	Hogyan fokozható az információszabadság, különösen a gyors információhoz jutás a jogorvoslatokkal összefüggésben?	
H26.1	A jogorvoslati fórumok korlátozásával, ezáltal az eljárás tartamának csökkenésével, az alapjog nagyobb mértékben tud érvényesülni, és elkerülhető az, hogy az adatok megismerésük időpontjában ne váljanak tárgytalanná, elavulttá.	
K27	Az információszabadsággal kapcsolatos perekben továbbra is a polgári peres eljárás szabályai szerint vagy inkább a közigazgatási perben alkalmazandó szabályozási rezsim szerint kellene eljárni?	
H27.1	A bíróságok szempontjából a polgári peres eljárás megfelelőbb, mivel így nem szükséges közigazgatási bíróságoknak átadni az ügyek elbírálását.	
H27.2	A jogorvoslati fórumok tekintetében a közigazgatási bírósági rendszer hatékonyabb, és ez az információszabadság területén sem járna az alapjog szükségtelen vagy aránytalan korlátozásával.	
K28	Milyen korrekciós eszközökkel növelhető a végrehajtás szerepe és sikeressége?	
H28.1	A jogerős ítéletek végrehajtásának fokozása érdekében korrekció alkalmazása válhat szükségessé.	
H28.2	Az önálló bírósági végrehajtók eljárását és hatékonyságát növelheti, ha megfelelően tájékoztatottak az információszabadsággal kapcsolatos szabályokról.	
K29	Hogyan fokozható a büntetőjog, illetve a szabálysértési jog szerepe, fokozottabb érvényesülése?	
H29.1	A büntetőbíróságok a közérdekű adattal visszaélés esetében a társadalomra való veszélyesség (jogtárgysérelem) csekély fokát állapítják meg, amely a büntetéskiszabás körében enyhébb büntetést, illetve az intézkedés tényleges mellőzését eredményezi.	
H29.2	Szabálysértési alakzatok törvénybe iktatásával a bűncselekmények törvényi tényállásai keretei közé nem illeszkedő, visszaélésszerű magatartások esetében is lenne megfelelő szankció, illetve preventív hatás.	
4.3. Alkotmánybíróság		
K30	Kielégítő mértékben járul-e hozzá az Alkotmánybíróság az információszabadság érvényesüléséhez?	
H30.1	Az alkotmányjogi panasz intézménye megfelelő módon hozzájárul az információszabadság biztosításához.	
H30.2	Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a közpénz fogalmának tág értelmezése érvényesülhet a kilencedik alaptörvény-módosítást követően is, így e körben nincs szükség korrekcióra.	
H30.3	A közérdekű adatok megismerésével kapcsolatos alapjogi szabályozási környezet nem változott olyan mértékben, amely a 2012 előtti határozatok figyelembevételének mellőzését megalapozná.	
H30.4	A véleménynyilvánítás szabadsága és az információszabadság azonos védelmet élveznek, mivel mindkét jog a kommunikációs jogok közé sorolható, az információszabadság tekintetében felhasználhatók a véleményszabadsággal kapcsolatban kifejtett megállapítások.	
H30.5	A személyes adatok védelme megfelelően biztosítható az információszabadság széles körű érvényesülése esetén is.	
4.4. Országgyűlési és más képviselők		
K31	Milyen többletjogokkal rendelkeznek az országgyűlési, európai parlamenti és önkormányzati képviselők?	



H31.1	Az országgyűlési képviselők a bárkit megillető (információs szabadsághoz kapcsolódó) alapjogon túl rendelkeznek olyan jogi eszközökkel, amelyek a közérdekű adatok megismerése és az azokhoz való hozzáférésnél hatékonyabban működnek.	
4.5. Jogalkotás		
K32	Milyen rendszerszintű jogalkotás szükséges vagy lehetséges az információs szabadság szabályozásában?	
H32.1	A környezeti információkra vonatkozó szabályozási rezsim jó gyakorlatainak (mint amilyen a részvételre képesítés vagy az adatkezelői mérlegelés módja az adatkiadással összefüggésben) kiterjesztése valamennyi közérdekű adatra növelheti az információs szabadság érvényesülését.	
H32.2	A Tromsø-i Egyezmény jó gyakorlatait célszerű lehet áttemelni a magyar szabályozásba	
H32.3	A magyar közérdekűadat-igényléseket nem érintő uniós jogszabályok tartalmazhatnak olyan jó gyakorlatokat, amelyek átvétele növeli az információs szabadság érvényesülését.	
H32.4	Az adatigénylést jelentősen nehezítheti, hogy sem az Infotv., sem a költségrendelet szabályozása nem áttekinthető az egyszerű (az információs szabadság körében mélyebb ismeretekkel nem rendelkező) adatigénylők (jellemzően, de nem kizárólagosan az állampolgárok) számára.	
Korrekciós mechanizmusok egymáshoz való viszonya		
K33	Hogyan javítható, illetve fokozható a NAIH és a bíróságok közötti viszony, együttműködés?	
H33.1	A NAIH bírósággal való jó kapcsolatának erősítése elérhető lehet azáltal, hogy a GVH-ra vonatkozó szabályokhoz hasonló funkcióval ruházzák fel a NAIH-ot a versenyjogi kártérítés szabályozásának mintájára (Tpvt. 88/B. §).	
H33.2	A Hatóság véleményadó szerepét nem tudja hatékonyan ellátni, a bíróságok nem kérik ki a NAIH véleményét, amelyre megoldás lehet az, ha erre vonatkozó jogkört szerez a Hatóság az információs szabadsággal kapcsolatos ügyekben.	
H33.3	A bíróságok azért nem élnek a NAIH véleményének kikérésével, mert elegendő eszköznek tartják a Hatóság egyes állásfoglalásainak beemelését az indokolásba, ezért további megkeresést a Hatóság felé nem intéznek.	
K34	Hogyan javítható, illetve fokozható a NAIH és a civil szervezetek közötti viszony, együttműködés?	
H34.1	A civil szervezetekkel való együttműködés számottevően javulhatna, ha a NAIH erősebb kapcsolatot tartana fenn velük, illetve többször avatkozna be az általuk indított perekbe.	
H34.2	A NAIH a civil szervezetek által kifejlesztett jó gyakorlatok (az informatikai háttér, formanyomtatványok, tájékoztató anyagok) hasznosításával, továbbfejlesztésével növelni tudná az adatigénylések hatékonyságát, sikerességét.	
K35	Hogyan javítható, illetve fokozható az Alkotmánybíróság és a bíróságok közötti viszony, együttműködés?	
H35.1	Alkotmányjogi panaszeljárásokban az Alkotmánybíróság viszonylag nagy arányban adhat helyt a kérelmező álláspontjának az információs szabadság tág értelmezéséből fakadóan.	
H35.2	A bírói kezdeményezés elősegíthetné az információs szabadsággal kapcsolatos jogviták és jogértelmezési anomáliák feloldását, amennyiben a bíróságok nagyobb arányban fordulnának az Alkotmánybírósághoz.	
K36	Hogyan javítható a NAIH és az Alkotmánybíróság közötti viszony, együttműködés?	
H36.1	A két szervezet közötti együttműködés jelentősen javulna, ha az Alkotmánybíróságnak ki kellene kérnie a NAIH véleményét az információs szabadsággal kapcsolatos eljárásaiban.	
K37	Hogyan javítható, illetve fokozható az Alkotmánybíróság jogalkalmazásában az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlatának figyelembevétele?	
H37.1	Az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntéseire az Alkotmánybíróság viszonylag kis arányban hivatkozik a közérdekű adatok megismerhetőségével, kiadásával kapcsolatos eljárásokban.	
H37.2	Az EJEB gyakorlata számos jó gyakorlatot tartalmaz, amelynek joggyakorlatban, illetve jogalkotásban történő figyelembevétele indokolt lehet.	
K38	Hogyan javítható, illetve fokozható az Alkotmánybíróság jogalkalmazásában az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatának figyelembevétele?	
H38.1	Az Európai Unió Bíróságának megállapításai számos jó gyakorlatot tartalmaznak, amelyek beépíthetők a magyar alapjogi joggyakorlatba.	

K39	Hogyan javítható, illetve fokozható az Alkotmánybíróság és a civil szervezetek közötti viszony, együttműködés?	
H39.1	A civil szervezetek viszonylag kevés eljárásban vesznek részt az Alkotmánybíróság előtt.	
H39.2	A civil szervezetek amicus curiae szerepe növelhető lenne az Alkotmánybíróságon.	

Forrás: saját szerkesztés

6.1 Általános tájékoztatási szint

6.1.1 Általános tájékoztatás

6. táblázat: Az 1. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K1	Képes-e az információs szabadsággal kapcsolatos általános tájékoztatás növekedése – mind állampolgári, mind adatkezelői oldalon – hatékonyabbá tenni a jogintézményt jogi eszközök nélkül vagy azok mellett?
H1.1	A jogtudatosság növelésével javul az önkéntes jogkövetés szintje, és ez hozzájárul az adatigénylések eredményességének növeléséhez: egyrészt közvetlenül, az adatkezelők ismereteinek növelése révén; másrészt közvetett úton, az adatigénylői tudatosság szintjének emelkedése által.
H1.2	Az információs szabadsággal kapcsolatos általános, illetve adatkezelői tájékozottság szintjének növelésében fontos szerepet tölthet be <ol style="list-style-type: none"> 1. a NAIH; 2. az Igazságügyi Minisztérium; 3. a köznevelés; 4. a civil szervezetek ezzel kapcsolatos tevékenysége.
H1.3	Az adatkezelők ismereteit jelentősen növelhetné egy információs tisztviselő kinevezése és képzése.
H1.4	A nyilvánosság és a civil szervezetek bevonása tekintetében az Aarhusi Egyezmény szabályozása jó gyakorlat.
H1.5	Az információs szabadság széles körű érvényesülésének alapját a releváns jogszabályok képezhetik elsősorban, ezért a jogalkotási korrekciók a szemléletváltás mellett elsődlegesek.

Forrás: saját szerkesztés

6.1.1.1 Adatkezelői és adatigénylői jogtudatosság

H1.1	A jogtudatosság növelésével javul az önkéntes jogkövetés szintje, és ez hozzájárul az adatigénylések eredményességének növeléséhez: egyrészt közvetlenül, az adatkezelők ismereteinek növelése révén; másrészt közvetett úton, az adatigénylői tudatosság szintjének emelkedése által.
------	--

6.1.1.1.1 A közérdekű adatok megismeréséhez való jog ismerete a potenciális adatigénylők részéről



A közérdekű adatok megismerése iránti igény adatkezelők felé történő megfogalmazása feltételezi az ezen adatok megismerése jogának ismeretét a potenciális adatigénylők részéről. Részben ezt is szolgálják (közvetetten) a közérdekű adatok közzétételére vonatkozó rendelkezések (Infotv. 32-37. §), ugyanakkor a jelenlegi jogszabályi környezet kevésbé ösztönzi a közérdekű adatok megismeréséhez való jog tartalmának és e jog részleteinek széles körben történő ismertté válását.

A közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének folyamata, a folyamat egyes gyakorlati és szabályozási csomópontjai az alábbiakban foglalhatók össze:

7. táblázat: Az információszabadság szintjei és főbb elemei

1. Általános tájékoztatási szint
2. Közzétételi kötelezettség
3. Egyedi adatigénylés
4. Büntetőeljárás

Forrás: saját szerkesztés

A közérdekű adatok megismerésének jogáról a potenciális adatigénylők korlátozottan juthatnak általános jellegű információkhoz, így például:

- a NAIH honlapján;⁵
- a birosag.hu oldalon, ahol rövid tájékoztató érhető el a közérdekű adatokról;⁶
- a sajtóból, tekintve, hogy az egyes médiumok az aktuális, jelentősebb ügyekről beszámolnak;
- egyes civil szervezetektől, amelyek közül több honlapján ad tájékoztatást az információszabadságról.⁷

A közérdekű adatok megismeréséhez való jog szélesebb körben történő népszerűsítése, ennek a köztudatba történő beépülése az adatigénylői tudatosság szintjének növekedése által hozzájárulhat az adatigénylések eredményességéhez.

A H1.1 hipotézis az adatigénylők oldaláról beigazolódott.

6.1.1.1.2 A közérdekű adatok megismeréséhez való jog ismerete a potenciális adatkezelők részéről

A közérdekű adatok megismeréséhez való jog maradéktalan érvényülése feltételezi, hogy e jog, illetve az adatkezelőket az ezen joggal összefüggésben terhelő kötelezettségek kellő mélységben ismertek az adatkezelők előtt. Ennek eszköze lehet az edukáció, de ezt szolgálja például az Infotv. 30. § (6) bekezdése, amely előírja, hogy a közfeladatot ellátó szervnek a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét rögzítő szabályzatot kell készítenie. E szabályzat szintén közzéteendő, ugyanis az általános közzétételi lista szerint közzé kell tenni

- a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények intézésének rendjét;
- az illetékes szervezeti egység nevét, elérhetőségét;
- az információs jogokkal foglalkozó személy nevét.⁸

⁵ <https://naih.hu/informacioszabadsag/kozerdeku-adatigenyles-menete>

⁶ <https://birosag.hu/kozerdeku-adatokrol-roviden>

⁷ lásd pl. <https://tasz.hu/cikkek/informacioszabadsag-1x1>

⁸ Infotv. 1. sz. melléklet II. pont 13. alpont



A közérdekű adatok megismeréséhez való jog tekintetében a jogtudatosság általános növelése egyfajta sajátos korrekciós mechanizmusként is funkcionál, az adatigénylői tudatosság szintjének emelkedése és feltételezhetően azzal párhuzamosan az adatigénylések számának növekedése nyomást gyakorolhat az adatigénylőkre, a közérdekű adatok közzétételére vonatkozó előírások betartása mellett általánosságban is fokozottabb figyelmet generálva az információszabadság, a közérdekű adatok megismerésének joga vonatkozásában az adatkezelői oldalon is.

A H1.1 hipotézis az adatkezelők oldaláról beigazolódott.

6.1.1.2 NAIH szerepe

H1.2	<p>Az információszabadsággal kapcsolatos általános, illetve adatkezelői tájékozottság szintjének növelésében fontos szerepet tölthet be</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. a NAIH; 2. az Igazságügyi Minisztérium; 3. a köznevelés; 4. a civil szervezetek ezzel kapcsolatos tevékenysége.
------	---

Az Infotv. alapján a NAIH feladata a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzése és elősegítése.⁹ E feladat teljesítésének egyik módja az állampolgárok, az adatigénylők és az adatkezelők tájékoztatása.

Ez a feladat más külföldi hatóságok tevékenységében is megjelenik.

Skóciában a közérdekű adatok megismerhetőségét „soft law” eszközök, például az úgynevezett „Section 60 Code of Practice”¹⁰ és a „Section 61 Code of Practice”,¹¹ a Közzétételi Szabályzat, valamint a közhatalmi szervezetek által kiadott közzétételi útmutatók is elősegítik. A Közzétételi Szabályzat egyebek mellett a közérdekű adatok proaktív közzétételével, az adatigénylések teljesítésével, a panaszkezeléssel, valamint a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések közzétételével kapcsolatos ajánlásokat fogalmaz meg a közhatalmi szervezetek számára. A Közzétételi Szabályzat ajánlásait a közhatalmi szervezetek közzétételi útmutatói érvényesítik a gyakorlatban. Az Információs Biztos mintaszabályzat készítésével is ösztönzi a közhatalmi szervezeteket közzétételi útmutató kiadására.

Szerbiában a Biztos hivatalának honlapján¹² számos hasznos és fontos információ érhető el angol nyelven. Így például az Információszabadság Kézikönyvön és a 2020. Évi Beszámolón kívül a Biztos további éves beszámolóit egészen a 2013. évig visszamenően, valamint a Törvény és Szerbia alkotmánya is. A Biztos honlapja ezeken az alapidokumentumokon túl is többféle leírást, útbaigazítást (például panasztételi lehetőség, formanyomtatványok, jogi környezet leírása stb.) angol nyelven is tartalmaz.

A hazai példák közül kiemelhető a **GVH Versenykultúra Központja**. A GVH a verseny társadalmi elfogadottsága, a vállalkozások jogkövető magatartásának előmozdítása, a versenybarát, illetve a tudatos fogyasztói döntéshozatalt biztosító szabályozási környezet megalkotásának elősegítése, valamint a fogyasztói tudatosság növelése érdekében - különösen a versenyjog, a verseny- és fogyasztóvédelmi politika körébe tartozó tudományos-oktatási programok, a versenyjoggal, verseny-, illetve fogyasztóvédelmi politikával foglalkozó szakemberek képzésének támogatásával, a versenypolitikával, valamint a fogyasztói döntéshozatallal és az annak védelmével kapcsolatos tájékozottság növelésével - hozzájárul a versenykultúra és a tudatos fogyasztói döntéshozatal kultúrájának fejlesztéséhez, a verseny, valamint a fogyasztói döntéshozatal közgazdasági és jogi kérdéseivel foglalkozó szakmai közélet fejlődéséhez.¹³ A GVH elnöke a GVH-nak a magyarországi és

⁹ Infotv. 38. § (1) bekezdés

¹⁰ SG/2016/225. <https://bit.ly/2QBEPbU>

¹¹ SG/2011/233. <https://bit.ly/3yswAzU>

¹² Lásd: <https://bit.ly/3iLzhqU>

¹³ Tpvt. 33. § (4) bek.



európai uniós versenykultúra fejlesztése, valamint a regionális versenyjogi intézményrendszer fejlesztésének előmozdítása érdekében létrehozott szervezeti egységét az alapító határozatban önálló jogi személyiséggel ruházhatja fel.¹⁴

6.1.1.2.1 Tájékoztatás

A NAIH honlapján több, információszabadsággal kapcsolatos tájékoztatást tesz elérhetővé:

- tájékoztató a közérdekűadat-igénylések menetéről,
- tájékoztató a közérdekű adatok megismerésének korlátairól,
- tájékoztató a közérdekű adatok honlapon történő közzétételéről,
- tájékoztató a közérdekűadat-igénylés költségtérítéséről,
- tájékoztató az önkormányzati testületek működésének nyilvánosságáról,
- tájékoztató a modellváltó egyetemek közérdekű adatokkal kapcsolatos kötelezettségei tárgyában,
- tájékoztató a vagyonyilatkozatok megismerhetőségéről.

Külön gyermekeknek szóló tájékoztató is megjelenésre került.

6.1.1.2.2 Jelentések és állásfoglalások közzététele

A NAIH honlapján elhelyezésre kerülnek állásfoglalások, így például

- állásfoglalás helyi önkormányzat képviselő-testülete vagyonával való rendelkezés esetén tartás elrendeléséről,
- állásfoglalás vezető beosztású kormánytisztviselők vagyonyilatkozatának megismerhetőségéről,
- állásfoglalás a közbeszerzési adatok nyilvánosságáról,
- állásfoglalás a köztulajdonban lévő gazdasági társaság dolgozói béradatainak nyilvánosságáról.

Ezek mellett a NAIH jelentései is olvashatók a honlapon.

6.1.1.2.3 Észrevételek a NAIH tájékoztatásaival, jelentéseivel, beszámolóival kapcsolatban

A kutatás során lefolytatott **mélyinterjúk**, **fókuszcsoportos interjúk** során észrevételként megfogalmazódott, hogy a NAIH által kibocsátott állásfoglalások nagyon szakmaiak, a szélesebb közönség számára nehezen érthetőek.

Javaslatként fogalmazható meg, hogy

- a szélesebb közvélemény tájékoztatásához a NAIH a szakmai tartalmú anyagok mellett közérthetőbb anyagokat is megjelentessen,
- a szakmai anyagok kapcsán is készüljenek absztraktok, összefoglalók.

6.1.1.2.4 Éves beszámolók közzététele

¹⁴ Tpvt. 33. § (7) bek.



A NAIH honlapján olvashatók azon éves beszámolók, amelyek összefoglalják az előző év legfontosabb eseményeit az információszabadság területén,

6.1.1.2.5 Az adatigénylők és adatkezelők további támogatása

Megítélésünk szerint fontos, hogy a NAIH prioritásként kezelje az információszabadság kapcsán végzett tájékoztatási, edukációs tevékenységét. Annak érdekében, hogy a tájékoztatás, az edukáció hatékonyabban történjen, javasolt az elérni kívánt célcsoportok, azok sajátosságainak, az elérésüket leginkább biztosító kommunikációs csatornáknak a meghatározása (pl. Facebook-posztok alkalmazása). A nemzetközi gyakorlatra tekintettel megfontolandó az eddig alkalmazottak mellett további „soft law” eszközök alkalmazása:

- konkrét megoldásokra javaslatot tevő közzétételi, eljárási útmutatók,
- mintaszabályzatok (pl. minta közzétételi szabályzat),
- minta formanyomtatványok

elkészítése, közzététele.

Az 1. Kutatás Összefoglaló kutatási jelentése részletes ismerteti az önkormányzati oldalon az adatkezelők részéről a NAIH szakmai segítségnyújtásával, tájékoztatásával összefüggésben megfogalmazott igényeket. Az is ismertetésre kerül, hogy az online kérdőívben felsorolt lehetőségek közül a szervezetek legkevésbé a büntetéseket, szankciókat tartanak célravezetőnek az információszabadsággal kapcsolatos teljesülési gyakorlat javítására.

A 2. Kutatás Összefoglaló kutatási jelentése ugyancsak azt igazolja, hogy az adatkezelői oldalon igény mutatkozik olyan gyakorlatorientált tájékoztató anyagokra is, amelyek segítséget nyújtanának számukra a jogszabályi kötelezettségek értelmezéséhez, azok gyakorlati teljesítéséhez, de megemlítésre került többek között egy ún. "Hatóság által elvárt jó gyakorlatok" útmutató iránti igény is, illetőleg a NAIH által megküldendő hírlevél is. Ugyancsak javaslatként fogalmazódott meg az információszabadsággal kapcsolatos temetikus képzések, oktatások szervezése is.

A 3. Kutatás Összefoglaló kutatási jelentése szintén ismerteti, hogy az online kérdőíveken, mélyinterjúkban konkrét, releváns javaslatok, ajánlások fogalmazódtak meg a NAIH fejlesztési javaslatok megvalósításában betöltendő szerepére és feladataira vonatkozóan.

A H1.2 hipotézis első pontja beigazolódtott.

6.1.1.3 Igazságügyi Minisztérium szerepe

H1.2	Az információszabadsággal kapcsolatos általános, illetve adatkezelői tájékozottság szintjének növelésében fontos szerepet tölthet be 1. [...] 2. az Igazságügyi Minisztérium; 3. [...]
------	---

Az Igazságügyi Minisztérium több szempontból nyújt jogi és más irányú segítséget, így többek között rendelkezik Aldozatsegítő Szolgálattal,¹⁵ Jogi Segítségnyújtó Szolgálattal,¹⁶ hatáskörébe tartozik a közvetítői eljárás büntető- és szabálysértési ügyekben,¹⁷ illetve polgári és közigazgatási ügyek tekintetében is.¹⁸ Mindezen tevékenységek az információszabadság vonatkozásában ezidáig relevanciával nem bírtak. Elvileg lehetőség nyílhat arra, hogy az Igazságügyi Minisztérium az

¹⁵ <https://igazsagugyiinformaciok.kormany.hu/aldozatsegito-szolgalat>

¹⁶ <https://igazsagugyiinformaciok.kormany.hu/jogi-segitsegnyujtas>

¹⁷ <https://igazsagugyiinformaciok.kormany.hu/kozvetitoi-eljaras-bunteto-es-szabalysertesi-ugyekben>

¹⁸ <https://igazsagugyiinformaciok.kormany.hu/kozvetitot-szeretnek-igenybe-venni>



információsabadság területén is tanácsadó, segítő funkciót töltsön be, azonban ennek realizása csekély, s erre vonatkozó javaslat nem hangzott el sem a fókuszcsoporthoz tartozó interjúk során, sem a mélyinterjúk során, illetőleg más formában sem fogalmazódott meg.

Az Igazságügyi Minisztérium vonatkozásában a H1.2 hipotézis második pontja nem igazolódott be.

6.1.1.4 Köznevelés szerepe

H1.2	<p>Az információsabadsággal kapcsolatos általános, illetve adatkezelői tájékozottság szintjének növelésében fontos szerepet tölthet be</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. a NAIH; 2. az Igazságügyi Minisztérium; 3. a köznevelés; 4. a civilszervezetek ezzel kapcsolatos tevékenysége.
------	---

6.1.1.4.1 Hatályos szabályozás

A Nemzeti Alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet az állampolgári ismeretek (Nemzeti Alaptanterv II.3.4.2. pont) keretében a 9-12. évfolyam esetében a fő témakörök között rögzíti a jogok és kötelezettségek témakörét, célként határozva meg az aktív társadalmi cselekvés és felelős állampolgári magatartás megalapozását. Ennek keretében ismertetik az Alaptörvény legfontosabb részeit, azonban a megszerzendő ismeretek között maga az információsabadság, a közérdekű adatok megismeréséhez való jog nevesítetten nem jelenik meg (míg például a pénzügyi ismeretek megszerzése, a pénzügyi tudatosság többször is megjelenik a Nemzeti Alaptantervben).

Az 5-8. évfolyam esetében „Társadalmi, állampolgári és gazdasági ismeretek” keretében megjelennek az alapjogok, az esélyegyenlőség, a hivatalos ügyek és az ügyintézés, valamint a média és a nyilvánosság szerepe is. A 9-12. évfolyam esetében az etika oktatásán belül témaként jelenik meg az erkölcs és a politika; a magánérdek és a közjó; a közéletben való részvétel; a közélet tisztasága; a szólássabadság és a nyilvános beszéd felelőssége az információs társadalomban.¹⁹

6.1.1.4.2 Környezeti információkra vonatkozó szabályozás

Az **Aarhusi Egyezmény** preambuluma kiemeli, hogy a részes államok feladata a környezeti oktatás-nevelés fejlesztése a környezettel és fenntartható fejlődéssel kapcsolatos ismeretek további terjesztése, és hogy a nyilvánosság számára a környezetet és a fenntartható fejlődést befolyásoló döntéseket széles körben tudatosítsa és bátorítsa a döntésekben való részvételre. Az Egyezmény szövege ezen túl kimondja azt is, hogy a részes feleknek támogatniuk kell a környezeti oktatás-nevelést és a környezettudatosság növelését a nyilvánosság körében, különösen a környezeti információhoz való hozzájutás, a környezeti döntéshozatalban való részvétel és az igazságszolgáltatás igénybevétele tekintetében.²⁰

A **Kvt.** kimondja, hogy mindenkinek joga van a környezeti ismeretek megszerzésére és ismereteinek fejlesztésére.²¹ Ezzel lényegében a környezeti információkra konkretizálva fogalmazza meg az információsabadságot. A törvény értelmében a környezeti ismeretek terjesztése és fejlesztése (óvodai nevelés, iskolai nevelés, képzés, művelődés, iskolarendszeren kívüli oktatás és továbbképzés, ismeretterjesztés, könyvkiadás) elsősorban állami és önkormányzati feladat.²²

Az illetékes miniszternek környezeti nevelési, képzési programot kell készítenie, amely összefoglalja

¹⁹ 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet

²⁰ Aarhusi Egyezmény 3. cikk 3.

²¹ Kvt. 54. § (1) bek.

²² Kvt. 54. § (2) bek.



- az iskolarendszeren kívüli környezeti oktatás, képzés, továbbképzés és ismeretterjesztés környezetvédelmi ismereteit, valamint
- az öntevékeny közművelődés, a környezeti tudatosság fejlesztésének irányelveit,
- a környezetvédelmi szakmai képzés irányelveit, ismérveit.²³

A Kvt. kimondja azt is, hogy a környezeti oktatásnak és ismeretterjesztésnek az alapvető komplex (természettudomány-ökológiai, társadalomtudományi, műszaki-technikai) ismereteken túl a szakmák gyakorlásához szükséges környezetvédelmi ismeretekre, a környezetet veszélyeztető tevékenységekre, a veszélyhelyzet megelőzésének és elhárításának alapvető kérdéseire, az egészséget befolyásoló környezeti hatásokra, továbbá a környezet védelmével kapcsolatos állampolgári jogok és kötelezettségek ismertetésére is ki kell terjednie.²⁴

A Kvt. a társadalom és a nyilvánosság bevonásának elvével összefüggésben kimondja, hogy e feladatokat az állam az oktatási és a közművelődési intézményeken keresztül, a környezetvédelmi egyesületekkel és a környezet védelmével foglalkozó lakossági szakmai szervezetekkel együttműködve látja el. Az állam az egyes nevelési, képzési feladatokat ellátó szervezeteket, az egyházi jogi személyeket, a tudományos intézményeket, szakmai szervezeteket, egyesületeket környezeti nevelési, képzési tevékenységük eredményesebb ellátásában támogatja.²⁵

6.1.1.4.3 Fogyasztóvédelmi jog szabályozása

Lehetséges analógiaként szolgálhat a fogyasztó védelmi jog területén található szabályozás. Az **Fgytv.** kimondja, hogy a fogyasztóvédelmi oktatás állami feladat, és a fogyasztóval mind iskolai oktatás keretében, mind azon kívül meg kell ismertetni az igényei érvényesítéséhez szükséges jogszabályokat.²⁶ Az iskolai fogyasztóvédelmi oktatás a Nemzeti Alaptanterv részét képezi. Fontos, a nyilvánosság bevonására vonatkozó szabály, hogy a Nemzeti Alaptanterv fogyasztóvédelemmel kapcsolatos követelményeinek a Kormány részére történő benyújtása előtt be kell szerezni a fogyasztói érdekek országos képviselőjét ellátó egyesületek véleményét is.²⁷ Ezt tovább is viszi az Fgytv. és kimondja, hogy az állam a fogyasztóvédelmi oktatással kapcsolatos feladatait az oktatási intézményekkel, a fogyasztóvédelmi hatósággal és a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó egyesületekkel együttműködve látja el.²⁸

H1.2	<p>Az információszabadsággal kapcsolatos általános, illetve adatkezelői tájékozottság szintjének növelésében fontos szerepet tölthet be</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. a NAIH; 2. az Igazságügyi Minisztérium; 3. a köznevelés; 4. a civil szervezetek ezzel kapcsolatos tevékenysége.
------	---

A környezeti információk területén az Aarhusi Egyezmény kifejezetten rendelkezik arról, hogy a környezeti tudatosság nevelése keretében végzett állami oktatási-nevelési tevékenységnek ki kell térnie a környezeti információhoz való hozzájutásra, a környezeti döntéshozatalban való részvételre és az igazságszolgáltatás igénybevételére is. A Kvt. ezt ilyen formában nem nevesíti, csupán annyit mond ki, hogy a környezet védelmével kapcsolatos állampolgári jogok és kötelezettségek ismertetésére kell kiterjednie az oktatásnak, azonban elsősorban a környezetre és annak védelmére fókuszál, nem információszabadság központú.

A fogyasztóvédelmi szabályozás rövid, tömör, azonban kellő mértékben összefoglalja az oktatási-nevelési tevékenységet, amely az információszabadság területén is alkalmazható lehet. Előnye ennek a szabályozásnak, hogy a Nemzeti Alaptanterv részévé teszi a fogyasztói jogokat és a tudatosság növelését. Hasonló megoldása közérdekű adatok megismerése tekintetében is hasznos lehet. Egy, az Fgytv. mintájára elhelyezett hasonló szabályozás alkalmas lehet az információszabadság köznevelésben betöltött szerepének erősítésére.

²³ Kvt. 54. § (5) bek.

²⁴ Kvt. 54. § (6) bek.

²⁵ Kvt. 55. § (1) bek.

²⁶ Fgytv. 17. § (1)-(2) bek.

²⁷ Fgytv. 17. § (3) bek.

²⁸ Fgytv. 17. § (5) bek.



Ez ellen szólhat, hogy célszerű lehet életszerűbben, egyes szegmensek oldaláról megközelíteni az információs szabadságot, hiszen az az állami működés átláthatóságát, a közpénzek felhasználását, az információkhoz jutást és a polgárok megfelelő véleményképzését szolgálja. Ennél fogva tartalmilag hasznosabb lehet, ha kontextusba ágyazva ismerkednek meg vele az állampolgárok.

Másik megoldás az lehet, hogy az információs szabadságra vonatkozó oktatási-nevelési ismereteket szétbontjuk, és így azok megjelenhetnének a környezeti információkkal, a környezetvédelemmel összefüggésben, másrészt a sajtó és média helyzetét illetően (információhoz jutás, véleményszabadsággal és magánélethez való joggal kapcsolatos összefüggések, állam átláthatósága, nyíltsága), ezen túl megjelenhetnének – a NAT által jelenleg is szabályozott formában – az állampolgári jogok és kötelezettségek körében.

Mind a környezetvédelmi, mind a fogyasztóvédelmi szabályozás előnye, hogy bevonja a társadalmat, a nyilvánosságot az oktatás-nevelésbe, elsősorban konzultációs-egyeztető szerepkörben.

A köznevelés az alábbi szempontok alapján képes lehet arra, hogy növelje az általános, illetve az adatigénylői tájékozottság szintjét. **A H1.2 hipotézis harmadik pontja beigazolódott.**

Megemlítendő, hogy a 2. Kutatás arra mutat rá, hogy adatkezelői oldalon is megfogalmazódnak az információs szabadsággal kapcsolatos ismeretek széles körben történő megosztásának, az edukációnak az igénye.

Jogalkotási javaslat [köznevelés szerepe]

Infotv.

27/A. § (1) Az információs jogokkal kapcsolatos oktatás elsősorban állami feladat.

(2) A polgárral mind a köznevelés keretében, mind azon kívül meg kell ismertetni az információs jogai gyakorlásához szükséges jogszabályokat.

(3) A Nemzeti Alaptanterv elvei és követelményei szerint a Hatóság közreműködik a köznevelés intézményei számára készülő adatvédelmi és információs szabadsággal kapcsolatos tantervi követelmények meghatározásában.

6.1.1.5 Civil szervezetek szerepe az általános tájékoztatásban

A civil szervezetek több vonatkozásban is ellátnak fontos korrekciós funkciókat:

- mint közvetlen adatigénylők;
- mint a közérdekű adatok megismerését igénylő természetes személyek, szervezetek támogatói az adatigénylés során;
- mint a potenciális adatigénylők általános tájékozottsági szintjének, jogtudatossága növelésének generálói;
- kritikai megnyilvánulás, illetve általában a közvélemény tájékoztatása a magyar, az európai és a helyi közélet eseményeiről.

A civil szervezetek mint társadalmi kontrollt gyakorló szervezetek jelentőségét különösen az Emberi Jogok Európai Bírósága emelte ki ítéleteiben. Az EJEB szerint az információt kérő személy szerepe az információ „megismerésében és a nagyközönséggel való közlésében” különleges jelentőséggel bír, s így különleges fontosságot tulajdonít a Bíróság annak, ha a kérelmező olyan civil szervezet, amelynek tevékenysége közérdekű kérdésekhez kapcsolódik. Az EJEB nemcsak a sajtót ismeri el a nyilvános vita egyfajta platformjaként, hanem úgy ítéli meg, ebben azon civil szervezetek is részt vesznek, amelyek tevékenysége a tájékozott nyilvános vita egyik alapvető elemét jelenti. Az EJEB szerint amikor egy civil szervezet felhívja a figyelmet közérdekű kérdésekre, akkor a sajtóhoz hasonló társadalmikontroll-funkciót gyakorol, és ebben a minőségében hasonló védelemre tarthat igényt.

6.1.1.5.1 Tájékoztató anyagok



Az egyes civil szervezetek honlapján elérhetőek általános tájékoztatók magáról az információszabadságról, illetve az egyedi adatigénylés menetéről, céljáról is. A TASZ honlapján többféle tájékoztató is elérhető.²⁹

A Transparency International Magyarország (a továbbiakban Transparency vagy Transparency International) többféle tájékoztató anyaggal, „kisokossal” rendelkezik. Ezek nagyrészt a korrupcióhoz kapcsolódnak, ezáltal érintve az információszabadság területét. Ugyan található a honlapon közérdekűadat-igényléshez kapcsolódó tájékoztató,³⁰ azonban nagyrészt a szervezet tevékenysége folytán ez a közpénzfelhasználáshoz kapcsolódik, arra koncentrál. A Transparency ehhez kapcsolódóan működtet például egy *Antikorrupciós Kisokost*,³¹ illetve *Korrupció Értékelési Indexet*.³²

A Levegő Munkacsoport oldalán található egy gyűjtemény az olyan külső weboldalakra vezető linkekről, amelyek környezeti információkat tartalmaznak.³³

Kiadványok:

- az EKINT kiadványai³⁴
- az EMLA kiadványai³⁵
- a K-Monitor kiadványai³⁶

6.1.1.5.2 Nemzetközi kutatásban, együttműködésben való részvétel

2021 májusában jelent meg a **Contributions of Hungarian NGOs to the European Commission's Rule of Law Report** című kiadvány, amelynek szerkesztésében részt vett az Amnesty International, a Társaság a Szabadságjogokért, a Magyar Helsinki Bizottság, a K-Monitor, a Mérték Média Monitor, a Political Capital, a Roma Versitas, illetve a Transparency International is. A jelentés négy nagy szempont alapján vizsgálja a magyar jogállamiság helyzetét:

1. az igazságügyi rendszer,
2. a korrupciómegelőzés,
3. a médiapluralizmus, illetve
4. egyéb faktorok alapján, mint például a hatóságok pártatlansága, függetlensége, a jogalkotás vagy a választójog.

Az **RTI nemzetközi értékelési rendszer** magyar vonatkozású részeit, amely a Helyzetjelentés 5.2. pontjában bemutatásra került, a TASZ munkatársa véleményezte.

6.1.1.5.3 Adatbázisok

Az Átlátszó üzemelteti a **KiMitTud** elnevezésű online adatbázist. A felületen megtalálhatók azok a korábbi adatigénylések, amelyeket a rendszerbe feltöltöttek, illetve annak a segítségével, az Átlátszó közreműködésével adtak le. Külön lehet szűrni az adatgazdákra, az adatigénylésekre, mely utóbbiak esetén megtekinthetők az elutasított igénylések is.

A honlap a <https://kimittud.atlatszo.hu/> internetes címen érhető el. A honlap alapjául szolgáló keresőmotor (Alaveteli) szabad forráskódú és licencű, mindenkit biztatnak arra, hogy az országára vonatkozó hasonló rendszert vezessen be. Az Alaveteli a <https://alaveteli.org/> címen érhető el.

²⁹ <https://tasz.hu/cikkek/informacioszabadsag-1x1>; <https://tasz.hu/cikkek/kisokos-kozerdeku-adatot-kero-levelek>;
<https://tasz.hu/tema/kozerdeku-adatigenyles>; <https://tasz.hu/cikkek/utmutato-az-adatok-kozzeteterol-es-adatkeresek>
megvalaszolasarol-civil-szervezeteknek

³⁰ <https://transparency.hu/kozszektor/informacioszabadsag/>

³¹ <http://transparency.hu/antikorrupcios-kisokosok/>

³² <https://transparency.hu/adatok-a-korrupcirol/korrupcio-erzekelesi-index/>

³³ <http://levego.hu/tanacsado-iroda/kornyezeti-adatok/>

³⁴ <http://www.ekint.org/konyv/az-elektronikus-informacioszabadsag>

³⁵ <https://emla.hu/hu/tags/kiadv%C3%A1nyok>

³⁶ <https://k-monitor.hu/tanacsadas>



Az EMLA adatbázist vezet azon ügyekről, amelyekkel kapcsolatosan a tevékenységét kifejti. Az adatbázisban (Döntvénytárban) lehet szövegesen keresni, de térképen is megjeleníti az ügyeket, ahol a piros pontokra kattintva rövid összefoglaló, további linken pedig az ügy részletes körülményei, az ahhoz kapcsolódó információk és fájlok is elérhetőek.³⁷

Közpénzfelhasználással kapcsolatos adatbázis található a K-Monitor honlapján is,³⁸ ahol lehet név, hely, intézmény, akták, kulcsszavak szerint is keresni.

6.1.1.5.4 Civil szervezetek adatigénylései

A civil szervezetek honlapjaikon szerepeltetik a közérdekűadat-igényléseiket, azok sikerességét, sikertelenségét egyaránt. Ezek egy része kiemelt közéleti ügy, amelynek során az ügy körülményeit is feltárják, bemutatják az állampolgároknak; míg más részük kevésbé kapcsolódik az aktuális közügyekhez, közpénzfelhasználáshoz vagy nem országos jelentőségű.

Egyes civil szervezetek elérhetővé tesznek speciális **formanyomtatványokat** is a honlapjukon, ilyen pl. a környezeti információszabadsággal összefüggésben a Levegő Munkacsoport honlapja.³⁹ Arra is van példa, hogy online formában **tanácsot** lehet kérni az adott szervezettől a közadatok megismerésével összefüggésben.⁴⁰

Számos civil szervezet mint hírt jeleníti meg az egyedi adatigényléseket, míg más esetben az ezekhez kapcsolódó ügyiratok stb. is elérhetőek a honlapon.⁴¹

A perrel érintett adatigénylések kiemelt jelentőséggel bírnak, hiszen ezekben az esetekben már zavar tapasztalható a konkrét ügy megvalósulásában, és a korrekciós mechanizmusok igénybevételére van szükség. Ezek tipikusan azok az esetek, amelyek sajtónyilvánosságot is kapnak. (Természetesen, a perrel nem érintett közérdekűadat-igénylésekkel összefüggésben is felmerülhet ugyanez, azonban itt a sajtó korrekciós szerepe kettős: nem csupán tájékoztat a közérdekű adatokról, azokkal összefüggésben, hanem az adott közfeladatot ellátó szerv működésével összefüggésben aktivizálódik 'örkutya', watchdog szerepe is). Több civil szervezet ezért külön gyűjti, strukturálja a perrel érintett adatigényléseket.⁴²

6.1.1.5.5 Egyéb releváns információ

Korábban az Átlátszó honlapján⁴³ elérhető volt az Adatvédelmi Biztos honlapjának archivált változata az összes közleménnyel, tájékoztató anyaggal és állásfoglalással. A NAIH honlapján jelenleg is megtalálhatók a korábbi adatvédelmi biztos éves beszámolóit, illetve állásfoglalásait.⁴⁴ A weboldal archivált változata is elérhető online, azonban számos aloldala – így az információszabadsággal összefüggő állásfoglalások egy része – már nem aktív.⁴⁵

Egyes civil szervezetek együttműködnek a sajtóval is, és blog formájában könnyen érthető jogi, így információszabadsággal kapcsolatos ügyeket, tényeket, elemzéseket is közzé tesznek. Példaként említhető ilyen blogok: a Helsinki Bizottság;⁴⁶ a TASZ;⁴⁷ a K-Monitor;⁴⁸ a Levegő Munkacsoport⁴⁹ vagy

³⁷ Az EMLA Döntvénytára a <http://emla.hu/ekd/> webcímen érhető el.

³⁸ <https://k-monitor.hu/adatbazis>

³⁹ <http://levego.hu/tanacsado-iroda/formanyomtatvanyok/>

⁴⁰ <http://levego.hu/tanacsado-iroda/tanacskeres/>

⁴¹ <https://blog.atlatszo.hu/tag/kozerdeku-adatigenyles/>; Az EMLA a projektjeiről az alábbi linken számol be: https://emla.hu/hu/projekt_hun.

⁴² pl.: <https://atlatszo.hu/category/cikkek/adatperek/> vagy <https://transparency.hu/hirek/pereink-a-kozerdeku-adatok-megismerese-erdekeben/>

⁴³ <https://abi.atlatszo.hu/>

⁴⁴ <https://www.naih.hu/archiv-dontesek/abi-archivum>

⁴⁵ Az archivált oldal az alábbi hiperlinken érhető el:

www.web.archive.org/web/20160626103530/http://abi.atlatszo.hu/index.php?menu=info_szabadsag

⁴⁶ <https://helsinkifigyelo.444.hu/>

⁴⁷ <https://ataszjelenti.444.hu/>

⁴⁸ <https://k.blog.hu/>

⁴⁹ <https://levegomunkacsoport.blog.hu/>



a Transparency blogja a HVG-n.⁵⁰ Az EKINT a saját honlapján teszi közzé az információsabadsággal kapcsolatos híreit, álláspontjait.⁵¹

H1.2	<p>Az információsabadsággal kapcsolatos általános, illetve adatkezelői tájékozottság szintjének növelésében fontos szerepet tölthet be</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. a NAIH; 2. az Igazságügyi Minisztérium; 3. a köznevelés; 4. a civil szervezetek ezzel kapcsolatos tevékenysége.
------	--

A civil szervezetek jelenleg is aktív és sokszínű szereplői mind az általános, mind a környezeti információsabadságnak. Számos olyan eszközzel élnek, amelyek segítik az adatigénylőket az igényük megfogalmazásában, benyújtásában, az adatigénylésekkel kapcsolatban felmerülő jogviták esetleges rendezésében és az ezzel kapcsolatos igényérvényesítésben. A civil szervezetek ezen túl „őrkutya” (watchdog) funkciójukból adódóan hozzájárulnak azon információképzéshez, közéleti vitákhoz, amelyek egy demokratikus társadalomban nem csak szükségesek, hanem természetesen is. A civil szervezetek ennél fogva saját jogon (tehát nem állampolgárokat képviselve) is nyújtanak be adatigényléseket, illetve vesznek részt ezzel kapcsolatos perekben, ezzel alakítva, finomítva az információ joggyakorlatát és hosszú távon szabályozását is (hiszen egy-egy kialakult jogtétel sokszor tételes joggá is válik, válhat). Külön említést érdemel az Átlátszó által üzemeltetett KiMitTud portál, amely mintaként szolgálhat arra, hogy milyen módszerrel lehet hatékonyabban lebonyolítani az adatigényléseket, és a megismerhetővé tett adatok közzétételét.

A magyar civil szervezetek számos, az információsabadság európai fejlődése szempontjából *leading case*-nek minősülő ügyet vittek az Emberi Jogok Európai Bírósága elé, ezzel nem csak a magyar társadalomban fejtik ki szerepüket, hanem élen járnak a kontinens jogfejlesztésében is. A civil szervezetek ugyanakkor viszonylag kis számban fogalmazznak meg *amicus curiae* véleményt az Alkotmánybíróságon, így szerepük egyes területeken javítható, (Ezzel kapcsolatosan lásd a H39.1 és H39.2 hipotézist!) de alapvetően az mondható el, hogy mind az adatkezelők, mind az adatigénylők számára hasznos tevékenységet végeznek. **A H1.2 hipotézis negyedik pontja beigazolódott.**

6.1.1.6 Civil szervezetek és nyilvánosság a környezeti információk mintájára

6.1.1.6.1 Környezetvédelmi törvény

A Kvt. preambuluma kimondja, hogy a természeti örökség és a környezeti értékek a nemzeti vagyon részei, amelyeknek megőrzése és védelme, minőségének javítása alapfeltétel az élővilág, az ember egészsége, életminősége szempontjából. A jogalkotó szerint e nélkül nem tartható fenn az emberi tevékenység és a természet közötti harmónia, elmulasztása veszélyezteti a jelen generációk egészségét, a jövő generációk létét és számos faj fennmaradását.

Sem a preambulumban, sem a törvény célját meghatározó rendelkezések nem említik sem a társadalom, sem a civil szervezetek bevonását mint elérendő célt.

A Kvt. szerint a törvény célja az ember és környezete harmonikus kapcsolatának kialakítása, a környezet egészségének, valamint elemeinek és folyamatainak magas szintű, összehangolt védelme, a fenntartható fejlődés biztosítása.⁵² Ennek keretében a törvény elősegíti a lakosság kezdeményezését és részvételét a környezet védelmére irányuló tevékenységben, így különösen a környezet állapotának feltárásában, megismerésében, az állami szervezetek és az önkormányzatoknak a környezet védelmével összefüggő feladatai ellátásában.⁵³ A törvény nem definiálja a nyilvánosság és az érintett nyilvánosság fogalmát sem, szemben az Aarhusi Egyezményrel, csupán annyit mond ki, hogy a hatálya

⁵⁰ <https://korrupcio.hvgblog.hu/>

⁵¹ <http://www.ekint.org/tevekenység/az-allam-atlathatosaga-informaciosabadsag>

⁵² Kvt. 1. § (1) bek.

⁵³ Kvt. 1. § (2) bek. f) pont



azokra a természetes és jogi személyekre, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre terjed ki, akik vagy amelyek a környezettel kapcsolatban jogokkal rendelkeznek.⁵⁴

Az együttműködés címet viselő részben a környezetvédelmi törvény kiemeli, hogy „*az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára*”.⁵⁵

Az együttműködésnek az egyik formája az Országos Környezetvédelmi Tanács, amely a környezetvédelem széles körű társadalmi és tudományos, szakmai megalapozása érdekében működik.⁵⁶ A törvény értelmében a Tanácsban részt vesznek

- a környezetvédelmi céllal bejegyzett egyesületek, valamint
- a szakmai és gazdasági érdekképviseleti szervek a maguk által meghatározott módon választott,
- a tudományos élet, a Magyar Tudományos Akadémia elnöke által e tisztségre megbízott képviselői.⁵⁷ A részvétel egyenlő arányú, és a Tanács létszáma maximum 22 fő lehet.

Az együttműködés és társadalmi részvétel másik formája a környezetvédelmi terv. A törvény azonban csupán annyit mond ki, hogy a környezetvédelmi terv készítőjének az előkészítés során gondoskodnia kell a terv széleskörű társadalmi egyeztetéséről.⁵⁸

A Kvt. szerint a természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiség nélküli szervezetek jogosultak részt venni a környezettel kapcsolatos nem hatósági eljárásban.⁵⁹ Ezen túl ügyféli jogállás illeti meg a környezetvédelmi érdekek képviseletére létrehozott politikai pártokat és érdekképviseletet nem minősülő, a hatásterületen működő egyesületeket a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban a működési területükön.⁶⁰ E szervezetek joga továbbá, hogy tagságuk érdekeit képviselve

- közreműködjön a működési vagy tevékenységi területét érintő területfejlesztési, területrendezési tervek és környezetvédelmi programok kidolgozásában;
- véleményezze a környezettel kapcsolatos állami és önkormányzati jogszabályok tervezeteit;
- véleményezze - a külön jogszabály rendelkezéseit figyelembe véve - a működési vagy tevékenységi területét érintő, környezeti vizsgálatra kötelezett terv, illetve program tervezetét és környezeti értékelését.⁶¹

Környezetveszélyeztetés, környezetszennyezés vagy környezetkárosítás esetén e szervezetek a környezet védelme érdekében jogosultak fellépni, és

- állami szervtől, helyi önkormányzattól a megfelelő, hatáskörébe tartozó intézkedés megtételét kérni, vagy a
- környezethasználó ellen pert indítani.⁶²

Az ügyfél kérheti a bíróságtól, hogy a veszélyeztetőt tiltsa el a jogsértő magatartástól (működéstől); vagy kötelezze a kár megelőzéséhez szükséges intézkedések megtételére.

6.1.1.6.2 Aarhusi Egyezmény

Az Egyezmény preambuluma kiemeli, hogy a közhatalmi szervek kötelesek a környezeti ügyekben az információt hozzáférhetővé tenni az állampolgárok számára, és biztosítaniuk kell számukra a jogot, hogy részt vegyenek a döntéshozatalban, A preambulum szerint az információk jobb hozzáférhetősége és a nyilvánosság döntéshozatalban való részvétele

- javítja a döntések minőségét és végrehajtását, és ezáltal
- hozzájárul a nyilvánosságnak a környezeti kérdésekkel kapcsolatos tudatosságához, egyben
- lehetőséget biztosít a nyilvánosságnak arra, hogy annak tagjai álláspontjukat kifejtthessék, továbbá
- lehetővé teszi a hatóságok számára ezen álláspontok megfelelő figyelembevételét.

Az Egyezmény célja a Kvt.-nél nagyobb hangsúlyt helyez a társadalmi részvételre. A nemzetközi szerződés ugyanis kiemeli, hogy „*valamennyi Fél garantálja a nyilvánosság számára a jogot az*

⁵⁴ Kvt. 2. § (2) bek. a) pont

⁵⁵ Kvt. 10. § (1) bek.

⁵⁶ Kvt. 45. § (1) bek.

⁵⁷ Kvt. 45. § (3) bek.

⁵⁸ Kvt. 48/A. § (3) bek.

⁵⁹ Kvt. 97. § (1) bek.

⁶⁰ Kvt. 98. § (1) bek.

⁶¹ Kvt. 98. § (2) bek.

⁶² Kvt. 99. § (1) bek.



információk hozzáférhetőségéhez, a döntéshozatalban való részvételhez és az igazságszolgáltatás igénybevételéhez a környezetvédelmi ügyekben”.⁶³ Az Egyezmény meghatározza a céljában említett nyilvánosság, valamint az érintett nyilvánosság fogalmát is. Nyilvánosság alatt egy vagy több természetes vagy jogi személyt, illetve azok szövetségeit, szervezeteit és csoportjait kell érteni,⁶⁴ míg érintett nyilvánosság a nyilvánosság azon részét jelenti, amelyet a környezeti döntéshozatal befolyásol, vagy valószínűleg befolyásol, vagy ahhoz érdeke fűződik; ideértve a környezet védelmét elősegítő nem kormányzati szervezeteket, érdekelt szervezeteket.⁶⁵ Az Európai Unió Bírósága ezzel összefüggésben rámutatott arra, hogy részes felek mozgásterét korlátozza, hogy az érintett nyilvánosság számára széles körben biztosítani kell az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést.⁶⁶ PÁNOVICS mutat rá, hogy „a környezetvédelmi szervezetek minden esetben az érintett nyilvánosság részének tekintendők, és az adott ügyben kellő érdekeltséggel rendelkezőnek minősülnek. Ezek a szervezetek tehát mindig az érintett nyilvánosság tagjainak minősülnek”.⁶⁷ Az Egyezmény uniós szinten való inkorporálására irányuló tárgyalások során a magánszemélyek környezeti felelősség érvényesítésében való széles szerepének hangsúlyozása, elsősorban a tagállamok kifogásai miatt, nem járt sikerrel.⁶⁸

Az Egyezmény kimondja, hogy a hatóságoknak segítséget kell nyújtaniuk a nyilvánosság számára a környezeti információhoz való hozzáférésben, a környezeti döntéshozatalban való részvétel megkönnyítésében.⁶⁹ Ezen túl a részes államoknak gondoskodniuk kell a környezetvédelem célját elősegítő szövetségek, szervezetek és csoportok megfelelő elismeréséről és támogatásáról.⁷⁰

Az érintett nyilvánosságot közzététel vagy egyéni tájékoztatás útján, a környezeti döntéshozatali folyamat korai fázisában, megfelelően, időszerűen és hatékonyan tájékoztatni kell egyebek között

- a javasolt tevékenységről és a kérelemről, amelyre a döntés vonatkozik majd;
- a lehetséges döntések természetéről vagy a döntés tervezetéről;
- a döntéshozatalért felelős hatóságról;
- a várható eljárásról, ezen belül, ha ez lehetséges:
 - az eljárás megkezdésének időpontjáról,
 - a nyilvánosság részvételi lehetőségeiről,
 - bármely várható közmeghallgatás időpontjáról és helyéről,
 - azon hatóság megjelöléséről, amelytől a vonatkozó információ beszerezhető, illetőleg ahol elhelyezték avégett, hogy a nyilvánosság azt megvizsgálhassa,
 - a vonatkozó hatóság megjelöléséről, melyhez a megjegyzések és kérdések benyújthatók, valamint a megjegyzések és kérdések várható továbbítási idejéről, és
 - a javasolt tevékenységgel kapcsolatos releváns környezeti információ hozzáférhetőségéről;
- arról a tényről, hogy az adott tevékenység nemzeti vagy határon áterjedő környezeti hatásvizsgálat köteles-e.⁷¹

A nyilvánosság részvételére észszerű időkeretet kell biztosítani, hogy a nyilvánosság a környezeti döntéshozatali folyamatban való hatékony részvételre felkészülhessen.⁷² Ezen túl a részes államoknak biztosítani kell a nyilvánosság korai fázisban való részvételét is, amikor az összes választási lehetőség még nyitott és hatékony társadalmi részvétel valósulhat meg.⁷³

A közfeladatot ellátó szerveket illetően a nemzeti szabályozás az Egyezmény szerint akként alakítható, hogy az érintett nyilvánosságnak biztosítsák a környezeti döntéshozatalban való részvételéhez szükséges összes releváns, rendelkezésre álló információba való betekintés lehetőségét ingyen és azonnal. Természetesen bizonyos információk kiadása megtagadható, ha annak megfelelő jogalapja van.

Az Egyezmény szerint a releváns környezeti információnak tartalmaznia kell legalább:

- a javasolt tevékenység helyének, fizikai és technikai jellemzőinek leírását, ideértve a várható kibocsátásokra és visszamaradó anyagokra vonatkozó becslést is;
- a tevékenység jelentős környezeti hatásainak leírását;

⁶³ Aarhusi Egyezmény 1. cikk

⁶⁴ Aarhusi Egyezmény 2. cikk 4.

⁶⁵ Aarhusi Egyezmény 2. cikk 5.

⁶⁶ C-570/13. – Karoline Gruber kontra Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten és társai

⁶⁷ Pánovics Attila: A civil szervezetek szerepe a környezeti felelősség érvényesítésében. Pro Futuro 2020/2. 118.

⁶⁸ Pánovics Attila: The Need for an EU Directive on Access to Justice in Environmental Matters. Essays of Faculty of Law University of Pécs, Yearbook of 2010, Pécs, 2010. 135-161.

⁶⁹ Aarhusi Egyezmény 3. cikk 2.

⁷⁰ Aarhusi Egyezmény 3. cikk 4.

⁷¹ Aarhusi Egyezmény 6. cikk 2.

⁷² Aarhusi Egyezmény 6. cikk 3.

⁷³ Aarhusi Egyezmény 6. cikk 4.



- a hatások, köztük a kibocsátások megelőzésére és/vagy csökkentésére tervezett intézkedések leírását;
- a fentiek közérthető összefoglalását;
- a kérelmező által megvizsgált főbb alternatívák körvonalazását;
- azokat a főbb jelentéseket és állásfoglalásokat, amelyeket a nemzeti jogrendszer alapján az ügydöntő hatósághoz eljuttatnak, abban az időben, amikor az érintett nyilvánosságot a fenti 2. bekezdés alapján értesíteni kell.⁷⁴

Lehetővé kell tenni a nyilvánosság számára, hogy írásban, vagy amikor szükségesnek látszik, közmeghallgatás formájában előterjessék megjegyzéseiket, információikat, elemzéseiket vagy véleményüket.⁷⁵ A közfeladatot ellátó szervezetnek figyelembe kell venni a döntés meghozatala során a nyilvánosság részvételének eredményeit.⁷⁶ A hatóság a döntés meghozatala után köteles haladéktalanul tájékoztatni a döntésről a nyilvánosságot különösen azáltal, hogy hozzáférhetővé teszi a döntés szövegét, valamint az alapját képező fő okokat és megfontolásokat.⁷⁷

Aarhusi Egyezmény

7. Cikk

A nyilvánosság részvétele a környezettel kapcsolatos tervek, programokra és irányelvekre vonatkozó eljárásokban

Valamennyi Fél megteszi a megfelelő gyakorlati és/vagy egyéb intézkedéseket a nyilvánosság részvételének biztosítása érdekében a környezettel kapcsolatos tervek és programok kidolgozása során, áttekinthető és méltányos keretek között, miután a szükséges információt is biztosították számára. A keretek meghatározásánál alkalmazni kell a 6. Cikk 3., 4. és 8. bekezdéseit. Az illetékes hatóságnak kell meghatároznia a jelen Egyezmény célkitűzéseinek figyelembevételével a nyilvánosságnak azt a részét, amelyik ezekben az eljárásokban részt vesz. A szükségesnek látszó mértékben minden Fél törekszik arra, hogy lehetőséget biztosítson a nyilvánosság részvételére a környezettel kapcsolatos irányelvek kidolgozása során.

8. Cikk

A nyilvánosság részvétele a végrehajtott jellegű szabályok és/vagy az általánosan kötelező érvényű szabályozó eszközök kidolgozásában

Valamennyi Fél törekszik a hatóságok által kiadott, a környezetvédelem szempontjából jelentős végrehajtott jellegű szabályok, illetőleg az általánosan kötelező érvényű szabályozó eszközök előkészítése során a nyilvánosság hatékony részvételének elősegítésére a megfelelő stádiumban és addig, amíg a választási lehetőségek még nyitottak. E célból a következő lépéseket tegyék:

- a) állapítsák meg a hatékony részvételhez szükséges időkeretet;
- b) a szabálytervezeteket tegyék közzé, vagy más módon nyilvánosan hozzáférhetővé; továbbá
- c) a nyilvánosság kapjon lehetőséget arra, hogy közvetlenül vagy képviseleti, konzultatív testület útján megtehesse az észrevételeit.

A nyilvánosság részvételének eredményét a lehető legnagyobb mértékben figyelembe kell venni.

H1.4

A nyilvánosság és a civil szervezetek bevonása tekintetében az Aarhusi Egyezmény szabályozása jó gyakorlat.

A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény alapelveként rögzíti, hogy a társadalmi egyeztetés során biztosítani kell, hogy a véleményezési folyamatban a véleményeknek - különös tekintettel a hátrányos helyzetű, társadalmi-gazdasági szempontból marginalizált csoportok véleményére - a lehető legszélesebb köre jelenjen meg, illetve a jogszabályok előkészítése során biztosítani kell az egyeztetések átláthatóságát, azok minél teljesebb körű nyilvánosságát. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 19. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a jogszabály előkészítője a jogszabályok előkészítésében való társadalmi szóló törvényben meghatározottak szerint gondoskodik arról, hogy a jogszabály tervezete, valamint az ahhoz tartozó indoklás megismerhető és véleményezhető legyen.

⁷⁴ Aarhusi Egyezmény 6. cikk 6.

⁷⁵ Aarhusi Egyezmény 6. cikk 7.

⁷⁶ Aarhusi Egyezmény 6. cikk 8.

⁷⁷ Aarhusi Egyezmény 6. cikk 9.



A nyilvánosságot (civil szervezetek részvételét és az állampolgári részvételt) a környezeti információkkal összefüggésben három helyen csatornázza be a Kvt. és az Aarhusi Egyezmény a szabályozásba: egyrészt az adatok megismerése tekintetében, másrészt az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésben, harmadrészt a döntések meghozatalában. A harmadik feltételben látható a legnagyobb különbség a környezeti információk és az „egyszerű” közadatok között. Míg a közérdekű adatok nem ismerhetők meg akkor, amennyiben azok döntés megalapozását szolgálják, addig a környezeti információk terén itt érvényesül az egyik legnagyobb transzparencia. Ez a különbözőség az adatok jellegéből adódik, és kifejezetten üdvözlendő a környezetvédelemmel összefüggésben. A Kvt. célja a környezet védelme, így az érintett nyilvánosság beleszólása a környezet alakulásába természetesnek mondható egy demokratikus társadalomban. A közérdekű adatok jellege azonban más, a döntés előkészítéséhez kapcsolódóan számos olyan állami, hivatali érdek van mind nemzeti, mind uniós szinten, amelyeket védelemben kell részesíteni, így itt a nyilvánosság, az érintett civil szervezetek bevonására csak a jogszabály-előkészítésre vonatkozó jogi szabályozás szabta keretek között van lehetőség.

Ennél fogva az Aarhusi Egyezmény vagy akár a Kvt. vonatkozó szabályainak átvétele nem javasolt, nem illeszthető be az Infotv. rendszerébe. **A H1.4 hipotézis nem igazolódott be.**

6.1.1.7 Információs tisztviselő

H1.3	Az adatkezelők ismereteit jelentősen növelhetné egy információs tisztviselő kinevezése és képzése.
------	--

A Kvt. szerint a környezeti információval rendelkező szerv információs tisztviselőt nevezhet ki.⁷⁸ A tisztviselőnek kettős feladata van: egyrészt biztosítja a nyilvánosság, illetve a környezeti információt igénylő számára, hogy a környezeti információ megismerésére vonatkozó jogosultságairól tudomást szerezzen, másrészt elősegíti a környezeti információhoz való hozzájutást is.⁷⁹ A Kvt. vonatkozó jogszabályhelyéhez kapcsolódóan nem alakult ki ítélkezési gyakorlat.

Megjegyezzük, hogy már a korábbiakban is felmerült a magyar szabályozás ilyen irányban történő átalakítása az ún. **kanadai modell** átvételével, amelynek jó gyakorlat voltát az első adatvédelmi biztos, Majtényi László szorgalmazta az országgyűlésnek leadott éves beszámolójában.

Kanadai modell

„Az információs jogok egyszerű, sallangmentes, olcsó és hatékony állami szolgálatára jó példával szolgál Kanada, szövetségi és tagállami szinten egyaránt. Ez a megoldás olyan egyszerű, hogy magyarországi bevezetése a jó szándékon kívül semmit nem igényel, még jogszabályalkotási feltétele sincs feltétlenül [...]. Az általunk kanadai modellnek nevezett megoldás annyit jelentene, hogy minden minisztérium, főhivatal, de akár minden nagyobb önkormányzat kinevezhetné valamelyik hivatalnokát az információs jogok helyi megbízottjának. Ehhez nem kell feltétlenül új munkahelyeket szervezni, bárki – például a hivatal PR-szakértője – megbízható azzal, hogy a minisztérium (hivatal) információs jogokkal kapcsolatos tevékenységét összehangolja, irányítsa. A szükséges szaktudás elsajátítható, ehhez – ha igény lesz – az Adatvédelmi Biztos Irodája szívesen ad segítséget. Ha valaki – újságíró vagy más közrendű – közérdekűnek gondolt adatra kíváncsi, esetleg személyes adat kezelésével kapcsolatban akar jogaival élni, az információs jogok megbízottjához fordul, aki köteles a törvényi határidőn belül (ez a magyar törvény szerint a közérdekű adat szolgáltatásánál 15 nap, elutasítás esetén 8 nap, személyes adat kiadására 30 nap) a hivatalos választ megadni. Ha pedig az adatkérő nem hozzá, hanem a közvetlen adatkezelőhöz fordult, az információs jogok megbízottját az eljárásáról tájékoztatni kell. Látszólag ez a megoldás növeli a bürokráciát, mert az iratbirtokos és a polgár közé iktat még egy hivatalnokot. Valójában garanciát ad arra, hogy nem lehet olyan könnyen lerázni a jogával élő állampolgárt, aki ma gyakran maga sem tudja, hol keresse az adatot, és ehhez kevés segítséget kap.

⁷⁸ Kvt. 12. § (4) bek. 2. m.

⁷⁹ Kvt. 12. § (4) bek. 1. m.



Az információs jogok megbízottja rajta tartja a szemét az ágazat (hivatal) információs politikáján, formálja is azt. Lehetséges, mi több kívánatos is, hogy a kormányzat információs jogok megbízottai rendszeres kapcsolatban álljanak egymással, figyeljék az ágazati jogszabályokat, kicseréljék tapasztalataikat, valamiképpen kollégiumot alkossanak. Az sem volna indokolatlan, hogy a BM, mely a legnagyobb adatkezelő, egyúttal kiterjedtebb felügyeleti joggal is rendelkezik, koordináló szerepet kapjon.”⁸⁰

Nemzetközi megoldások és jó gyakorlatok

Az RTI értékelés 54. indikátora azt méri, hogy kell-e információs tisztviselőt kinevezni az adott országban. Az indikátor leírása alapján a közhatalmi szervek kötelesek ügyintézők (információs tisztviselők) vagy egységek kinevezésére, akik az információk nyilvánosságával kapcsolatos feladatokat látnak el.⁸¹

8. táblázat: Információs tisztviselő kinevezésének kötelezettsége az Európai Unió egyes tagállamaiban

Kötelező	Nem tartalmazza, nem ír elő kötelezettséget
1. Bulgária	1. Ausztria
2. Észtország	2. Belgium
3. Finnország	3. Ciprus
4. Franciaország	4. Csehország
5. Horvátország	5. Dánia
6. Írország	6. Görögország
7. Luxemburg	7. Hollandia
8. Málta	8. Lettország
9. Olaszország	9. Lengyelország
10. Portugália	10. Litvánia
11. Románia	11. Magyarország
12. Szlovénia	12. Németország
13. Spanyolország	13. Szlovákia
	14. Svédország

Forrás: saját szerkesztés

Horvátországban, Szlovéniában és Luxemburgban a közfeladatot ellátó szervezeteknek ki kell jelölniük egy „speciális hivatalos személyt”, akinek a feladatkörébe tartozik az információs szabadsághoz való joggal kapcsolatos ügyek megvalósítása. Ezt a törvény információs biztosnak nevezi. **Észtországban** az adatgazdák kötelesek kijelölni azokat a szervezeti egységet és hivatalnokokat vagy munkavállalókat, akik felelősek az adatigénylésekért, azok teljesítéséért, és a belső adatfeldolgozás folyamatáért. **Finnországban** a dokumentumok tartalmához való hozzáféréseivel kapcsolatosan meg kell bízni egy személyt vagy munkavállalót, akit a hatóság jelöl ki vagy akinek egyébként feladat és hatáskörébe tartozik a kapcsolódó ügyek intézése. **Olaszországban** minden közigazgatási szervnek a korrupció megelőzésével foglalkozó felelőse gyakorolja az átláthatósággal kapcsolatos feladatköröket is. A nevét fel kell tüntetni a korrupció megelőzésével kapcsolatos hároméves terven is. A felelős irányítja a nyilvánosságra hozatallal kapcsolatos feladatokat, biztosítja az információk teljességét, egyértelműségét és jelentést készít a nem teljesített vagy elhalasztott adatigénylésekről a Független Értékelési Testületnek (*Independent Body of Evaluation*), a Nemzeti Antikorrupciós Hatóságnak (*National Anti-Corruption Authority*) és súlyosabb esetekben a fegyelmi irodának is. **Portugáliában** minden minisztérium, regionális hivatal, helyi önkormányzat, közintézmény, közegyesület, közalapítvány, állami vállalat, regionális vállalat és városi szinten felüli vállalat vagy városi vállalat köteles kijelölni egy személyt, aki felelős az információs szabadsággal kapcsolatos szabályok betartásáért. **Romániában** a hatóságok, illetve állami szervezetek kötelesek speciális egységeket létrehozni, amely a sajtóügyekkel és információs ügyekkel foglalkozik, vagy e feladatok tekintetében ki

⁸⁰ Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója 1995-1996. 31-32.

⁸¹ <https://www.rti-rating.org/country-data/by-indicator/>



kell jelölniük egy eljáró személyt. A törvény azt is kimondja, hogy abból a célból, hogy a tömegmédiá megfelelően hozzájuthasson az információhoz, az állami szerveknek és szervezeteknek kötelességük kijelölni egy szóvivőt, aki elsősorban az információs és sajtóirodánál van alkalmazásban. Található szabályozás továbbá **Franciaországban**,⁸² **Írországon**, **Bulgáriában**, **Spanyolországban** és **Máltán**.⁸³

Az uniós tagállamok közül nem említi jogszabály: **Ausztriában**, **Belgiumban**, **Cipruson**, **Csehországban**, **Dániában**, **Németországban**, **Görögországban**, **Magyarországon**, **Lettországon**, **Litvániában**, **Hollandiában**, **Lengyelországban**, **Szlovákiában** és **Svédországban**. Lengyelországban a közfeladatot ellátó szervek kötelesek megjelölni azon személyeket, akik az adatigénylések elutasításában részt vesznek (például jogászok), de nincsen kötelezettség arra vonatkozóan, hogy információs tisztviselőt kelljen kinevezni.

Az **Európai Unióban** nem említi jogszabály ilyen kötelezettséget. Az 1049/2001/EK rendelet szerint azonban az uniós intézmények megfelelő ügyviteli gyakorlatot dolgoznak ki annak érdekében, hogy elősegítsék az e rendelet által biztosított hozzáférési jog gyakorlását. Ezen felül az intézmények intézményközi bizottságot állítanak fel az eljárásmodok tanulmányozása, a lehetséges konfliktusok feloldása és a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáféréssel kapcsolatos jövőbeni fejlesztések megvitatása érdekében.⁸⁴ A gyakorlatban számos intézmény rendelkezik ennek ellenére átláthatósági felelőssel.

Svájcban a szövetségi kancellária⁸⁵ és a minisztériumok kötelesek legalább egy tanácsadót megjelölni, akinek a feladata a nyilvánosság megvalósítása. A tanácsadó feladatai közé tartozik:

- a közigazgatási egységek, személyek és szervek számára tanácsadás nyújtása (a szövetségi kormányzatot leszámítva),
- a munkavállalók képzése és információval való ellátása,
- az információs szabadsággal kapcsolatos törvényhozás végrehajtásában való részvétel.⁸⁶

Liechtensteinben szintén ki kell nevezni ilyen személyt. **Izlandon**, **Norvégiában** és az **Egyesült Királyságban** nem említi jogszabály.

Kanadában az információs szabadsággal kapcsolatos szabályozás a kormányzati szervek vezetőinek a feladata. A vezetők, vagy a delegáltjuk, feldolgozzák az adatigényléseket a vonatkozó jogszabályok szerint, ideértve azt a kötelezettséget is, hogy az adatigénylőt segíteni kell.

Szerbiában minden közhatalmi szervezet köteles információs tisztviselőt kinevezni, aki felel a közérdekű adatok megismerése iránti igények teljesítéséért. Hatásában bejelentővédelmi jellegű az a rendelkezés, amelynek értelmében a közhatalmi szervezet dolgozója nem büntethető a közérdekű adat megtagadási ok ellenére történő kiadásáért, feltéve, hogy az illető

- jóhiszeműen járt el,
- nem fogadott el ellenszolgáltatást a közérdekű adat kiadásáért,
- a közérdekű adat kiadását megelőzően az észlelt problémát jelezte a közhatalmi szervezet hatáskörrel rendelkező dolgozójának, aki azonban tétlen maradt.⁸⁷

Koszovóban szintén köteles kijelölni minden állami szerv olyan egységet vagy személyt, aki a dokumentumokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos kötelezettségekért felelős.

H1.3	Az adatkezelők ismereteit jelentősen növelhetné egy információs tisztviselő kinevezése és képzése.
------	--

Az Európai Unió országai közül 13-ban található információs szabadság-felelősrre vonatkozó szabályozás, míg 14 országban nem. Azon országok, amelyek rendelkeznek erre vonatkozó szabályozással, sokszor csak azt emelik ki, hogy a közfeladatot ellátó szerveknek ki kell jelölniük

⁸² Article 42, decret 2005-1755. (Franciaország)

⁸³ Section 1.0 of the Code of Practice (Málta)

⁸⁴ 1049/2001/EK rendelet 15. cikk (1)-(2) bek.

⁸⁵ Miniszterelnökséghez hasonló központi kormányzati szerv.

⁸⁶ Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ) 20. cikk

⁸⁷ Law on free Access to Information of Public Importance (Official Gazette of the RS, no. 120/2004, 54/2007, 104/2009, and 36/2010, Article 1). 38. §



egy, a közérdekűadat-igénylésekkel és a proaktív közzététellel kapcsolatos szervezeti egységet és/vagy személyt. Ilyen rendelkezést a magyar Infotv. ugyan nem tartalmaz, azonban alappal valószínűsíthető, hogy van olyan személy vagy vannak olyan személyek, akiknek a feladatkörébe tartozik az információszabadsággal kapcsolatos feladatok ellátása. Ezt támasztja alá az Infotv. 30. §-a (6) bekezdésének azon előírása, amely szerint a közfeladatot ellátó szervnek a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét rögzítő szabályzatot kell készítenie. E szabályzat az eljárásrend mellett a belső felelősségi rend meghatározására is alkalmat kínál.

Célszerű azonban erre specializált szakszemélyzetet létrehozni. Egy információs tisztviselő kinevezése, amelyet a magyar Kvt. is ismer, üdvözlendő lenne az információszabadság egészét illetően (ez a javaslat a 3. Kutatás részéről is megfogalmazódik). A tisztviselő megfelelő információkkal, tudással láthatná el a közfeladatot ellátó szerv (javaslatunk szerint: a közérdekű adatot kezelő szervezet) munkatársait, hogy hogyan gyűjtsék, tárolják, digitalizálják az adatokat, hogy azokat könnyen közzé lehessen tenni. A tisztviselő ahhoz is hozzá tudna járulni, hogy az adatok kötelező közzétételén túl egyedi közzétételi listákkal is rendelkezzen az adatkezelő. Ezzel kapcsolatosan arra is lehetőség lenne, hogy az egyedi adatigénylések során kiadott adatokat tartalmazó dokumentumot akár nyilvánosan, a szerv honlapján is közzé tegyenek. Az egyedi adatigénylések terén is előnyös a közérdekű adatot kezelő szervezetek számára, ha erre a feladatra kinevezett tisztviselőt alkalmaznak. A határidők betartásán túl talán az a legfontosabb, hogy növelhető az Infotv. alkalmazásának hatékonysága. A közfeladatot ellátó szervek (a közérdekű adatot kezelő szervezetek), noha ténylegesen jogos érdekük fűződik az adatmegismerés korlátozásához, ezt nem indokolják megfelelően. A bírói gyakorlatban rengeteg példa található a vonatkozásban, hogy az üzleti titkot tartalmazó adatok, illetve a döntés megalapozását szolgáló iratok tekintetében a közfeladatot ellátó szervek nem vagy nem megfelelően indokolják meg a megismerés korlátozását, esetleges elutasítását. Ennek hatékonyságát azonban fokozhatja egy, adott esetben a szervezet önértékelésével kapcsolatos feladatok teljesüléséért is felelős információs tisztviselő kinevezése. A kutatás során lefolytatott interjúk során többen egyetértőleg szóltak az információs tisztviselő intézményének bevezetéséről (pl. a sajtó fókuszcsoporthoz tartozók esetében). **A H1.3 hipotézis beigazolódt.**

A nemzetközi megoldások eltérnek a tekintetben, hogy mikor van szükség tisztviselőre. Az érintetti kör meghatározása során egyrészt figyelemmel voltunk az Infotv. 33. §- jelenleg hatályos (2) bekezdésére, amely a közzététel vonatkozásában különbséget tesz az adatkezelők között. A nagyobb állami szervek, központi államigazgatási szervek, valamint a megyei kormányhivatalok esetében valószínűleg más ügyteherrel találkozna egy tisztviselő, mint egy községi önkormányzatnál, így felmerülhet, hogy különbséget lehetne tenni e vonatkozásban a közérdekű adatot kezelő szervezetek között. E kört célszerűnek tűnik kiegészíteni a főváros és a fővárosi kerületek, valamint a megyei városok önkormányzataival, mivel ezek jelentős mennyiségű közérdekű adatot kezelnek. A differenciálás szükségességét más kutatások is alátámasztják, így az 1. Kutatás azon megállapítása, amely rámutat a kisebb önkormányzati hivatalok humán kapacitásában megmutatkozó problémáira. Az érintetti kör meghatározásakor másrészt az előzőkén kívül azon szervezeteket is indokolt az információs tisztviselő kijelölésére kötelezni, amelyek jelentős számú személyt, legalább 50 főt foglalkoztatnak, amely önmagában alkalmas annak valószínűsítésére, hogy ezek a szervezetek nagyszámú közérdekű adatot kezelnek.

A román megoldás esetében az átláthatósági, információszabadsággal kapcsolatos feladatokat a sajtóosztállyal vonják össze. Ennek azonban hátránya lehet, hogy előre megfogalmazott, sajtónak szóló standard szövegek szolgálnak az adatigénylés teljesítéséül, a konkrét kérdésre nem adva kielégítő választ.

A gyakorlatban a közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos feladatokat sokszor az adott szervezet adatvédelmi tisztviselője látja el. Tekintettel a szervezetek sajátosságaira, korlátos munkaerőforrásaikra, illetve arra, hogy a két feladat nem zárja ki feltétlenül egymást, ezen helyzet megszüntetése nem indokolt, így kimondásra kerülne, hogy információs tisztviselőnek a közérdekű adatot kezelő szervezet számára az adatvédelmi tisztviselő feladatait ellátó személy is kijelölhető. Az általános adatvédelmi rendelettel való összhang megteremtése érdekében ugyanakkor az információs tisztviselő személyes adatokkal kapcsolatos adatkezelési tevékenységet nem folytathat, így célszerű ehhez kapcsolódóan az egy éven belül benyújtott azonos adatigénylésekhez (Infotv. 29. § (1a) bek.) kapcsolódó nyilvántartási feladatok kivezetése is a jogi szabályozásból, gyakorlatból.

Azon szervezetek esetében, amelyek kapcsán felmerül a közadatok újrahasznosításával, illetve a nemzeti adatvagyon hasznosításával kapcsolatos feladatok ellátása is, ennek ellátására alkalmas lehet az információs tisztviselő, s e kiterjedt feladatkör is indokoltá teheti, hogy a



szervezetben belül ne egyazon személy lássa el az adatvédelmi tisztviselői és az információs tisztviselői feladatokat.

Jogalkotási javaslat

Infotv.

20/B. Információs tisztviselő

27/F. § (1) A közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jogi előírások teljesítésének és az adatigénylők jogai érvényesülésének elősegítése érdekében információs tisztviselőt jelöl ki

a) a Köztársasági Elnök Hivatala, az Országgyűlés Hivatala, az Alkotmánybíróság Hivatala, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az Állami Számvevőszék, a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Művészeti Akadémia, az Országos Bírósági Hivatal, a Legfőbb Ügyészség, a központi államigazgatási szerv a kormánybizottság kivételével, továbbá az országos kamara, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatal, a fővárosi önkormányzat, a fővárosi kerületi önkormányzat, a megyei jogú városok önkormányzata,

b) az a) pontban nem szereplő azon szervezet, amely legalább 50 főt foglalkoztat.

(2) Információs tisztviselőnek a közérdekű adatot kezelő szervezet számára az adatvédelmi tisztviselő feladatait ellátó személy is kijelölhető.

(3) Az információs tisztviselő egyidejűleg több közérdekű adatot kezelő szervezet részére is elláthatja az információs tisztviselő feladatait, ha az feladatainak szakszerű és hatékony ellátását nem veszélyezteti. Az információs tisztviselő tájékoztatja a közérdekű adatot kezelő szervezetet arról, hogy mely más közérdekű adatot kezelő szervezet részére lát el információs tisztviselői feladatokat.

(4) A közérdekű adatot kezelő szervezet kellő időben bevonja az információs tisztviselőt valamennyi, a közérdekű adatok megismerését érintő döntés előkészítésébe, továbbá biztosítja az információs tisztviselő számára mindazon feltételeket, jogosultságokat és erőforrásokat, továbbá hozzáférést biztosít mindazon adatokhoz és információkhoz, amelyek az információs tisztviselő által ellátandó feladatok végrehajtásához, valamint az információs tisztviselő szakmai ismereteinek naprakészen tartásához szükségesek.

(5) Az információs tisztviselő elősegíti a közérdekű adatot kezelő szervezet - a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jogi előírásokban meghatározott - kötelezettségeinek teljesítését, így különösen

a) a közérdekű adatok kezelésére vonatkozó jogi előírásokról naprakész tájékoztatást nyújt és azok érvényesítésének módjaival kapcsolatban tanácsot ad a közérdekű adatot kezelő szervezet részére,

b) folyamatosan figyelemmel kíséri és ellenőrzi a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jogi előírások, így különösen a jogszabályok és belső szabályzatok, utasítások érvényesülését, ennek keretei között az egyes műveletekhez kapcsolódó egyértelmű feladatmeghatározás, a műveletekben közreműködő foglalkoztatottak közérdekű adatok megismerésével kapcsolatos ismereteinek bővítése és tudatosságnövelése, valamint a rendszeres időközönként lefolytatandó vizsgálatok megvalósulását;

c) elősegíti az adatigénylőket megillető jogok gyakorlását,

d) koordinálja az egyedi adatigénylések teljesítését,

e) együttműködik a közérdekű adatok megismerésével kapcsolatos eljárások lefolytatására jogosult szervekkel és személyekkel, így különösen kapcsolatot tart a Hatósággal a Hatóság által lefolytatott eljárások elősegítése érdekében,

f) közreműködik a belső közzétételi szabályzat, az egyedi adatigénylések teljesítésének rendjét meghatározó szabályzat és az önértékelési szabályzat megalkotásában,

g) koordinálja a közérdekű adatot kezelő szervezet önértékelési szabályzat szerinti önértékelését,

h) évente legalább egyszer beszámol a közérdekű adatot kezelő szervezet vezetőjének,

i) vezeti az elutasított egyedi adatigénylési kérelmek, az elutasítások indokainak és az adatigénylés teljesítésének megtagadása következtében, illetve a költségtérítés megállapítása, mértéke miatt indult peres eljárásban hozott bírósági határozatok és az ezekkel kapcsolatos végrehajtási eljárások nyilvántartását,

j) a rendszeresen vagy ismétlődő jelleggel beérkező adatigénylésekre figyelemmel javaslatot tesz az egyedi közzétételi lista tartalmára.

(6) Az információs tisztviselő jogviszonyának fennállása alatt és annak megszűnését követően



is titokként megőrzi a tevékenységével, annak ellátásával kapcsolatban tudomására jutott, közérdekű adatnak nem minősülő személyes adatot, minősített adatot, illetve törvény által védett titoknak és hivatás gyakorlásához kötött titoknak minősülő adatot, valamint minden olyan adatot, tényt vagy körülményt, amelyet az őt alkalmazó közérdekű adatot kezelő szervezet nem köteles törvény előírásai szerint a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tenni.



6.1.1.8 Jogalkotási korrekciók és szemléletváltás

H1.5	Az információszabadság széles körű érvényesülésének alapját a releváns jogszabályok képezhetik elsősorban, ezért a jogalkotási korrekciók a szemléletváltás mellett elsődlegesek.
------	---

Amint arra az **Alkotmánybíróság** is rámutatott az információszabadság nem az érintett szervek hatékony működésének a kárára érvényesül, hanem elvileg éppen ellenkezőleg: bár a transzparencia biztosítása adott esetben idővel, munkaerő-forrás igénybevételével és költséggel járhat, ugyanakkor ez valójában a demokratikus és hatékony működés egyik biztosítéka. Az ugyanis, hogy a közfeladat ellátásával kapcsolatos adatok eleve nyilvánosak vagy igény esetén hozzáférhetőek, a működés társadalmi ellenőrzésének egyik eszköze, és ezáltal a hatékony(abb) működés egyik garanciája is.⁸⁸

A **fókuszcsoportos interjúk és a mélyinterjúk** során elhangzott vélemények ugyanakkor azt támasztják alá, hogy az információszabadság terén a rövidtávú szemléletváltás elérésének lehetősége erősen korlátozott, mely körülmény egyértelműen a jogalkotási korrekció jelentőségére mutat rá. A mélyinterjúk során az is megfogalmazódott, hogy a szemléletváltás kapcsán kiemelkedő szerephez juthat a felettes szervek példamutatása. Más kutatások továbbá szintén azt támasztják alá, hogy az adatkezelői oldalon gyakori az információszabadsággal szembeni negatív attitűd, így például az 1. Kutatás szerint az önkormányzatok jelenleg plusz teherként élik meg a tájékoztatási, nyilvánossági feladatokat, és számos esetben „vegzásásnak” tekintik a közérdekűadat-igényléseket.

A civil szervezetekkel folytatott fókuszcsoportos interjú során a szemléletformálással kapcsolatban kiemelésre került, adatkezelői oldalról van egy negatív alapattitűd, az adatigénylést támadásnak értékelik, s elsősorban azt keresik, azt miként nem kellene teljesíteniük. Különösen akkor hiányzik az együttműködési készség, ha az adatigénylés politikailag érzékeny területet érint.

A kutatás szerint az információszabadság széles körű érvényesülésének alapját jelenleg elsősorban a releváns jogszabályok képezhetik, amely következtében a jogalkotási korrekciók tekinthetők elsődlegesek jelentőségűeknek.

A H1.5 hipotézis beigazolódott.

6.1.2 Együttműködési kötelezettség

9. táblázat: A 2. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K2	Hogyan tudja hatékonyabbá tenni a felek közötti együttműködési kötelezettség az egyedi adatigénylések teljesítését?
H2.1	Az adatigénylők és az adatkezelők közötti együttműködési hajlandóság erősíthető, a törvényi szabályozásba beépíthető, a közfeladatot ellátó szervek számára együttműködési kötelezettséget előíró általános és különös szabályokkal: <ol style="list-style-type: none"> 1. a polgári jogi alapelvek mentén; 2. a közigazgatási eljárásjogi alapelvek mentén; 3. sui generis alapelvek meghatározásával.
H2.2	Az állam, illetve közfeladatot ellátó szervek, valamint az adatigénylők közti ellentét kibékíthető: <ol style="list-style-type: none"> 1. az adatigénylés céljának önkéntes, előny fejében történő megjelölésével; 2. az igényelhető adat mennyiség korlátozásával (felső határ megállapíthatóságával; tekintettel arra is, hogy az adatigényléstől függ, mekkora munkaerő-ráfordítást igényel a kért adatokat tartalmazó dokumentumok tekintetében a felismerhetelenné tétel, anonimizálás);

⁸⁸ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat [32] pont.



H2.3	<p>A felek közötti együttműködés szintjét javítja, ha a törvény egyértelműen előírja</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. a polgári jog alapelveinek alkalmazását; vagy 2. a közigazgatási eljárási alelvek alkalmazását; vagy 3. ha az Infotv.-ben a közérdekű adatok megismerésével összefüggésben rögzít sui generis alelveket.
------	--

Forrás: saját szerkesztés

A kutatás során (például a mélyinterjúk által) alátámasztást nyert, hogy előnyös lenne az Infotv.-ben alelveket rögzíteni az információszabadsággal összefüggésben. Ezen alelvek közül az egyik az együttműködés elve.

Az adatigénylő és az adatkezelő közötti együttműködés szabályozására, általános előírására többféle lehetőség is adódik. Az egyik a joggyakorlatban is megjelenő, polgári jogi szabályok alkalmazása, a másik pedig a közigazgatási eljárási jog szabályainak alkalmazása lehet, hiszen számos országban is alapvetően a közigazgatási jog határozza meg az eljárási szabályokat is.

6.1.2.1 A hatóságok együttműködési kötelezettsége

A kutatás során lefolytatott egyik mélyinterjú során elhangzottak alapján ha az adatkezelő hatóságnak minősül, akkor esetében az együttműködési kötelezettség már magából az Alaptörvényből, annak XXIV. cikkének (1) bekezdéséből is levezethető: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részreahlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék.”*

6.1.2.2 Polgári jogi szabályok alkalmazása

6.1.2.2.1 A joggyakorlatban

A polgári jog alapelveinek, a konkrét esetben a joggal való visszaélés tilalmának alkalmazását a Kúria egy 2013-as elvi döntésében mondta ki. A **Kúria** elvi élel szögezte le, hogy *„A közérdekű adat, illetve a közérdekből nyilvános adat kiadása iránti perben is érvényesülnek a Ptk. alelvei. Joggal való visszaélésnek minősül személyes motivációval, mintegy vélt konfliktus miatti retorzióként igényelni speciális információkat, amelyeknek érdemi közérdekű adattartalmuk alig van. Az ilyen motivációjú, személyes érdek által vezérelt joggyakorlás nem felel meg az alanyi jog társadalmi rendeltetésének.”*⁸⁹

Visszaélésszerű vagy rendeltetésellenes joggyakorlás tekintetében a többségi bírói gyakorlat szerint nem lehet érdemben vizsgálni az adatigénylést előterjesztő fél (felperes) szubjektív szándékait. A bíróság tehát nem vizsgálhatja, hogy a magánszemély felperes a birtokába jutott rendkívüli adatmennyiséget egyedül kívánja-e elemezni, illetve hogy az ahhoz szükséges szakértelemmel rendelkezik- e vagy sem, miként azt sem, hogy valamennyi magyarországi nagyváros valamennyi önkormányzati tulajdonú cégét érintően terjesztett-e elő adatigénylést, vagy esetlegesen ilyen igénnyel csak bizonyos városok vagy bizonyos város esetében élt-e.⁹⁰

Közérdekű adat megismerése iránti igény érvényesítője maga jogosult meghatározni az adatigénylési kérelmét, amelynek indoka is közömbös, nem köteles ugyanis számot adni arról, hogy mely okból kívánja a közérdekű adat vagy a közérdekből nyilvános adat kiadását. Az EBH2013.P.16. számú Elvi Bírósági Határozat szerint a közérdekű adat, illetve a közérdekből nyilvános adat kiadása iránti perben is érvényesülnek a Ptk. alelvei: joggal való visszaélésnek minősül a személyes motivációval, mintegy vélt konfliktus miatti retorzióként igényelni speciális információkat, amelyeknek érdemi közérdekű adat tartalmuk alig van. Az ilyen motivációjú, személyes érdek által vezérelt joggyakorlás nem felel meg az alanyi jog társadalmi rendeltetésének.⁹¹

⁸⁹ EBH 2013.P.16.

⁹⁰ Kúria Pfv.IV.21.157/2018/4. [20]

⁹¹ BDT 2019. 4073. = Pécsi Ítéltábla Pf.III.20.036/2019/4.



Jelentős eltérés mutatkozik a bírósági gyakorlat és **NAIH** álláspontja között abban a kérdésben, hogy alapjogi igény érvényesítéskor polgári jogi alapelvek érvényesíthetők-e, létrejön-e polgári jogviszony az adatigénylő és az adatkezelő között. A Hatóság kúriai joggyakorlat-elemző csoport által bemutatott álláspontja az, hogy a rendeltetés szerű joggyakorlás elve a magánjogi jogviszonyok (a személyek egyes vagyoni és személyi viszonyai) tekintetében irányadó. Közérdekűadat-igénylés előterjesztése esetén az állampolgár az Alaptörvényben és az Infotv.-ben meghatározott információszabadsághoz fűződő alapjogát gyakorolja, amelynek vonatkozásában nem érvényesülnek a polgári jogi alapelvek, az adatigénylő és a közfeladatot ellátó szerv között nem jön létre polgári jogi jogviszony. Ez a tény azonban nem zárja ki azt, hogy vissza lehet élni a közérdekű adatok nyilvánosságával.⁹²

Ezt a helyzetet azonban árnyalja az, hogy egy 2020-as ügyben a Hatóság szintén elismerte, hogy „minden egyes benyújtott adatigénylés esetében, annak tartalmából és tárgyából, illetve az adatigénylő korábban (egy éven belül) benyújtott adatigénylései alapján egyértelműen megállapítható, megalapozottan levonható az a következtetés, hogy az adott adatigénylés benyújtásával az adatigénylő joggal való visszaélést valósít meg, amely emiatt ellentétes a törvény (Ptk.) alapvető rendelkezéseivel, és mint ilyen sérti a közérdeket és ellentétes az Infotv. céljával, rendeltetésével”.⁹³ Mivel a Hatóság indokolása nem tartalmaz arra vonatkozó fejtegetést, miért változtatott e jogkérdésben álláspontján, ezért valószínűsíthető, hogy a hatósági gyakorlat jelenleg nem egységes. A jogbizonytalanság miatt ennek feloldása lehet szükséges annak megjelölésével, milyen okok vezettek ugyanannak a jogi helyzetnek az eltérő megítéléséhez.

A kúriai döntést követően nem csak a bírói gyakorlat és a NAIH gyakorlat változására lehetünk figyelmesek. A jogalkotó is reagált a joggal való visszaélés szabályainak alkalmazására. Az Infotv.-t 2015-ben módosító törvény az Infotv. 29. § (5) bekezdésével kapcsolatos indokolása kiemeli, hogy a „Javaslat a fentiek megállapításával tekintettel van a Kúriának a 16/2013. számú polgári elvi határozatban közzétett joggyakorlatára is, amely szerint a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat kiadására irányuló, illetve a költségtérítés mértékével kapcsolatos perben a Polgári Törvénykönyv alapvető rendelkezései – így különösen a joggal való visszaélés tilalma – általános jelleggel alkalmazandók. A Javaslatban foglalt szabályok azt célozzák, hogy ezen alapelvek alkalmazására az Infotv.-nek az Alaptörvényből fakadó céljával és a jogviszony jellegzetességeivel összhangban, egyértelmű részletszabályok révén kerüljön sor”.⁹⁴

A Kúria 2013-as döntésének egyik sarokköve, hogy kimondta, hogy az adatigénylés polgári jogi igénynek minősül, amelyet az adatigénylő polgári jogi igényként, annak megtagadása esetén polgári perben érvényesíthet az adatigénylést megtagadó adatkezelővel szemben. Ezért a Ptk.-nak az alapelvei az adatigényléssel kapcsolatban keletkezett polgári jogviszonyokban is érvényesülnek és alkalmazandók.⁹⁵

Az Alkotmánybíróság szintén ismeri a visszaélésszerű adatigénylést, bár azt nem definiálja. Két határozatában is megjelenik az a tétel, hogy „a közérdekű adatokhoz való hozzáférés jogosultságának visszaélésszerű gyakorlása ne[m] eredményezhe[rt] olyan helyzetet, amely a bíróságok alaptevékenységének ellátását veszélyeztetheti, vagy jelentősen elnehezíti”.⁹⁶

6.1.2.2.2 Jogelméleti problémák

A polgári jog alkalmazhatóságát alapvetően két nagy vonatkozásban lehet vizsgálni: az egyik a személyiségi jogi jelleg vizsgálata, míg a másik az ennél tágabb, más jellegű kötelmi jogi viszony létének vizsgálata. Amennyiben az adatigénylés magánjogi jogviszonynak minősül, úgy az elsősorban személyiségi jogi jellegű lehet alapvető jellegénél fogva (és arra is tekintettel, hogy egy nem vagyoni tartalmú kötelezettségről van szó), másrészt amennyiben erre nemleges válasz adható, úgy még mindig lehetséges, hogy a felek között kötelelem áll fenn.

A magyar és általában az európai személyiségvédelem egyik alapvető kérdése, hogy meddig terjed a magánjogi személyiségvédelem, illetve mennyiben kerül átfedésbe ez az alkotmányos alapjogok védelmével. A magyar magánjogtudomány és jogalkotás két esetben kívánta kiterjeszteni a

⁹² A Kúria „közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek” bírósági gyakorlata tárgykörére felállított joggyakorlat-elemző csoportja összefoglaló véleményének Első melléklete: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása.

⁹³ NAIH/2020/3433/2.

⁹⁴ 2015. évi CXXIX. törvény miniszteri indokolás 5. §

⁹⁵ EBH 2013.P.16.

⁹⁶ 3056/2015. (III. 31.) AB határozat [14]; 13/2019. (IV. 8.) AB határozat [37]



személyiségvédelem tereumát a tágabb értelemben vett alapjogi pozíciókra. Az első próbálkozás a hatályba nem lépett 2009-es Polgári Törvénykönyvhöz kapcsolódik. Ez számos olyan „személyiségi jogot” tartalmazott, amelyek polgári jogi viszonyban való értelmezése nehézkes volt, így számos kritikát kapott ez a koncepció. Ilyen jog volt például a természet védelméhez és az egészséges környezethez való jog⁹⁷ vagy a lelkiismereti szabadság⁹⁸ védelme. A 2013-as kódex, a ma is hatályban levő Polgári Törvénykönyv ezzel részben tudatosan szakítani akart. Ezt a törvény miniszteri indokolása is kiemeli: „A Javaslat az alkotmányos alapjogok és a polgári jog kapcsolata körül kialakult elméleti vita kapcsán azt az álláspontot követi, hogy a polgári jogi személyiségvédelem köre nem azonos az alapjogok katalógusával. Kétségtelen, hogy bizonyos alapjogok (például az élethez, a testi épséghez, az egészséghez fűződő jogok) megsértése a személyiségi jogok magánjogi védelme körében is szankcionálható, de ezeknél is eltérőek az érvényesítésüket szolgáló jogi eszközök. Ennek megfelelően a Javaslat el kívánja kerülni, hogy az alkotmányos szabadságok, a nemzetközi egyezményekben foglalt emberi jogok közül azokat is a magánjogi kódex tartalmazza, amelyeknek érvényesülését az államnak közjogi eszközökkel kell biztosítania, s amelyeknek védelmére a polgári jogi eszközök egyáltalán nem vagy csak kevésbé alkalmasak”.⁹⁹ FÉZER TAMÁS mutat rá továbbá, hogy „ismert az a megközelítés is, mely szerint az emberi jogok köre nem csupán tágabb a személyiségi jogok kategóriájánál az előbb említett, társadalmi jogosultságok beemelése folytán, hanem szűkebb is, hiszen az emberi jogok nemzetközi egyezményekben lefektetett jogosultságok, melyek nem általánosságban védik az embert vagy annak személyét, hanem csak az adott egyezményben nevesített jogokon keresztül”.¹⁰⁰ A törvény ennek ellenére az emberi méltóságot helyezi a személyiségvédelem középpontjába, amely nem azonos a magánjogi személyiségvédelem alapját képező általános cselekvési szabadsággal. Ez azonban koncepcionális, nem egyes alapjogok magánjogi adaptálására vonatkozó hiba, így a jelen vizsgálat szempontjából nem releváns, és nem is alapozhatja meg a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog személyiségi jogok alá vonását.

A magánjogi gyakorlat egyébként szintén következetes abban, hogy alapjogi diszpozíciókhoz nem kapcsolhatók magánjogi jogkövetkezmények, és hogy a személyiségi jog generálklauzulája alá sem vonhatók feltétlenül alapjogok, csak abban az esetben, ha az a magánjogi cselekvési szabadság részét képezik, a felek között magánjogi jellegű viszony jön létre, és egyáltalán lehet alkalmazni és értelmezhető a Ptk. jogkövetkezményei. Így például rámutatott a bírói gyakorlat, hogy „a gyermek és nagyszülő közötti kapcsolattartási jog alkotmányos alapjog, gyermekjog, illetőleg alapvető emberi jog, de - többet tényállás hiányában - nem önálló személyiségi jog”.¹⁰¹ Ehhez hasonlóan nem személyiségi jog a tanulás szabadságához és a művelődéshez való jog¹⁰² vagy a bírósághoz fordulás joga.¹⁰³

A személyiségi jog magánjogi védelme tehát alapvetően ellentétes irányban fejlődik, mint amely a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog személyiségi jogi generálklauzula alá vonását jelenthetné. Egy eseti döntés kifejezetten foglalkozik a közérdekből nyilvános adatok és személyes adatok viszonyával, ez azonban a személyes adatok védelmére mint a személyiségi jogok egy szegmensére helyezi a hangsúlyt,¹⁰⁴ és nem tesz általános vagy általánosítható megállapítást arra nézve, hogy a közérdekű adatok a személyiségi jog részét képeznék.

A hatályos szabályozás szerinti közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapjog álláspontunk szerint azért sem vonható a személyiségi jogok körébe, mert a közérdekű adat nem egy adott személy személyiségéhez kapcsolható, ellentétben a személyes adatokkal. Hasonló megfogalmazást találhatunk a jogirodalomban is, amely szerint „sem a politikai jogok, sem gazdasági, szociális vagy kulturális jogok nem tartoznak ebbe a körbe, hiszen ezek a jogok nem az ember személyéhez tapadnak, hanem társadalomban betöltött szerepéből, helyéből következnek.”¹⁰⁵ Az sem indokolható meg, hogy e jog személyek meghatározott csoportjára vonatkozik, hiszen az egy mindenkit megillető alapjog. Másik fontos szempont, hogy a közérdekű adat kiadása, az adatelv ellenére is, inkább egyfajta dologi jellegű kötelmet indukálhatna, hiszen a polgári jogi szempontból kiadás, átadás, megismerés (hozzáférhetővé tétel), illetve megtekintés az, amire a jogosult kérése irányul. Ezek pedig a dologiságot alapvetően nélkülöző, immateriális személyiségi jogok esetében egyáltalán nem értelmezhetők.

⁹⁷ 2009. évi CXX. törvény 2:77. §

⁹⁸ 2009. évi CXX. törvény 2:81. §

⁹⁹ 2013. évi V. törvény miniszteri indokolás. 388. Elérhető: <https://www.parlament.hu/irom39/07971/07971.pdf>

¹⁰⁰ Fézer Tamás: 2:42. §. In: Osztovics András (szerk.): A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja. I. kötet. Opten, Budapest, 2014. 250-251.

¹⁰¹ BDT2021. 4341.

¹⁰² BDT2020. 4196.

¹⁰³ BDT2017. 3674.

¹⁰⁴ BDT2019. 4060.

¹⁰⁵ Fézer Tamás: 2:42. §. In: Osztovics András (szerk.): A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja. I. kötet. Opten, Budapest, 2014. 250.



Ezen okoknál fogva álláspontunk szerint a közérdekű adatokkal kapcsolatos jogsértés nem eredményezhet polgári jogi igényt anyagi jogi értelemben, amiből az is következik, hogy a joggal való visszaélés szabályát sem lehet bevonni az értelmezésbe a személyiségi jog megsértésén keresztül.

Másik lehetőség, hogy egyéb kötelmi viszonyról van szó. A Polgári Törvénykönyv legáldefiníciója értelmében a kötelem „kötelezettség a szolgáltatás teljesítésére és jogosultság a szolgáltatás teljesítésének követelésére”.¹⁰⁶ A kötelem valamely dolog adására, tevékenységre, tevékenységtől való tartózkodásra vagy más magatartásra irányulhat.¹⁰⁷ Lényeges körülmény az, hogy a Ptk. hatálya a magánjogi jogviszonyokra terjed ki, azaz a mellérendelt magánfelek személyi és vagyoni viszonyait szabályozza a mellérendeltség és egyenjogúság elve alapján.¹⁰⁸ Ez jelen esetben nem áll meg, hiszen a közérdekű adatok megismerése iránti igény kötelezettje az állam, az állami szervek (közfeladatot ellátó szervek), illetve olyan személyek vagy szervek, amelyek az állammal kapcsolatban állnak vagy közjogi vagy közpénzügyi kapcsolat alapján. Mivel a jogosult-kötelezett viszonya kizárólag állam-magánszemély viszonylatban értelmezhető, ezért egyértelműen kizárt, hogy a Ptk. hatálya alá tartozzon egy ilyen jogviszony, amely miatt a kötelem fogalmának alkalmazhatósága és további vizsgálata is tárgytalanná válik. Hasonló szempontokat mérlegel FÉZER is a személyiségi jogokkal összefüggésben. Szerinte a „polgári jog természetsszerűleg nem az állam és a jogalany közjogi viszonyaival, hanem mellérendelt magánjogi jogalanyok egymás közötti kapcsolataival foglalkozik”.¹⁰⁹

H2.1	<p>Az adatigénylők és az adatkezelők közötti együttműködési hajlandóság erősíthető, a törvényi szabályozásba beépíthető, a közfeladatot ellátó szervek számára együttműködési kötelezettséget előíró általános és különös szabályokkal:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. a polgári jogi alapelvek mentén; 2. a közigazgatási eljárásjogi alapelvek mentén; 3. sui generis alapelvek meghatározásával.
H2.3	<p>A felek közötti együttműködés szintjét javítja, ha a törvény egyértelműen előírja</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. a polgári jog alapelveinek alkalmazását; vagy 2. a közigazgatási eljárási alapelvek alkalmazását; vagy 3. ha az Infotv. ben a közérdekű adatok megismerésével összefüggésben rögzít sui generis alapelveket.

Mindebből következően a közérdekű adatok megismerése esetében a Ptk. 1:3. § szerinti joggal való visszaélés alkalmazása nem valósul meg, nem valósítható meg aggálytalanul. A H2.1 hipotézis első pontja és a H2.3 hipotézis első pontja nem igazolódott be.

6.1.2.3 A joggal való visszaélés problémaköre

A joggal való visszaélés, illetve a rendeltetésszerű joggyakorlás nem a polgári jog sajátja. A Kúria előtt alapul fekvő ügyben egy olyan visszaélésszerűnek ítélt helyzetben kellett elutasítani az adatigény teljesítését, amelyre nem adott alapot az információszabadság szabályozásának egyetlen rendelkezése sem. Mivel a közérdekű adattal kapcsolatos peres eljárásokat Magyarországon polgári perben tárgyalják a bíróságok, és mivel az alapjogi jelleg miatt (látszat)analógia áll fenn a személyiségi jogok szabályozásával, így kézenfekvő volt, hogy a bírói gyakorlat a polgári jog alapelveihez nyúl vissza. Valójában itt egy posztszocialista decizionista jogértelmezést láthatunk azonban. A valós ok ugyanis álláspontunk szerint a joggal való visszaélés polgári jogi szabályainak alkalmazása mögött az, hogy a Polgári Törvénykönyvben le van írva a joggal való visszaélés tilalma, így törvényszövegre hivatkozhat a jogalkalmazó ezzel kvázi a törvényhozás által legitimáltan indokolja meg döntését.

¹⁰⁶ Ptk. 6:1. § (1) bek.

¹⁰⁷ Ptk. 6:1. § (2) bek.

¹⁰⁸ Ptk. 1:1. §

¹⁰⁹ Fézer Tamás: 2:42. §. In: Osztovics András (szerk.): A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja. I. kötet. Opten, Budapest, 2014. 250.



Egy másik megoldást nyújthatott volna, hogy a bíróság észszerűtlennek ítéli meg az adatigénylést és a Tromsø-i Egyezmény analóg alkalmazásával utasítja el azt (az Egyezmény a döntés meghozatalakor még nem volt hatályban).

Analógiaként hivatkozható a GDPR 12. cikkének (5) bekezdése amelynek értelmében a GDPR 13. és 14. cikke szerinti információkat és a 15–22. és 34. cikk szerinti tájékoztatást és intézkedést ugyan főszabály szerint díjmentesen kell biztosítani, azonban ha az érintett kérelme egyértelműen megalapozatlan vagy – különösen ismétlődő jellege miatt – túlzó, az adatkezelő, figyelemmel a kért információ vagy tájékoztatás nyújtásával vagy a kért intézkedés meghozatalával járó adminisztratív költségekre észszerű összegű díjat számíthat fel vagy megtagadhatja a kérelem alapján történő intézkedést, azzal, hogy a kérelem egyértelműen megalapozatlan vagy túlzó jellegének bizonyítása az adatkezelőt terheli. A GDPR 57. cikkének (4) bekezdése a felügyeleti hatóságokhoz benyújtott kérelmek kapcsán is hasonló megközelítést tartalmaz: ha a kérelmek egyértelműen megalapozatlanok vagy – különösen ismétlődő jellegük miatt – túlzók, a felügyeleti hatóság észszerű, az adminisztratív költségeken alapuló díjat számíthat fel, vagy megtagadhatja, hogy eljárjon a kérelemmel kapcsolatban (annak bizonyítása, hogy a kérelem egyértelműen megalapozatlan vagy túlzó, a felügyeleti hatóságot terheli). A GDPR esetében tehát egy másik alapjog, a személyes adatok védelme kapcsán a jogalkotó (uniós szinten) lehetővé teszi, hogy az adatkezelő a zaklató jellegű joggyakorlást megtagadja, illetve költségtérítéshez kösse.

A joggal való visszaélés az egész jogrendszert áthatja. A jogrendszer egészén megjelenő jogelvek kategóriáját a magyar jogelmélet is ismeri.¹¹⁰ SZLADITS KÁROLY ezt úgy fejezi ki, hogy „a jog [...] nem nyújt oltalmat a joggal való visszaélésnek (aemulatio, chicane). Visszaél a joggal, aki azt minden egyéb cél és érdek nélkül, csak azért gyakorolja, hogy ezáltal más károsítson vagy bosszantson”.¹¹¹ A háború előtti bírói gyakorlat is elvi élel szögezte le, hogy létezik „azon szabály [...], amely szerint egy jogot sem szabad nyilvánvalóan a másik fél megkárosítása céljából gyakorolni, vagyis, hogy a joggal visszaélni nincs megengedve”.¹¹²

Az Alkotmánybíróság is elismeri azt, hogy a joggal való visszaélés tilalma nem a polgári jog sajátja, bár található a többségi állásponttal ellentétes nézet is.¹¹³ Az Alkotmánybíróság állandóan követett gyakorlata szerint azonban „a joggal való visszaélés tilalmának érvénye nem szorítkozik egyetlen jogágra, hanem e tilalom – az egyes jogágak sajátosságaitól függő formában – az egész jogrendszerben érvényre jut”.¹¹⁴

Álláspontunk szerint nem állapítható meg kategorikusan, hogy alapjoggal, illetve annak gyakorlásával nem lehet visszaélni. Az Alkotmánybíróság számos döntésében foglalkozott a szólás-¹¹⁵ és a sajtószabadság¹¹⁶ visszaélésszerű gyakorlásával.

Ahogy arra az Alkotmánybíróság egyes döntéseiben rámutatott, a joggal való visszaélés tilalma a jogrendszer egészét átható elv, ebből fakadóan az a közérdekű adatok megismerése tekintetében is érvényesül. Az adatigénylések során a joggal való visszaélés tilalmát esetlegesen nem a polgári jogi alapelvekből, ahogy azt a bírói gyakorlat, és az ezt követő NAIH gyakorlat képviseli, hanem az általános jogi szabályokból lehetne levezetni, amelyek a törvényi szabályozás szintjén nem jelennek meg.

Az 1. Kutatás és a 2. Kutatás is alátámasztja, hogy az adatkezelői oldalon igényként jelenik meg a visszaélésszerű adatigénylésekkel szembeni fellépés lehetőségének biztosítása.

Álláspontunk szerint ugyanakkor a visszaélésszerűség helyett a nyilvánvaló észszerűtlenség kategóriájának a bevezetése fontolandó meg. Ez alkalmas lehet a rosszindulatú, zaklató jellegű adatigénylések kezelésére is, amellyel kapcsolatban jelenleg is számos részletszabály, korlát van a törvényben, azonban ezek nem vagy csak kisebb részben alkalmasak arra, hogy az ilyen adatigénylések általánosan kiszűrhetők és elutasíthatók legyenek.

A javaslat elfogadásának előnyeként határozható tehát meg az adatkezelők terheinek csökkenése, miközben érdemben nem változna az információs szabadság szintje. Hátrányként

¹¹⁰ Pokol Béla: A jog elmélete. Rejtjel, Budapest, 2001. 243.

¹¹¹ Szladits Károly: A magánjogi tényállások. In: Szladits Károly (szerk.): Magyar magánjog I. Grill, Budapest, 1941. 367.

¹¹² C. 1613/1924.

¹¹³ 3064/2016. (IV. 11.) AB határozat. Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró párhuzamos indokolása

¹¹⁴ 31/1998. (VI. 25.) AB határozat; 3076/2013. (III. 27.) AB határozat [25]; 3241/2015. (XII. 8.) AB végzés [30]

¹¹⁵ 3001/2018. (I. 10.) AB határozat

¹¹⁶ 16/2016. (X. 20.) AB határozat



említhető, hogy a kezdeti időszakban az új rendelkezések megjelenése bizonytalanságot eredményezhet, illetve növelheti az igénylők és az adatkezelők közötti esetleges konfliktusok, viták számát.

A mélyinterjúk során elhangzottak is azt támasztják alá, hogy a visszaélészerű adatigénylés helyett az adatigénylés céljával összefüggésbe nem hozható észszerűtlen adatigénylés megjelenítése indokolt (a visszaélészerűség ellenében többször került kiemelésre, kétséges, hogy alapjog vonatkozásában miként értelmezhető a visszaélészerűség – más vélemények szerint ugyanakkor e körben is alkalmazható a visszaélészerűség). Megjegyezzük, hogy az egyetemi fókuszcsoportban lefolytatott interjú során elhangzott olyan vélemény, amely szerint az észszerűtlen adatigénylés mint fogalom nem létezhet, s kérdés, hogy alapjogot lehet-e visszaélészerűen gyakorolni. A résztvevők között ugyanakkor volt, aki szerint elvi-dogmatikai alapon nem zárható ki a kérdés szabályozhatósága.

Hasonló problémát eredményez a felek közötti együttműködési kötelezettség, a jóhiszeműség és tisztesség követelményének megfelelő joggyakorlás. Ez klasszikus polgári jogi alapelv, így nem hatja át az egész jogrendszert. Álláspontunk szerint ezt célszerű alapelvi szinten, absztraktn rögzíteni, jóllehet egyes, az adatigényléshez kapcsolódó részletszabályokban már jelenleg is megjelenik az együttműködés, amelyet ugyanakkor részletszabályok szintjén is fokozni lehet és szükséges. Az erre vonatkozó polgári jogi alapelv tehát nem csak azért nem megfelelő, mert álláspontunk szerint nem jön létre polgári jogi jogviszony, hanem azért is, mert az együttműködési részletszabályokat az Infotv. tölti, töltené meg részletesebb tartalommal, amely mindenképpen a részletszabályok finomhangolását teszi szükségessé.

A javasolt változtatások tekintetében lásd a sui generis alapelvek c. részt, illetve az egyedi adatigényléssel kapcsolatos egyes jogszabályi rendelkezések vizsgálatát.

6.1.2.4 Közigazgatási eljárás alapelveinek alkalmazása

Az általános közigazgatási rendtartás számos olyan alapelvet tartalmaz, amely tartalmában releváns és hasznos lehet a közérdekűadat-igénylések szempontjából is. Egyetlen kivételt a hivatalbóliség elve jelenti.¹¹⁷ A törvény értelmében a közigazgatási hatósági eljárásokban az eljárás minden résztvevője a rá irányadó szabályoknak megfelelően és az eljárás minden szakaszában az alapelvek érvényre juttatásával jár el.¹¹⁸ A közigazgatási eljárás alapelvei három nagy csoportra oszthatók: a hatóságokra vonatkozó elvekre, az ügyfélre vonatkozó elvekre és a valamennyi félre (eljárási résztvevőre) vonatkozó elvekre. Kiemelendő továbbá az **Alaptörvény** tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó rendelkezése, amelynek értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.¹¹⁹

6.1.2.4.1 Hatóságra vonatkozó elvek

A **jogszerűség** elve értelmében a hatóság hatáskörét a jogszabály keretei között, rendeltetésszerűen gyakorolva jár el.¹²⁰ A hatóság a hatásköre gyakorlása során

1. a szakszerűség, az egyszerűség, az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség követelményeinek megfelelően,
2. a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét megtartva, indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül,
3. a jogszabályban meghatározott határidőn belül, észszerű időben

¹¹⁷ 2016. évi CL. törvény 3. §

¹¹⁸ 2016. évi CL. törvény 1. §

¹¹⁹ Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.

¹²⁰ 2016. évi CL. törvény 2. § (1) bek.



jár el.¹²¹

A hatóság másrészt a **hatékonyság** érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, és – a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül, a fejlett technológiák alkalmazásával – az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.¹²²

6.1.2.4.2 Ügyfelekre vonatkozó elvek

Az ügyfeleket és az eljárás más szereplőit megillető jogok tekintetében az Ákr. csupán azt mondja ki, hogy az ügyfél az eljárás során bármikor nyilatkozatot, észrevételt tehet,¹²³ illetve hogy a hatóság biztosítja az ügyfél, továbbá az eljárás egyéb résztvevője számára, hogy jogait és kötelezettségeit megismerhessék, és előmozdíja az ügyféli jogok gyakorlását.¹²⁴

Az Ákr. tehát az ügyféllel kapcsolatosan is elsősorban a hatóságot terhelő kötelezettségeket támaszt.

6.1.2.4.3 Valamennyi félre vonatkozó alapelvek

A törvény a polgári jogi jóhiszeműség és tisztesség elnevezéséhez hasonlóan a jóhiszeműség elvét és az ún. bizalmi elvet nevesíti. Általános szabályként írja elő az Ákr., hogy az eljárás valamennyi résztvevője köteles jóhiszeműen eljárni és a többi résztvevővel együttműködni.¹²⁵ Fontos körülmény az is, hogy senkinek a magatartása nem irányulhat a hatóság megtévesztésére vagy a döntéshozatal, illetve a végrehajtás indokolatlan késleltetésére.¹²⁶ Az Ákr. általános jelleggel kimondja, hogy az ügyfél jóhiszeműségét az eljárásban vélelmezni kell, és hogy a rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli.¹²⁷

H2.1	<p>Az adatigénylők és az adatkezelők közötti együttműködési hajlandóság erősíthető, a törvényi szabályozásba beépíthető, a közfeladatot ellátó szervek számára együttműködési kötelezettséget előíró általános és különös szabályokkal:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. a polgári jogi alapelvek mentén; 2. a közigazgatási eljárásjogi alapelvek mentén; 3. sui generis alapelvek meghatározásával.
H2.3	<p>A felek közötti együttműködés szintjét javítja, ha a törvény egyértelműen előírja</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. a polgári jog alapelveinek alkalmazását; vagy 2. a közigazgatási eljárási alapelvek alkalmazását; vagy 3. ha az Infotv. ben a közérdekű adatok megismerésével összefüggésben rögzít sui generis alapelveket.

A közigazgatási eljárásjog és a közérdekűadat-igénylés teljesítése abból a szempontból hasonló, hogy az egyik oldalon egy közfeladatot ellátó szerv (közérdekű adatot kezelő szervezet), személy áll, aki feladat- és hatáskörét gyakorolja az adatigény teljesítése során, illetve a hatósági ügy elintézése során. A felek között nincs mellérendeltség, egyenjogúság, így hasonló garanciákra lehet szükség adatigénylők esetén, mint a közigazgatási eljárás ügyfelei esetén. A közigazgatási eljárási szabályok átvétele azonban nem lehet automatizmus, hiszen az adatigénylő nem ügyfél. A közigazgatási jogban lefektetett jogelvek vagy teljesen, vagy kisebb

¹²¹ 2016. évi CL. törvény 2. § (2) bek.

¹²² 2016. évi CL. törvény 4. §

¹²³ 2016. évi CL. törvény 5. § (1) bek.

¹²⁴ 2016. évi CL. törvény 5. § (2) bek.

¹²⁵ 2016. évi CL. törvény 6. § (1) bek.

¹²⁶ 2016. évi CL. törvény 6. § (2) bek.

¹²⁷ 2016. évi CL. törvény 6. § (3) bek.



korrekciókkal átvehetőek és javíthatják az információszabadság érvényesülését, ez azonban csak sui generis alapelvek formájában történhet. **A H2.1 hipotézis második pontja és a H2.3 hipotézis második pontja nem igazolódtott be.**

Fontos azonban kiemelni azt, hogy az alapelvek általános, egy jogterület, jogi szabályozás egészét átható rendelkezések, amelyek sok esetben akkor is tükröződhetnek a szabályozásban, ha azok absztrakt módon nem jelennek meg normatív, törvényi szinten. Ezen okból fakadóan az információszabadság területén jelenleg is megjelenik egy-egy olyan alapelv (pl. törvényes határidőn belüli eljárás), amelynek külön beemelése, újbóli hangsúlyozása álláspontunk szerint nem indokolt.

10. táblázat: A közigazgatási eljárásjogi alapelvek adaptálhatósága az információszabadságra

Alapveti rendelkezés	Felhasználhatóság és jelenlét az információszabadság területén
<p>A hatóság a hatásköre gyakorlása során</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. a szakszerűség, az egyszerűség, az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség követelményeinek megfelelően, 2. a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét megtartva, indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül, 3. a jogszabályban meghatározott határidőn belül, észszerű időben <p>jár el.¹²⁸</p>	<p>Indokolt lehet beépíteni egy olyan általános szabályt, amely kimondja, hogy „a közfeladatot ellátó szerv a hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség, az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség követelményeinek megfelelően jár el”.</p> <p>Az egyenlő bánásmódra, illetve a határidőn belüli eljárásra vonatkozó szabályok külön beiktatása nem indokolt. Nem mutatkozik indokoltnak egy olyan előírás sem, amely szerint „a közfeladatot ellátó szerv a lehető legrövidebb időn belül köteles teljesíteni az adatigénylést”, mivel egyrészt ennek hatásossága rövid távon kétséges, tekintettel arra, hogy a tapasztalatok szerint az adatigénylések teljesítése jellemzően a rendelkezésre álló határidő végén valósul meg, másrészt a kutatás szerint a jelenleg meghatározott idő jellemzően elegendő az adatigénylés teljesítéséhez.</p>
<p>A hatóság a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, és a fejlett technológiák alkalmazásával az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.¹²⁹</p>	<p>Álláspontunk szerint az alapelv valamilyen formában történő megjelenése indokolt az Infotv.-ben.</p>
<p>Az eljárás valamennyi résztvevője köteles jóhiszeműen eljárni és a többi résztvevővel együttműködni.¹³⁰</p>	<p>Egy általános együttműködési és jóhiszeműségi szabály beiktatása indokolt lehet. Ez a szabály már számtalan részletszabályban megjelenik az Infotv.-en belül, indokolt lehet azonban ennek külön kiemelése.</p>
<p>Senkinek a magatartása nem irányulhat a hatóság megtévesztésére vagy a döntéshozatal, illetve a végrehajtás indokolatlan késleltetésére.¹³¹</p>	<p>Nem javasolt az átvétel. A közfeladatot ellátó szerv megtévesztésének tilalma ebben a formában nem írható elő. A közérdekűadat-igénylés a magánszemély saját érdekében kíván információhoz jutni, a közigazgatási eljárásban viszont hatósági ügy ügyféléről van szó. Amennyiben az ügyfél megtéveszti a hatóságot, úgy saját alapjoga gyakorlását nehezíti meg, amely jogilag nem értékelhető. Másik oldalról pedig, amennyiben a megtévesztési szándék fennáll, és ez visszaélésszerű adatigénylést eredményez, úgy azt nem alapveti szinten kell értékelni, hanem megfelelő jogintézményekkel (pl. visszaélésszerű adatigénylés mint megtagadási ok vagy észszerűtlen adatigénylés törvénybe iktatása). Ez sokkal</p>

¹²⁸ 2016. évi CL. törvény 2. § (2) bek.

¹²⁹ 2016. évi CL. törvény 4. §

¹³⁰ 2016. évi CL. törvény 6. § (1) bek.

¹³¹ 2016. évi CL. törvény 6. § (2) bek.



	speciálisabb, és hatékonyabb védelmet nyújthat. Ezen túl a szabály megismétlésére alapelvi szinten nincsen külön szükség.
Az ügyfél jóhiszeműségét az eljárásban vélelmezni kell, és hogy a rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli. ¹³²	Javasolt annak Infotv.-ben való szerepeltetése, hogy az adatigénylő jóhiszeműségét vélelmezni kell. Álláspontunk szerint azonban a rosszhiszeműségre vonatkozó rész átvétele nem indokolt . Azt kizárólag a visszaélészerű, esetlegesen észszerűtlen adatigénylések körében lehet és szabad csak értékelni, annak az adatigénylés más vonatkozásai tekintetében, lévén alapjoggyakorlásról van szó, nincsen helye.

Forrás: saját szerkesztés

6.1.2.5 Sui generis alapelvek alkalmazása

A **Tromsø-i Egyezmény**, illetve az **uniós szabályozás** sem tartalmaz alapelveket a szabályozással összefüggésben, azonban számos esetben kiviláglik néhány olyan sarokpont, amely az egész szabályozást végig kíséri, mint amilyen a haladéktalan adatszolgáltatás elve, az észszerű adatigénylés követelménye, az ügyfél segítségének elve (pl.: megismerési módok közötti választással összefüggésben, igénylés pontosítása esetén).

Álláspontunk szerint az alapelvek külön szerepeltetésének csak akkor lehet haszna, ha azokhoz valós korrekciós hatás társul. Ez azt jelenti, hogy az alapelvektől eltérő magatartáshoz kellő szankció kell, hogy társuljon, amely azok betartásához vezet és a be nem tartást szankcionálja. A legtöbb esetben az alapelvek konkretizáltak, egy-egy részletszabályban „bújtatva” jelennek meg, így e részletszabályok megsértésének jogkövetkezménye jelenti a szankciót (pl.: határidőn túli teljesítés esetében bírósághoz fordulhat az adatigénylő).

Álláspontunk szerint az Infotv. 32. §-át az információszabadság egészére ki kell terjeszteni.

Helyesebbnek tűnik független sui generis elveket alkalmazni, mivel az információszabadság sem kifejezetten közigazgatási jogi, sem kifejezetten polgári jogi intézmény, így az ezekben foglalt általános elvek nem eléggé specifikusak, nem veszik figyelembe azon sajátosságokat, amelyet az információszabadság intézményrendszere (elsősorban a proaktív közzététel és az egyedi adatigénylések) során követett eljárás igényel. Az alábbiakban összegyűjtöttük azon alapelveket, amelyek álláspontunk szerint teljeskörűen leírják azon irányvonalakat, elveket, amelyek ezen alapjog gyakorlásának egész szabályozását áthatják. Az alapelvek két nagy csoportra oszthatók: az információszabadság egészére (így a proaktív közzétételre is) és a kizárólag az egyedi adatigénylés során megtestesülő vezérfonalakra. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában, az alapjogi dogmatikában két nagy elv kristályosodott ki eddig: az ún. adatelv (melynek ellentéte az iratelv), másrésről pedig a nyilvánosság-elv. Az itt felállított alapelv-rendszerbe ezen fogalmak teljeskörűen inkorporálhatók.

Az információszabadság egészét érintő elvek

1. **Beépített és alapértelmezett információszabadság:** Az egyetemi fókuszcsoportos interjún megfogalmazódott, hogy a privacy by design mintájára be kellene vezetni az „információszabadság by design” elvet.

Ezen elv egyik eleme a beépített és alapértelmezett információszabadság elve. A közérdekű adatokat kezelő szervnek szem előtt kell tartania, hogy a közfeladatok ellátásával, a közpénzek felhasználásával kapcsolatosan alaptörvényi követelmény az átláthatóság, s a közfeladatok ellátásával, a közpénzek felhasználásával kapcsolatos adatok megismerése kiemelt fontosságú

¹³² 2016. évi CL. törvény 6. § (3) bek.



alapjog. Tisztában kell lennie azzal, hogy a közérdekű adatok megismerése és kiadása iránti jogosultság szoros összefüggésben van az információszabadsággal, amely az állam közadataihoz való hozzáférés jogát jelenti, az államszervezet gazdálkodásával, működésével kapcsolatos adatok nyilvánosságának az érvényre juttatását foglalja magában. Ezáltal biztosított a közpénzekkel való gazdálkodás ellenőrzése, a korrupció elleni harc elősegítése, a demokratikus közvélemény formálásának és a megalapozott véleménynyilvánítás mint a felelősségteljes döntéshozatal alapjának megteremtése, valamint a sajtó és a kutatási élet szabadságának biztosítása. A szervnek ahhoz kell igazítania tevékenységét, hogy az Alaptörvény szerint a főszabály az, hogy mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez, vagyis minden közérdekű adat nyilvános. A közérdekű adatokat illetően a nyilvánosság-elv főszabálykénti érvényesüléséhez szükséges, hogy az arra köteles adatkezelő a közérdekű adatok megismerését - proaktív módon, illetve adatigénylés alapján - biztosítsa. Mindez megköveteli, hogy az adatkezelők az információszabadság érvényesülése érdekében megfelelő technikai és szervezési intézkedéseket hozzanak meg (pl. lehetőség szerint minden be nem tekinthető adatot tartalmazó dokumentum elkészüljön betekinthető változatban is), teljesítve a beépített és az alapértelmezett információszabadság elvét, és biztosítva, hogy az adatkezelő elköteleződjék az információszabadság érvényesítése mellett, gondoskodva arról, hogy ebben valamennyi munkatársa támogassa.

Az alapelv érvényre juttatása alkalmas lehet az abból adódó problémában történő elmozdulás elősegítésére is, hogy (amint arra például a sajtó fókuszcsoport rámutatott) sokszor az adott ügyintéző személyétől függ az adatigénylés sorsa.

2. **Adatelv:** A megismerési korlátozás tartalmi igazoltságának a konkrét adat, és nem pedig az azt tároló eszköz (irat), tekintetében kell fennállnia. Teljes dokumentum nem zárható el csak azért, mert abban olyan adat szerepel, amely vonatkozásában a nyilvánosságkorlátozás szükségessége fennáll. Az úgynevezett iratelv formai és automatikus alkalmazása tehát tiltott.¹³³ Az adatelvnek elsősorban a jogalkalmazás során kell érvényesülnie, ugyanakkor az információszabadság legitim korlátozására felhatalmazást adó törvény is csak adatok, nem pedig teljes dokumentumok zártóságának megállapítására adhat engedélyt.¹³⁴
3. **Nyilvánosság elv:** A közérdekű adatokra főszabályként a nyilvánosság elve vonatkozik. A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog nem abszolút 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. Az információszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni, vagyis a közérdekű adatok vonatkozásában a nyilvánosság korlátozása csak akkor fogadható el, ha azt más alapjog érvényesülése, vagy valamely alkotmányos érték védelme kényszerítően indokolja, illetve elkerülhetetlenül szükségessé teszi.¹³⁵
4. **Könnyen hozzáférhető információk elve:** Az információknak könnyen hozzáférhetőnek kell lenniük. Ez egyrészt megtestesül abban, hogy az adatkezelők kötelesek minél több közérdekű információt nyilvánossá, könnyen hozzáférhetővé tenni (pl.: saját honlapjukon, adatbázisban, közadatportálon stb.), különösen pedig a közzétételi listákon. Ezt a követelményt valósítja meg az Infotv. 33. § (1) bekezdése is, amikor kimondja, hogy a kötelezően közzéteendő közérdekű adatokat internetes *honlapon, digitális formában, bárki számára, korlátozástól mentesen, kinyomtatható és részleteiben is adatvesztés és -torzulás nélkül kimásolható módon, a betekintés, a letöltés, a nyomtatás, a kimásolás és a hálózati adatátvitel szempontjából is hozzáférhetővé kell tenni.* A hozzáférhető információk elve megköveteli azt is, hogy a közfeladatot ellátó szervek törekedjenek arra, hogy egyedi közzétételi listákon közérdekű és

¹³³ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat [60]; 29/2014. (IX. 30.) AB határozat [49], [68], [71]; 3069/2019. (IV. 10.) AB határozat [44]; 3070/2019. (IV. 10.) AB határozat [41]; 3190/2019. (VII. 16.) AB határozat [37]

¹³⁴ 4/2021. (I. 22.) AB határozat [45]; 21/2013. (VII. 19.) AB határozat [60]

¹³⁵ Például: Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.192/2015/4/II.



közérdekből nyilvános adatokat tegyenek közzé, de magában foglalja azon rendelkezéseket, anyagi, tárgyi, személyi feltételeket is, amelyek ahhoz szükségesek, hogy erre hatékony módon sor kerülhessen (pl. azon részletszabályok, amelyek erre felelős személyt, esetleg információs tisztviselőt neveznek ki). A hozzáférhető információk elve a közfeladatot ellátó szervek irányában azt a kötelezettséget is támasztja, hogy a kezelésükben lévő adatokat megfelelő módon tárolják, tartsák nyilván, amely megkönnyíti a közléteendő adatok egyszerű, gyors és hatékony közzétételét és aktualizálását, és egyedi adatigénylés esetén az adatok könnyű fellelését, rendszerezését és így az adatigénylés teljesítését is. A könnyű hozzáférhetőség elve azt a jogállamiságból fakadó követelményt is jelenti, hogy az információk fellelése egyszerű, felhasználóbarát módon történik, hiszen az információk azért hozzáférhetőek, hogy azokat meg lehessen ismerni, és könnyen értelmezni lehessen.

A mélyinterjúk során javaslatként megfogalmazódott, hogy ha egy adatot háromszor kértek ki az adatkezelőtől, akkor az a proaktív közzététel keretében kerüljön nyilvánosságra.

- 5. Azonnali információszolgáltatás elve:** Az azonnali információszolgáltatás elve szorosan kapcsolódik a könnyen hozzáférhető elvéhez, amely ennek előfeltétele. Információt azonnal, késedelem nélkül ugyanis csak akkor lehet szolgáltatni, ha az információk egyszerűen érhetőek el és kezelhetők. Az azonnali információszolgáltatás vonatkozik tehát egyrészt a közzétett adatok naprakészségében, másrészt abban, hogy az egyedi adatigényléseket a lehető legrövidebb időn belül, késedelem nélkül teljesítik az adatkezelők. Ezt a követelményt valósítja meg az Infotv., amikor kimondja, hogy a közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek a közfeladatot ellátó szerv az igény beérkezését követő legrövidebb idő alatt tesz eleget.¹³⁶ A kutatás során felmerült, hogy a „bagatell”, költségtérítés szintjét el nem érő adatigénylések esetén indokolt lenne bevezetni rövidebb teljesítési időt, figyelemmel arra is, hogy az azonnali információszolgáltatás elve képezi az információszabadság központi magját, hiszen az információszabadság lényege – az EJEB és az Alkotmánybíróság által is elismerten – nem pusztán az, hogy egyes közérdekű adatokat bárki megismerhessen, hanem hogy a megismerhető adatok aktuálisak legyenek, relevanciával bírjanak, és ezáltal járuljanak hozzá az állami szervek működésének és a közpénzek felhasználásának ellenőrzéséhez. Összességében ugyanakkor az került megállapításra, hogy a jelenlegi 15 napos teljesítési határidő rövidítése nem indokolt.

Az egyedi adatigénylést érintő elvek

- 1. Együttműködési elv:** Az együttműködés elve azt jelenti, hogy a közérdekű adatot kezelő szervezet és az adatigénylő kötelesek egymással együttműködni, és jóhiszeműen segíteni egymást az adatigénylés minden fázisában, különösen az adatigénylés benyújtása, pontosítása, a megismerési mód kiválasztása során és a költségtérítés megfizetésével összefüggésben. Az együttműködési kötelezettség ugyan mindkét félre vonatkozik, az elsősorban a közfeladatot érintő, kötelező részletszabályokban manifesztálódik (pl. időben szólni az adatigénylőnek, hogy nincsen kezelésében az adat, proaktívan segíteni az adatigénylőt az igény pontosításában, felmérni azon lehetőségeket, amelyek által költségtérítés megfizetése nélkül teljesíthető az adatigény, jelezni azt az adatigénylőnek, amennyiben az igényelt adatokat tartalmazó dokumentumon a felismerhetetlenné tétele következtében a közérdekű adatok a koherencia hiánya miatt értelmezhetetlenné válnak stb.). Ez a viszony alapvetően azért egyoldalú, mert az adatigénylő az, aki meghatározott információt meg akar ismerni, igénye áll fenn a közérdekű adatot kezelő szervezet (a jelenlegi szabályozásban: a közfeladatot ellátó szerv) irányában, így számára az együttműködés abból fakad, hogy neki van szükséges valamire, és ahhoz, hogy azt megkapja, szükségszerűen segítenie kell a másik felet. Csupán kirívó esetekben azonosíthatók ettől eltérések (pl. az adatigénylő bizalmatlan egy hatósággal szemben, ezért adatok tágabb körét kéri, mint amire valóban szükséges lenne, ezzel leplezván valódi intencióját abban való félelmében, hogy a ténylegesen kért adatot valamilyen oknál fogva nem kapná meg).

¹³⁶ Infotv. 29. § (1) bek.



2. **Költségminimalizálási elv** (erőforrás optimalizálási elv): Az adatkezelő köteles törekedni arra, hogy az adatigénylés az adatigénylő számára a legkevesebb költséggel járjon, az adatigénylő pedig köteles törekedni arra, hogy az adatkezelőt a lehető legkisebb mértékben terhelje le. Ez az alapelv is elsődlegesen az adatkezelőt kötelezi. Ennek két fő oka van: egyrészt az adatigénylő tudja, hogy milyen más, költségtérítést nem igénylő módon tudja felajánlani a teljesítést, másrészt ő rendelkezik megfelelő információval (nyilvántartásokkal, adatbázisokkal) arról, hogy milyen adatokat kezel, és ezek közül melyik releváns vagy irreleváns a konkrét adatigénylés szempontjából. A költségek csökkentése mindkét félnek előnyös: az adatkezelő - a hatékony közpénzfelhasználás elvének is jobban megfelelvé – ezáltal más irányba tudja összpontosítani erőforrásait, egyedi közzétételi listákat tud közzétenni, egyéb adatokat tartalmazó dokumentumokat hozhat nyilvánosságra. Ez különösen akkor tud hatékony lenni, ha a hatóság önértékelési tevékenységet is végez.
3. **Észszerűség elve**: Az észszerűség elve azt jelenti, hogy az adatigénylés teljesítése során észszerűen kell eljárni. Van megközelítés, amely szerint elképzelhető, hogy ne legyen köteles teljesíteni az adatigénylést az adatkezelő, amennyiben az nyilvánvalóan észszerűtlen, így különösen, ha a felismerhetetlenné tétele követően az adatok fennmaradó része félrevezető vagy érthetetlen, illetve a hozzáférhetővé tétele nyilvánvalóan észszerűtlen terhet jelent az adatkezelőnek. Olyan elképzelés is azonosítható, amely szerint az adatigénylőt nem a teljesítés megtagadásának joga illethetné meg, hanem az egy éven belüli igénylések esetén a feltételes elutasítás lehetőségével élhetne.

Az adatkezelőnek, amennyiben az észszerűen lehetséges, segítenie kell az adatigénylőt az adat azonosításában. Az adatigénylőt észszerű határidőn belül teljesíteni kell. Az adatigénylő választhat az adatmegismerés módját illetően, kivéve, ha ezen kérése észszerűtlen. A költségtérítés csak észszerű mértékű lehet. Ezek tekintetében számos részletszabályt találhatunk az Infotv.-ben, míg egyes szabályokat a törvény nem tartalmaz, ezekkel a kutatás a megfelelő részekben foglalkozik. Az észszerűség elve, mint a fenti szabályokon láthatjuk, az adatkezelőnek nyújt elsősorban biztonságot a kilengésekkel, túlzott leterheléssel szemben. Ez olyan szabály, amely „észszerű” keretek között tartja az adatigénylést. E szót jelenleg az Infotv. kifejezetten nem használja, azonban ide sorolhatók a költségtérítés megállapításának és a teljesítési határidő meghosszabbításának azon tényállási elemei, mint a jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adatra vonatkozó adatigény vagy a közérdekű adatot kezelő szervezet (a közfeladatot ellátó szerv) alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevitelével járó adatigény. Ilyenként értékelhető a visszaélésszerű joggyakorlás bírói gyakorlat által kialakult zsinórmértéke is, vagy az egy éven belüli azonos adatigénylések megtagadására vonatkozó speciális szabály.

Kiemelendő, hogy a kutatás során megfogalmazódott olyan álláspont is, amely szerint az észszerűtlen adatigénylések megtagadásának lehetőségét nem lenne célszerű külön nevesíteni a törvényi szabályozásban, mivel a fogalom kontúrja meglehetősen bizonytalan, s ez visszaélésekre, illetve kiszámíthatatlan joggyakorlatra adna lehetőséget

A fenti álláspont ellenére javasoljuk annak megfontolását, hogy a szabályozásban megjelenítésre kerüljön az észszerűség elve, a nyilvánvalóan észszerűtlen adatigénylés megfelelő kezelése lehetőségének megteremtésével.

H2.1	<p>Az adatigénylők és az adatkezelők közötti együttműködési hajlandóság erősíthető, a törvényi szabályozásba beépíthető, a közfeladatot ellátó szervek számára együttműködési kötelezettséget előíró általános és különös szabályokkal:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. a polgári jogi alapelvek mentén; 2. a közigazgatási eljárásjogi alapelvek mentén; 3. sui generis alapelvek meghatározásával.
H2.3	<p>A felek közötti együttműködés szintjét javítja, ha a törvény egyértelműen előírja</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. a polgári jogi alapelveinek alkalmazását; vagy 2. a közigazgatási eljárási alapelvek alkalmazását; vagy 3. ha az Infotv.-ben a közérdekű adatok megismerésével összefüggésben rögzít sui generis alapelveket.



Az alapelvek szerepe egyrészt az, hogy a szabályozás egységét biztosítsák (egyfajta szűrő a dogmatikai ellentmondás-mentességben), illetve, hogy az egyes hipotézisekkel kapcsolatosan, a megfelelő korrekciók szempontjából segítséget nyújtsanak javító javaslatok megfogalmazásában is, és biztosítsák ezek koherens rendszerét. A jogalkalmazásban ezen túl akkor lehet kiemelkedő szerepük, ha azok megsértéséhez megfelelő jogkövetkezmény tud társulni, így különösen, ha azok megsértéséért bírságot szabhat ki. Az alapelvek a bírói gyakorlatot is segíthetik abban, hogy olyan körülményeket is megfelelően értékeljenek és helyükön kezeljenek, amelyek a tételes szabályozásból nem olvashatók ki egyértelműen, a törvénybe foglalt alapelvek ugyanis lényegében egy jogi szabályozás kodifikált céljai. **A H2.1 hipotézis harmadik pontja és a H2.3 hipotézis harmadik pontja beigazolódott.**

javaslat az Infotv. módosítására (alapelvek)

27/B § (1) A közérdekű adatot kezelő szervezet a közérdekű adat megismerése és terjesztése iránti jogosultság biztosítása érdekében köteles meghozni a megfelelő műszaki és szervezési intézkedéseket. Ezeket az intézkedéseket az adatkezelő rendszeresen felülvizsgálja és szükség esetén megfelelően módosítja.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott intézkedéseket úgy kell kialakítani, hogy azok a közérdekű adat megismerése és terjesztése iránti jog biztosítására vonatkozó követelmények, így különösen az adatigénylők jogainak hatékony érvényesülését szolgálják.

27/C. § (1) A közérdekű adatot kezelő szervezet nem tagadhatja meg közérdekű adatokhoz való hozzáférés biztosítását azon az alapon, hogy az az általa kezelt dokumentum átvizsgálását, és a benne található közérdekű adatoknak a nem nyilvános adatoktól való elkülönítését igényelné.

(2) A közérdekű adatot kezelő szervezet köteles az adatigényléssel érintett dokumentumban található nem nyilvános adatokat felismerhetetlenné tenni és a meg nem ismerhető személyes adatokat anonimizálni.

(3) Teljes dokumentum megismerése nem tagadható meg kizárólag azért, mert abban olyan adat szerepel, amely vonatkozásában a nyilvánosságkorlátozás szükségessége fennáll.

27/D. § (1) A közérdekű adatok megismerését és terjesztését korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. A nyilvánosság korlátozása csak akkor fogadható el, ha azt más alapjog érvényesülése, vagy valamely alkotmányos érték védelme kényszerítően indokolja, illetve elkerülhetetlenül szükségessé teszi.

(2) Az (1) bekezdéstől eltérően a bírósági, hatósági eljárásokban keletkezett közérdekű adatok megismerésére az adott eljárásra vonatkozó jogszabály rendelkezései az irányadók.

27/E. § (1) A közérdekű adatot kezelő szervezet köteles az általa közzétételi listában közzétett adatokat naprakészen tartani.

(2) A közérdekű adatot kezelő szervezet az általa teljesített egyedi adatigényléssel érintett közérdekű adatokat köteles oly módon tárolni, hogy azok egy újabb egyedi adatigénylés esetén könnyen elérhetők legyenek.

(3) A közérdekű adatot kezelő szervezetek kötelesek a kezelésükben levő közérdekű adatokat oly módon tárolni, hogy azok könnyen kereshetők, rendszerezhetők legyenek.

28/A. § (1) A közérdekű adatot kezelő szervezet az egyedi adatigénylés teljesítése során a szakszerűség, az egyszerűség, az adatigénylővel való együttműködés és a jóhiszeműség követelményeinek megfelelően jár el.

(2) Ha az igényelt adatot nem a megkeresett szervezet kezeli, e szervezet az együttműködési kötelezettsége körében köteles az adatigénylőt tájékoztatni az igényelt adatot kezelő, általa ismert más szervezetről.

(3) Az adatigénylő jóhiszeműségét vélelmezni kell.

28/B. § A közérdekű adatot kezelő szervezet köteles törekedni arra, hogy az adatigénylés az adatigénylő számára a legkevesebb költséggel járjon. Ennek során a közérdekű adatot kezelő



szervezet segíti az adatigénylőt különösen az adatigénylés pontosításában és a költségmentes megismerési módokról való tájékoztatás által.

28/C. § (1) Az adatigénylés teljesítése során a közérdekű adatot kezelő szervezet köteles észszerűen eljárni és észszerű intézkedéseket meghozni.

(2) Az adatkezelőnek észszerűen segítenie kell az adatigénylőt a közérdekű adat azonosításában.

(3) Az adatigénylő akkor nem választhat az adatmegismerés módját illetően, ha ezen kérése észszerűtlen.

Megjegyezzük, az együttműködési kötelezettség és a jóhiszeműség körében tett javaslat (2) bekezdése esetén a módosításnak ki kellene terjednie az Infotv. 29. § (1) bekezdésére is, amely jelenleg is rögzíti, hogy a közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az igény beérkezését követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül tesz eleget. Lehetséges módosításként felmerülhet, hogy alapelvi szintre kimondásra kerülne, hogy a közfeladatot ellátó szerv a lehető legrövidebb időn belül köteles teljesíteni az adatigénylést, az Infotv. 29. § (1) bekezdésében pedig kiegészítő szabályként kerülne rögzítésre a 15 napos határidő.

6.1.3 Közérdekűadat-igénylés és más jogalapok viszonya

11. táblázat: A 3. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K3	Élhet-e a jogalany párhuzamosan a különböző jogalapokon biztosított megismerési, betekintési jogaival?
K3.1	Az Ákr. szerinti iratbetekintési jog szűkebb körű a közérdekűadat-igénylésnél.
K3.2	A különböző jogalapokon igényelt megismerési, betekintési jogok esetében egy általános, észszerűtlen adatigénylésre vonatkozó szabály alkalmas lehet a teljesen azonos tartalmú megkeresések elutasítására.

Forrás: saját szerkesztés

A közérdekű adatok megismerése különböző csatornákon, eltérő jogalapokon valósulhat meg, így például a következő jogintézmények révén:

- közérdekű bejelentés,
- panasz,
- médiaérdeklődés,
- a személyes adatok kezelése vonatkozásában érintettnek minősülő személy joggyakorlása,
- országgyűlési képviselő interpellációja, kérdése,
- önkormányzati képviselő interpellációja, feladati ellátásával összefüggésben tájékoztatásra irányuló kérése, ügyviteli (információ vonatkozó) kérése,
- Ákr. szerinti ügyféli jogok,
- Ákr. szerinti betekintési jog gyakorlása,
- egyéb eljárási jogszabályok alapján történő betekintési, adatmegismerési jog.

Megítélésünk szerint e körben a lex specialis szabály kerül alkalmazásra, megjelenítésre: olyan közérdekű adat megismerése lehet igény, amelynek megismerése tekintetében törvény vagy az Európai



Unió kötelezően alkalmazandó jogszabálya eltérő eljárási szabályokat (adatmegismerési rendet) nem határoz meg.

Abban a tekintetben, hogy mi minősül közérdekűadat-igénylésnek és ez miként határozható el más jogintézményektől, az **Infotv.** nem ad fogódzkodót azon kívül, hogy definiálja a közérdekű és közérdekből nyilvános adat fogalmát. A közérdekűadat-igénylés elhatárolása két végről nyitott: az egyik az állami szervek által kezelt adatokba való betekintés, azok megismerése (tipikusan mint iratbetekintés), illetve másik pedig a közadatok újrahasonosítása, tehát a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok további felhasználása, amely az információs szabadságnak mint alapjognak nem képezi a részét. Megjegyzendő, hogy **Finnországban** a törvény külön szabályozza a dokumentumhoz ügyféli jogn történő hozzáférést.¹³⁷

Azzal összefüggésben, hogy miként lehet eldönteni, közérdekűadat-igénylésről van-e szó adott esetben, illetve ez hogyan határozható el más jogalapok érvényesítésétől a **jogirodalom** a következő megállapításokat teszi: *„Az igény beérkezését követően az érintett szervnek mindenekelőtt azt kell megvizsgálnia, hogy valóban közérdekűadat-igénylésről van-e szó. Az igénylők általában meg szokták jelölni az Infotv. vonatkozó rendelkezéseit, amely alapján a megismerni kívánt információk rendelkezésre bocsátását kérik. Ennek hiányában azonban tartalmi elemzésnek kell alávetni a beadványt. Amennyiben semmilyen olyan információ nem áll a közfeladatot ellátó szerv rendelkezésére, amely alapján megállapítható lenne az igénylés mivolta, pontosítást lehet kérni az igénylőtől. Általánosságban azonban célszerű minden bizonytalan kérelmet adatigénylésként kezelni, ezáltal ugyanis az érintett szerv megelőzheti egy esetleges hatósági vizsgálat vagy bírósági eljárás megindítását.”*¹³⁸

A közérdekűadat-igénylés mind az adatvédelmi biztos, illetve országgyűlési (külön) biztos gyakorlatában, mind a **NAIH** gyakorlatában elsősorban a közigazgatási eljárásjogi iratbetekintéssel összefüggésben merült fel. Ugyan a polgári peres eljárásban is beszélhetünk iratbetekintésről, ez tipikusan a közigazgatási szervek viszonyában jelenik meg elsősorban.

6.1.3.1 Iratbetekintés a közigazgatási jogban

Ákr.

33. § [Az iratbetekintési jog]

(1) Az ügyfél az eljárás bármely szakaszában és annak befejezését követően is betekinthez az eljárás során keletkezett iratba.

(2) A tanú a vallomását tartalmazó iratba, a szemletárgy birtokosa a szemléről készített iratba tekinthez be.

(3) Harmadik személy akkor tekinthez be a személyes adatot vagy védett adatot tartalmazó iratba, ha igazolja, hogy az adat megismerése joga érvényesítéséhez, illetve jogszabályon, bírósági vagy hatósági határozaton alapuló kötelezettsége teljesítéséhez szükséges.

(4) Az iratbetekintés során az arra jogosult másolatot, kivonatot készíthez vagy – kormányrendeletben meghatározott költségtérítés ellenében – másolatot kérhet, amelyet a hatóság kérelemre hitelesít.

(5) Ha törvény a döntés nyilvánosságát nem korlátozza vagy nem zárja ki, az eljárás befejezését követően a személyes adatot és védett adatot nem tartalmazó véglegessé vált határozatot, valamint az elsőfokú határozatot megsemmisítő és az elsőfokú határozatot hozó hatóságot új eljárásra utasító végzést bárki korlátozás nélkül megismerheti.

(6) Törvény egyes ügyfajtákban meghatározhatja az iratbetekintés további feltételeit és a (3) bekezdés alapján iratbetekintésre jogosult személyek körét.

34. § [Az iratbetekintési jog korlátai]

¹³⁷ Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621. 11. § <https://bit.ly/2TzsK8f>

¹³⁸ Révész Balázs – Buzás Péter: Átláthatóság a közpénzügyekben. Dialóg Campus, Budapest, 2018. 22.



(1) Nem lehet betekíteni a döntés tervezetébe.

(2) Nem ismerhető meg az olyan irat vagy az irat olyan része, amelyből következtetés vonható le valamely védett adatra vagy olyan személyes adatra, amely megismerésének törvényben meghatározott feltételei nem állnak fenn, kivéve, ha az adat – ide nem értve a minősített adatot – megismerésének hiánya megakadályozná az iratbetekintésre jogosultat az e törvényben biztosított jogai gyakorlásában.

(3) A hatóság a kérelem alapján az iratbetekintést biztosítja – az eljárás befejezését követően is –, vagy azt végzésben elutasítja.

2018-ban több olyan ügyet is vizsgált a NAIH, amelyek során folyamatban lévő közigazgatásági hatósági eljárások iratanyagát kívánták a betekintők megismerni.¹³⁹ Az ügyek jellemzően helyi rádiós médiaszolgáltatási jogosultság hasznosítására irányuló pályázati eljárások irataival voltak kapcsolatosak. A Hatóság rámutatott, hogy az állami tulajdonban lévő, korlátos erőforrásokat igénybe vevő lineáris médiaszolgáltatási jogosultsággal kapcsolatos pályázati ajánlatban szereplő adatokról a Médiatanács harmadik személynek csak a szerződés megkötését követően adhat tájékoztatást. Ha a hatósági eljárás lezárult, akkor annak iratanyaga megismerhető, mivel az Infotv. 27. § g) pontja szerinti korlátozás nem a már lezárult közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozik.¹⁴⁰

A NAIH a következő fontosabb megállapításokat tette az ügyben:

- A közfeladatot ellátó szerv álláspontja szerint a hatósági eljárás közérdekű adatainak (eljárási iratok és az abban született döntések) megismerhetőségére, nyilvánosságára lex specialis-ként az Ákr. és az Mttv. irányadó, ezért alkalmazható az Infotv. 27. § (2) bekezdésének g) pontjában szereplő korlátozás, amelynek értelmében a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot törvény bírósági vagy közigazgatási eljárásra tekintettel korlátozhatja.
- Az Ákr. eljárási, iratbetekintési szabályainak értelmezése, illetve az ezzel kapcsolatos kérdések megválaszolása csak annyiban tartozik a Hatóság hatáskörébe, amennyiben az a két információs alapjogot érinti, a közérdekű adatok megismerésével kapcsolatos alapjogkorlátozás lehetőségét azonban minden esetben megszorítóan kell értelmezni.
- Önmagában az a tény, hogy a kiadni kért közérdekű adatokat egyébként közigazgatási hatósági eljárásban felhasználják, ezen adatokat nem fosztja meg közérdekű adat jellegüktől.
- Az, hogy a közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel indokolt-e a nyilvánosságkorlátozás, kizárólag a konkrét esetre vonatkoztatva ítélni lehet meg.
- Az ügyfél az eljárás bármely szakaszában betekinthez az eljárás során keletkezett iratba, és ez a jog akkor is megilleti, ha nem vett részt az eljárásban.
- Ügyféli minőség hiányában a kérelmezőnek a személyes adatot tartalmazó irat megtekintéséhez fűződő jogalapját megfelelően igazolnia kell, így harmadik személy csak akkor tekinthet be a személyes adatot vagy védett adatot tartalmazó iratba, ha igazolja, hogy az adat megismerése joga érvényesítéséhez, illetve jogszabályon, bírósági vagy hatósági határozaton alapuló kötelezettsége teljesítéséhez szükséges.
- Az Ákr. csak azon adattípusokat jelöli meg, amelyek megismerhetősége feltételhez kötött. A NAIH álláspontja alapján a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok tekintetében ezen szakasz nem tartalmaz korlátozást, annak értelmezése során egyedül a személyes adatok, vagy egyéb védett adatok felismerhetetlenné tétele az, amit a jogszabály előír.
- A már jogerőssé vált döntés megismerhetősége ugyanakkor a Hatóság álláspontja szerint nem zárható el a panaszostól arra hivatkozással, hogy a személyes adatok felismerhetetlenné tétele mellett kiadott határozat kivonatából következtetések vonhatóak le az ügyfél személyére nézve.

A **Kúria** egy eseti döntésében rámutatott, hogy egy „*konkrét ügyek intézése során szükségszerűen kezelt adatok kizárólag az adott eljárás alá vont jogi személyre, illetve annak tevékenységére vonatkozó adatok, amelyek nem vonhatók az alperes közérdekvédelmi tevékenységére vonatkozó ügyforgalmi, ügyelosztási, szervezetre vonatkozó adatok körébe. A konkrét ügyben kezelt iratok megismerhetőségét*

¹³⁹ NAIH/2018/291/V.; NAIH/2018/819/V.; NAIH/2018/1646/V.

¹⁴⁰ NAIH/2018/291/V.; NAIH/2018/819/V.; NAIH/2018/1646/V.



az adott eljárásra vonatkozó iratbetekintési szabályok rendezik”. Azok közérdekűadat-igénylés útján nem ismerhetők meg, az ezek megismerése iránti perben a keresetet el kell utasítani.¹⁴¹

Az adatvédelmi biztos joggyakorlata

Jogtörténet, jogszabályváltozások

Az adatvédelmi biztos hosszú évekre visszatekintő tapasztalatai szerint a közigazgatás szervei számára az információs szabadságra vonatkozó Avtv.-beli szabályok és a 2004-ben elfogadott, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló CXL. törvény (Ket.) együttes alkalmazása számos nehézséget okozott és okoz.

A Ket. módosításának 2008 augusztusában elindított előkészítési folyamatában az igazságügyi tárca által előkészített tervezeteket az adatvédelmi biztos több ízben is véleményezte. A biztos álláspont kiindulópontja szerint a közérdekű adatok megismerése az Alkotmányban meghatározott alapvető jog, amellyel összefüggésben alig, vagy egyáltalán nem értelmezhetők a közigazgatási jogviszony ismérvei (hatáskör, érdekelttség stb.). Ennek ellenére a jogalkotó 2004-ben, a Ket. 69. § (6) bekezdésének megalkotásával a közigazgatási hatósági eljárás keretébe "csatornáztatta be" a közigazgatási hatósági eljárás során kezelt közérdekű adatok megismerését. Ezzel elvágta annak a lehetőségét, hogy jogértelmezési úton kizárható legyen a Ket. szabályainak alkalmazása a közigazgatásban kezelt közérdekű adatok megismerésére. Ez az elméleti megfontolások mellett azért is aggályos, mert a Ket. az Avtv.-nél gyengébb jogérvényesítési pozíciót biztosít az alkotmányos jog érvényesítésére.

Az ombudsman álláspontja szerint a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos jog szabályozása körében nem az Avtv.-t kell egy eljárási törvényhez igazítani, hanem fordítva. Az Avtv., az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény, valamint egyéb törvények kielégítően szabályozzák azokat az eseteket, amelyek indokoltan zárnak ki a nyilvánosságból közérdekű adatokat (államtitok, szolgálati titok, döntés megalapozását szolgáló adat, üzleti titok, adótitok stb.). Szó sincs tehát arról, hogy a Ket. szabályozási logikájának „Avtv.-kompatibilis” megfordítása súlyos érdek- vagy jogsérelemhez vezetne a hatósági eljárások során.

A Ket. módosításáról szóló, az Országgyűlés által elfogadott 2008. évi CXI. törvény az adatvédelmi biztos minden lényeges észrevételét tartalmazva alapjaiban változtatta meg a közigazgatási eljárás keretében folyó adatkezelés korábbi szabályozási logikáját. Ezen módosítások közül az egyik legfontosabb, hogy a törvény új, 64/A. §-a kimondja, hogy ha törvény a döntés nyilvánosságát nem korlátozza vagy nem zárja ki, az eljárás jogerős befejezését követően a személyes adatot és védett adatot nem tartalmazó jogerős határozatot bárki korlátozás nélkül megismerheti, és arról költségtérítés ellenében másolatot kérhet. A döntésben szereplő személyes és más törvény által védett adatot az adatkezelőnek a dokumentumban felismerhetetlenné kell tenni. A másik fontos újrást a Ket. ugyancsak új 80/A. §-a tartalmazza. E rendelkezés tíz olyan ügycsoportot sorol fel, amelyek esetében az eljáró közigazgatási szerv a meghozott jogerős vagy fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható határozatát, a védendő személyes adatok felismerhetetlenné tételét követően – egyedi igény nélkül is – köteles közzétenni.

Ezek a változások a módosítás 2009. októberi hatályba lépését követően a közigazgatási szervek működésének átláthatóságában döntő változást jelentenek majd. Éppen emiatt figyelmeztette a biztos az előkészítés folyamán a jogalkotót arra, hogy elengedhetetlenül szükséges a jogalkalmazók széles körének felkészítése. A szükséges jogszabályi változások ugyanis csak akkor hoznak valódi eredményt, ha az érintett szervek felkészülését szakmailag alapos képzés segíti, és arra megfelelő idő és pénzügyi forrás áll rendelkezésre.¹⁴²

Az adatvédelmi biztos tevékenységének kezdettől fogva az egyik fontos kérdése, hogy az egyedi hatósági ügyek dokumentumainak megismerhetőségét a közigazgatási hatósági eljárás vagy az Avtv. szabályai szerint kell-e megítélni. 2004-ben több ügy érkezett, amely olyan államigazgatási hatósági ügyre vonatkozott, amely nemcsak az ügyfelek jogait érintette, hanem kihatással volt az ügyfeleken kívüli személyek jogaira is.¹⁴³ A környezeti adatok nyilvánosságához, az üzleti titok védelméhez fűződő jog,

¹⁴¹ Kúria Pfv.21.438/2016/6. [5]

¹⁴² ABI-1084/J/2008.

¹⁴³ ABI-1027/A/2004. ABI-1089/A/2004.; ABI-1119/A/2004.; ABI-1936/K/2004.



illetve a közigazgatási hatósági eljárás szabályainak való egyidejű megfelelés hármass problémája több esetben is vizsgálat tárgya volt.¹⁴⁴

A biztos álláspontja szerint az alábbi szempontok figyelembevételével kell eljárni a különféle hatósági döntések (pl. környezeti szakhatósági hozzájárulás, építési engedély, működési engedély, területfoglalási engedély, fakivágási engedély) megismerhetőségének vizsgálatakor:

1. Az adott esetben a közigazgatási jog hatálya alá eső ún. hatósági ügyről van-e szó. Amikor egy állampolgár vagy egy civil szervezet az Avtv.-re hivatkozva közérdekű adatokat kér, nem közigazgatási hatósági ügyről van szó, hanem egy alapjog érvényesítéséről.
2. A közérdekű adatok megismeréséhez való jogot a biztos szerint meg kell különböztetni az iratbetekintési jogtól.
3. Nincs szükség az érdekeltség igazolására olyan adatok kérése esetén, amelyek közérdekű adatnak minősülnek.
4. A közérdekű adatok megismerésének joga bárkit megillet, az nincs ügyféli pozícióhoz kötve.¹⁴⁵

Az államigazgatási hatósági ügyeket illetően az adatvédelmi biztos szerint az ügyfélen és képviselőjén kívül más személynek (szerv képviselőjének) akkor engedhető meg az iratokba való betekintés vagy másolat készítése, ha igazolja, hogy az iratok tartalmának ismerete jogának érvényesítése vagy feladatának teljesítése céljából szükséges. Nincs szükség azonban az érdekeltség igazolására olyan adatok esetén, amelyek közérdekű adatnak minősülnek, hiszen ezek az adatok az irat többi részétől elválasztva, azonosításra alkalmas módon is kiadhatók.¹⁴⁶

A 2004. évi beszámolóban a biztos kitért arra, hogy javasolta a Ket. olyan kiegészítését, amely a közigazgatási hatósági döntések meghatározott körét illetően azok nyilvánosságát írja elő. Egy állásfoglalás arra is felhívja a figyelmet, hogy a Ket. egyes szabályai indokolatlanul szűkítik a nyilvánosságra hozható határozatok körét azzal, hogy csak a jogerős határozat nyilvánosságra hozatalát teszik lehetővé.¹⁴⁷

Az adatvédelmi biztos 2001. évi beszámolója szentelt külön fejezetet az államigazgatási hatósági eljárás és az információszabadság konfliktusának. Az adatvédelmi biztos 2001-ben felhívta a figyelmet arra, hogy „számos esetben – különösen akkor, amikor az állam szervei korlátozott mennyiségben rendelkezésre álló erőforrások elosztásáról, felhasználásáról döntenek – indokolt a minél szélesebb társadalmi kontroll. Az államigazgatási ügyek túlnyomó többségében azonban erre nincs szükség. Nehezíti továbbá e kérdés megítélését, hogy az eljárási jogok egyik legfontosabbikát, a felek, ügyfelek egyenlőségét sértheti, ha ugyanazon típusú ügyekben más-más szabályok vonatkoznak a természetes, illetve a jogi személyekre.”¹⁴⁸

6.1.3.2 Iratbetekintés a polgári eljárásjogban

Pp.

162. § [Az iratbetekintésre jogosultak köre, az iratbetekintés jogának terjedelme, a személyes adatok kezelésének időtartama és terjedelme]

(1) A felek, valamint azok képviselői, a szakértő és az ügyész a per iratait - a határozatok tervezeteinek és az esetleges különvéleménynek a kivételével - a per bármely szakaszában külön engedély nélkül megtekinthetik és azokról maguknak másolatokat vagy kivonatokat készíthetnek.

(2) A beavatkozó és annak képviselője a per iratainak megtekintésére, valamint azokról másolat vagy kivonat készítésére a beavatkozást engedélyező határozat meghozatalát követően jogosult.

(3) Az (1) és (2) bekezdésben meg nem határozott más perbeli személyek a per iratait a rájuk vonatkozó részben tekinthetik meg, és azokról maguknak másolatot vagy kivonatot készíthetnek.

¹⁴⁴ ABI-504/A/2004.; ABI-1122/A/2004.; ABI-790/A/2004.

¹⁴⁵ ABI-823/A/2006.; ABI-1359/A/2006.

¹⁴⁶ ABI-1027/A/2004.

¹⁴⁷ ABI-2065/K/2005.

¹⁴⁸ Az Adatvédelmi Biztos beszámolója 2001. 143.



(4) Bíróság, ügyészség, közjegyző, bírósági végrehajtó, nyomozó hatóság vagy közigazgatási hatóság megkeresésére - törvényben meghatározott feladataik ellátásához szükséges mértékben - a bíróság a per iratait vagy azok másolatát vagy kivonatát megküldi, illetve azokba betekintést engedélyez.

(5) Az (1)-(4) bekezdésben meghatározott személyeken és szerveken kívül - a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvényben szabályozott tájékoztatás kivételével - az eljárásról felvilágosítás annak adható, akinek az eljárás lefolytatásához, illetve annak eredményéhez jogi érdeke fűződik. Az eljáró bíróság elnöke - az ehhez fűződő jogi érdek igazolása után - engedélyezi az iratok megtekintését, az azokról való másolat vagy kivonat készítését, illetve a szükséges felvilágosítás megadását.

(6) A bíróság a perben érvényesített jog elbírálása céljából, azzal összefüggésben megismert személyes adatokat az adatkezelés céljának megvalósulásáig, de legkésőbb az eljárás tárgyát képező ügy iratainak selejtezéséig vagy levéltárba adásáig kezeli. A bíróság e személyes adatokat eljárásának jogerős befejezését követően kizárólag a jogerős döntés végrehajtása, a jogerős döntésben foglaltak ellenőrzése, a jogerős döntésével összefüggő jogorvoslat vagy törvényben meghatározott egyéb feladat végrehajtása céljából kezelheti, és kizárólag e személyes adatok kezelésére jogosult más szerv vagy személy részére továbbíthatja.

163. § [Titokvédelemmel kapcsolatos szabályok]

(1) A 162. §-ban foglaltaktól eltérően, az olyan tárgyalásról készült jegyzőkönyvet, amelyről a nyilvánosságot minősített adat megőrzése érdekében zárták ki, illetve a minősített adatot tartalmazó egyéb okiratot lemásolni vagy arról kivonatot készíteni nem lehet. Ilyen ügyben az iratok megtekintésének is csak a minősítő által kiadott engedély alapján, a minősített adat védelméről szóló törvényben meghatározott szabályok szerint, a bíróság elnöke által megállapított feltételek mellett van helye.

(2) A felek, az ügyész és a perben részt vevő egyéb személyek, valamint azok képviselői az eljárás során az üzleti titkot, hivatásbeli titkot vagy törvényben meghatározott, az (1) bekezdésben nem említett más titkot tartalmazó iratok esetén - a titok megtartásának kötelezettségét tartalmazó, írásba foglalt nyilatkozat megtétele mellett -, az eljáró bíró által megállapított rendben és szabályok szerint gyakorolhatják az iratbetekintési és másolatkészítési jogot. Ha azonban a titoktartás alóli felmentés megadására jogosult a 322. § (2) bekezdése alapján határidőben úgy nyilatkozott, hogy az üzleti titkot, hivatásbeli titkot vagy törvényben meghatározott más titkot tartalmazó irat megismeréséhez nem járul hozzá, a bíróságon, a jegyzőkönyvvezetőn, illetve a leírón kívül az irat e titkot tartalmazó részét más nem tekintheti meg, azt lemásolni vagy arról kivonatot készíteni nem lehet.

(3) Ha a per tárgyát annak eldöntése képezi, hogy az okirat tartalma közérdekű adatnak minősül-e, az eljárás során ezt az okiratot megismerni nem lehet, és az az eljárás jogerős befejezése után is csak a per eldöntéséhez képest tekinthető meg, illetve másolható le. E rendelkezést a bíróságra, a jegyzőkönyvvezetőre, illetve a leíróra és arra a perbeli személyre, aki az iratot benyújtotta, nem kell alkalmazni.

(4) Az (1) bekezdésben említett jegyzőkönyv, valamint az (1)-(3) bekezdésben meghatározott titkot tartalmazó irat megtekintését, valamint azok tartalmáról történő felvilágosítás adását, továbbá a (2) és (3) bekezdésben meghatározott titkot tartalmazó iratról való másolat és kivonat készítését kizárólag a minősítő vagy a titoktartás alóli felmentés megadására jogosult által adott megismerési engedélyben vagy felmentésben feltüntetett személy részére lehet engedélyezni.

(5) Az iratok megtekintése és a másolatkészítés során a 285. § rendelkezéseit alkalmazni kell.

164. § [Anonimizált iratmásolat kiadása]

(1) Az ítéletről és az ítélettel szembeni perorvoslat során hozott, az alsóbb fokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasító végzésről - a (2) bekezdésben foglalt kivétellel - a per jogerős befejezését követő három hónap eltelte után a bíróságnak fizetendő, jogszabályban meghatározott díj ellenében bárkinek anonimizált másolat adható. A határozatban szereplő természetes személyek azonosítását lehetővé tevő adatokat olyan módon kell törölni, hogy az ne járjon a megállapított tényállás sérelmével; egyebekben a határozatban szereplő egyes személyeket az eljárásban betöltött szerepüknek megfelelően kell megjelölni.



(2) A határozatról - feltéve, hogy annak közzétételére a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény rendelkezése alapján nem kerül sor - nem adható másolat, ha

- a) a 163. § (1)-(3) bekezdésében meghatározott titkot tartalmaz,
- b) személyi állapotot érintő perben hozták meg, illetve
- c) olyan perben hozták meg, amelyben a bíróság a nyilvánosságot a tárgyalásról vagy annak egy részéről kizárta.

(3) A (2) bekezdés a) pontjától eltérően a határozatról anonimizált másolat adható, ha a per tárgyát az adat minősítésének, illetve titkosítása jogszerűségének eldöntése képezi és a bíróság azt állapítja meg, hogy az adatot titokvédelem nem illeti meg.

(4) Az (1) bekezdésben meghatározott másolatban nem kell törölni:

- a) törvény eltérő rendelkezésének hiányában az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó személy nevét és beosztását, valamint közfeladatával összefüggő egyéb személyes adatát, ha az adott személy az eljárásban közfeladatának ellátásával összefüggésben vett részt,
- b) a meghatalmazottként eljáró jogi képviselő nevét,
- c) az egyesület vagy alapítvány képviselőjének nevét,
- d) egyéb közérdekből nyilvános adatokat.

Az **Alkotmánybíróság** egy 2019. évi döntésében kiemelte, hogy „*egyedi jogviták eldöntésére irányuló ügyekre vonatkozóan az iratbetekintés, illetve az anonimizált határozatok megismerhetőségének a szabályai veendő figyelembe, míg jogegységi eljárás esetében a Bszi. kifejezetten erre vonatkozó előírásai. A Bszi. 42. § (1) bekezdése egyrészt a jogegységi határozat nyilvánosságát garantálja, a 37. §-a pedig arról rendelkezik, hogy a jogegységi tanács ülése, azon belül a tanácskozás maga nem nyilvános. Az eljárás többi szakaszával – így például az előkészítés során beszerzett véleményekkel – kapcsolatban azonban a jogszabály – az egyedi ügyek iratainak megismerhetőségével párhuzamba állítható – hozzáférést korlátozó előírást nem tartalmaz. A jelen ügyben támadott kúriai ítélet kifejezetten meg is állapította, hogy a Bszi. 37. §-a maga nem zárja ki a kért adatok kiadását: az ülés zártóságára vonatkozó rendelkezést nem lehet kiterjesztően értelmezni és a teljes jogegységi eljárásra vonatkoztatni.*¹⁴⁹ Ugyanezen döntésében az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy „*eljárásjogi szempontból nincs akadálya annak, hogy a kiadni kért iratok a peranyag részét képezzék: a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 119. § (2) bekezdése szerint, ha a per tárgyát annak eldöntése képezi, hogy az okirat tartalma közérdekű adatnak minősül-e, az eljárás során ezen okiratot megismerni nem lehet, és az az eljárás jogerős befejezése után is csak a per eldöntéséhez képest tekinthető meg, illetve másolható le; e rendelkezést a bíróságra, a jegyzőkönyvvezetőre (leíróra) és arra a perbeli személyre, aki az iratot benyújtotta, nem kell alkalmazni*”.¹⁵⁰ A közérdekű adat kiadása iránti perben „*a megismerni kívánt iratok bizonyítékként történő benyújtása nem jelenti egyben azt is, hogy a felperes iratbetekintés útján azokat minden további nélkül megismerhetné*”.¹⁵¹

A **Kúria** egy, jogi személyek nevét tartalmazó, bíróságnak címzett adatigénnyelssel összefüggésben megállapította, hogy azt csak az iratbetekintési szabályok alapján az arra jogosultak ismerhetik meg. Az arra nem jogosultak közérdekűadat-igénylés keretében nem ismerhetik meg a polgári peres eljárással érintett jogi személyek nevét, mert az sem közérdekű, sem közérdekből nyilvános adat.¹⁵² Egy eseti döntésben a Kúria azzal érvelt e szabályok fenntartása mellett, hogy „*önmagában azért, mert az egyes bírósági eljárásokban keletkeznek az adatok, és a bíróság közfeladatot lát el, még nem következik automatikusan az, hogy ezek az adatok automatikusan közérdekű adatok lennének. Ilyen értelmezés mellett ugyanis a bírósági iratok megismerhetőségére vonatkozó speciális szabályok könnyen megkerülhetőek lennének a közérdekű adatok megismerhetőségére való hivatkozással*”.¹⁵³ Az **Adatvédelmi Biztos** egy 2007. évi döntésében rámutatott, hogy „*a tárgyaláson kívüli szakasz adatainak megismerését főként az iratbetekintési jog szabályozása szerint kell megítélni, és itt merül fel az is, hogy az ügyszakok, ügycsoportok szerinti lajstromozás, ezen belül a peres ügyek lajstroma*

¹⁴⁹ 3069/2019. (IV. 10.) AB határozat [35]

¹⁵⁰ 3069/2019. (IV. 10.) AB határozat [52]

¹⁵¹ 3069/2019. (IV. 10.) AB határozat [52]

¹⁵² A Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. számú összefoglaló véleménye

¹⁵³ Kúria Pfv.22.163/2016/6. [15]



megismerhető-e bárki által. Erre vonatkozóan a bíróságok eljárását szabályozó jogszabályok nem adnak kifejezett iránymutatást, és nincs olyan rendelkezés, mely a folyamatban lévő perekben a peres felek nevével együtt a per főbb adatainak nyilvánosságát mondaná ki, illetve tiltaná – jogi személyek esetében – a nyilvánosságot. A nyilvánosság egy bizonyos körben a fentiekben elmondottakból levezethető, így például a közfeladatot ellátó szervek vonatkozásában a nyilvánosság a folyamatban lévő perekre is értendő, mivel az Avtv. 19. §-a alapján a szerv peres ügyeivel kapcsolatos adatok, mint a tevékenységükre vonatkozó közérdekű adatok, nyilvánosak. Továbbá egyes ügyek már a per megkezdése előtt a sajtó által nyilvánosságra kerülhetnek. Azon perek esetében pedig, amelyekben tárgyalást tartottak, a tárgyalási jegyzék által érvényesül egyfajta nyilvánosság”.¹⁵⁴

K3.1	Az Ákr. szerinti iratbetekintési jog szűkebb körű a közérdekűadat-igénylésnél.
K3.2	A különböző jogalapokon igényelt megismerési, betekintési jogok esetében egy általános, észszerűtlen adatigénylésre vonatkozó szabály alkalmas lehet a teljesen azonos tartalmú megkeresések elutasítására.

Az iratbetekintés, beszéljünk akár közigazgatási eljárásjogi vagy polgári eljárásjogi alapelvekről, alapvetően más jellegű jogintézmény, mint a közérdekű adatok megismerésére irányuló adatigénylés. Amikor egy a közérdekű adatot kezelő szervezethez meghatározott adatok megismerésére irányuló kérés érkezik be, annak megjelölése nélkül, hogy azt milyen jogalapon igénylik, úgy a szervezet több szempontot is figyelembe vehet annak eldöntése, kiderítése során, hogy mely jogalap alkalmazható, alkalmazandó. Az iratbetekintési jog speciálisabb jogintézmény, hiszen meghatározott személyi kört érint, és meghatározott adatkörre vonatkozhat csak (egy meghatározott eljáráshoz kapcsolódó iratok, és az azokban foglalt adatok). Ennél fogva az erre történt visszakérdezéssel egyértelműen kiszűrhető, hogy iratbetekintési jogával él-e a személy. Ennél fogva az iratbetekintés oldaláról kell megközelíteni a meg nem határozott jogalapú adatmegismerési kérelmeket, hiszen ez a szűkebb jogintézmény.

A H3.1. hipotézis beigazolódott.

Előfordulhat olyan helyzet, hogy valaki több jogalapon kívánja ugyanazon adatokat megismerni. Ilyenkor mérlegelni kell azt, hogy a különböző jogalapok esetén azonos vagy különböző adatköröket ismerhet-e meg a kérelmező/adatigénylő. Amennyiben először iratbetekintéssel élt, és ezután szeretné megismerni a döntésben foglalt közérdekű adatokat, úgy szűkebb adatkört ismerhet meg, hiszen a közérdekből nyilvános adatnak nem minősülő személyes adatok és más hasonló információk ezt az igényt nem fogják át. Ennél fogva egy későbbi, iratbetekintési igény kiegészítő adatokat is átfog (például környezeti információkkal kapcsolatos ügyiratok megismerése egy civil szervezet által). Fordítva ez jellemzően nem igaz, az iratbetekintést követő közérdekű adatigény kevesebb adatot fog tartalmazni szükségszerűen.

Előfordulhat, hogy valaki zaklató jelleggel, visszatérően kéri adatok másolatának kiadását, megismerését. Ez általános jelleggel nem utasítható el arra hivatkozással, hogy az adatigénylés visszaélésszerű, hiszen az egyes, eltérő jogalapon nyugvó kérelmek azonosítása és teljesítése egyedi mérlegelést igényel. Nem teszi önmagában visszaélésszerűvé az egyedi adatigénylést tehát, ha több jogalapon igényli ugyanazon adatok körét. Ehhez többlet tényállási elem meglétére van szükség, amely a visszaélésszerűséget kellően igazolja. Ennek ellentmond ugyanakkor, hogy az adatigénylés keretében a Tromsø-i Egyezmény nem teszi lehetővé, hogy az adatigénylő szándékát a teljesítés (vagy annak megtagadása) esetén figyelembe vegyék. Ez ugyanakkor a törvényes célra vonatkozik, a joggal való visszaélés esetén egy jogszabályt nem annak céljának megfelelően gyakorolják, így ez vizsgálható elméletben, hiszen a Tromsø-i Egyezmény vonatkozó rendelkezésének teleologikus értelmezése ezt nem fogja át. Célszerű álláspontunk szerint azonban ennél lényegesen egyszerűbben megoldani az ilyen helyzeteket. A teljesen azonos tartalmú, ismétlődő és ebből fakadóan túlzónak minősülő adatigénylések nyilvánvaló észszerűtlenség miatt elutasíthatók, ha egyáltalán nem azonosítható semmilyen ráció az adatigénylések ismétlődésében, az eltérő jogalapok párhuzamos gyakorlásában. A közigazgatási eljárások ügyfelei, tekintve, hogy az erre vonatkozó szabályozás lex specialis,

¹⁵⁴ ABI-780/K/2007.



iratbetekintéssel és nem közérdekűadat-igényléssel élhetnek alapvetően. Abban az esetben, ha valaki ugyanazon adatokra több jogalapon is előterjeszt adatigénylést, az észszerűtlennek minősülhet információszabadság oldalról, míg az Ákr. oldaláról az ügyféli jóhiszeműség védelme dőlhet meg. **A H3.1 beigazolódott. A H3.2 hipotézis részben beigazolódott.**

Az iratbetekintés és a közérdekű adatok megismerése iránti igény egyértelműbb elválasztása érdekében a beiktatandó alapelvek között elhelyezésre kerülő (korábban már ismertetett szabály indokolt.

Javaslat az Infotv. módosítására

27/D. § (1) A közérdekű adatok megismerését és terjesztését korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. A nyilvánosság korlátozása csak akkor fogadható el, ha azt más alapjog érvényesülése, vagy valamely alkotmányos érték védelme kényszerítően indokolja, illetve elkerülhetetlenül szükségessé teszi.

(2) Az (1) bekezdéstől eltérően a bírósági, hatósági eljárásokban keletkezett közérdekű adatok megismerésére az adott eljárásra vonatkozó jogszabály rendelkezései az irányadók.

6.1.4 A közfeladatot ellátó szervek (közérdekű adatot kezelő szervezetek) önreflexiója, önértékelése

12. táblázat: A 4. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K4	Alkalmas-e a közfeladatot ellátó szerv önreflexiója mint korrekciós mechanizmus az adatigénylések hatékonyabb teljesítésére a közfeladatot ellátó szervek részéről?
H4.1	A skót önértékelési mátrix szempontrendszere, illetve annak egyes elemei, így különösen a vezetői elköteleződés, bizonyos tekintetben alkalmazhatók a magyar közfeladatot ellátó szervek vonatkozásában is.
H4.2	Az információszabadságot az is javíthatja, ha az egyes közfeladatot ellátó szerveken belül tudatosan kezelik az adatigényléseket: azokat az összehasonlítást és elemzést lehetővé tevő módon nyilvántartják és statisztikát vezetnek róluk.
H4.3	Puha szankcióként szolgálhat az, ha a közfeladatot ellátó szervek meghatározott csoportjai szerinti bontásban statisztikát tesznek közzé arról, hogy melyik szerv magaslik ki vagy marad le az adatigénylések teljesítésében.
H4.4	A közfeladatot ellátó szervhez érkező megkeresések értékelése hozzájárulhat ahhoz, hogy a szerv javítsa saját gyakorlatát, illetve az adott szervbe vetett bizalmat.
H4.5	A közfeladatot ellátó szervek rávehetőek arra hosszútávon, hogy a közzététel a befektetett munka és ráfordított idő ellenére számukra is előnyös.

Forrás: saját szerkesztés

6.1.4.1 Jogi szabályozás

Az **Infotv.** nem rendelkezik a közfeladatot ellátó szervek önértékeléséről. Csupán azzal kapcsolatban tartalmaz rendelkezést, hogy a közfeladatot ellátó szervek az elutasított kérelmekről és az elutasítások indokairól nyilvántartást vezetnek, és az ebben foglaltakról évente tájékoztatják a NAIH-ot.¹⁵⁵ Hasonlóan

¹⁵⁵ Infotv. 30. § (3) bek.



nem találunk a **Tromsø-i Egyezményben** sem vonatkozó rendelkezést. Ezzel szemben például **Skóciában** nagy hagyománya van a közfeladatot ellátó szervek önkéntes vagy az Információs Biztos által elrendelt, különböző modulokon alapuló önértékelésének, amelynek jogalapját a FOISA 60. §-a biztosítja elsősorban. TÓTH ÉVA mutat rá, hogy számos ország rendelkezik önértékelési eszköztárral, és ehhez kapcsolódó, kidolgozott, országspecifikus módszertannal, azonban álláspontja szerint a skót önértékelési eszköztár lehet a legalkalmasabb arra, hogy – a magyar jogrendszerhez való igazítást és finomhangolást követően – alkalmazásra kerüljön hazánkban.¹⁵⁶ Ennél fogva a kutatás kizárólag erre fókuszál. TÓTH tanulmánya a „*a skót információs biztos eszköztárát mutatja be részletesen, legfőképpen a közzétételi modulra fókuszálva. Az USA Igazságügyi Minisztériumának Információs Politika Hivatala eszköztárát csak röviden elemzi a tanulmány, mivel az meglehetősen specifikus az USA információs szabadság szabályozására. Azonban mindkét eszköztárban vannak olyan értékes elemek, amely a magyar gyakorlathoz jobban illeszkednek. A skót közzétételi modul kérdései jól alkalmazhatók a magyar közzétételi gyakorlatra, viszont a skót eszköztárban több táblázatot is ki kell töltenie a szervezeteknek, ami itthon elképzelhető, hogy összetettsége miatt visszatartaná a szervezeteket az önértékeléstől. Az USA egy egyszerűbb dokumentációs és értékelési rendszert alkalmaz, viszont kérdéseinek csak nagyon kis százalékát lehet mintaként átvenni. Az egyszerűbb értékelési rendszert lehet, hogy könnyebb alkalmazni, de nem biztos, hogy olyan pontos képet kapunk a szervezet gyakorlatáról, mint egy részletesebb értékelési rendszerrel.*”¹⁵⁷

6.1.4.2 Megjelenése a joggyakorlatban

A közfeladatot ellátó szervek önértékeléséről viszonylag kevés szó esik a joggyakorlatban, hiszen ez – legalábbis a magyar jogban – a tételes jog területére eső *soft law* terület, amely ennél fogva a jogszociológia területére esik, eshet. Az **Alkotmánybíróság** szerint a közérdekű adatok megismerésének biztosítása az adatkezelők egyik alapvető, alkotmányos feladata, és az alapjog védelmére irányuló intézményvédelmi kötelezettségük alapján a közérdekű adatokat kezelő szervezetek aktív magatartást kell tanúsítaniuk, kötelesek a közérdekű adatokhoz való hozzáférést garantálni. Az adatkezelő szerv tehát tevőlegesen magatartásra kötelezett.¹⁵⁸ A **Pécsi Ítéltábla** szerint ezen elvárásnak logikus indoka az ún. „*információs aszimmetria*”: az adatkezelő ugyanis a legtöbb esetben jóval több, részletesebb és pontosabb információval rendelkezik a birtokában lévő adatokról, mint amilyennel az igénylő.¹⁵⁹ A **Fővárosi Ítéltábla** rámutatott arra, hogy az adatigénylés teljesítése vonatkozásában nem bír jelentőséggel az adatkezelő belső szervezeti felépítése, belső szabályzata, ugyanis ezek értékelése az adatkiadás iránti perekben ahhoz vezethetne, hogy az adatkezelőnek ténylegesen lehetősége lenne arra, hogy saját működési szabályzatának rendelkezéseivel, szervezeti felépítésének megválasztásával a közérdekű adatok megismeréshez való jogot korlátozza.¹⁶⁰

Az **Emberi Jogok Európai Bírósága** gyakorlata vonatkozásában nem található releváns megállapítás.

6.1.4.3 Skót önértékelési eszköztár

6.1.4.3.1 Az eszköztár elkészítésének céljai

H4.4	A közfeladatot ellátó szervhez érkező megkeresések értékelése hozzájárulhat ahhoz, hogy a szerv javítsa saját gyakorlatát, illetve az adott szervbe vetett bizalmat.
H4.5	A közfeladatot ellátó szervek rávehetőek arra hosszútávon, hogy a közzététel a befektetett munka és ráfordított idő ellenére számukra is előnyös.

A skót önértékelési eszköztár (*FOI self-assessment toolkit*) olyan erőforrások összeállítása, amelyet azzal a céllal hoztak létre, hogy segítse a skót közhivatalokat az információs szabadsággal kapcsolatos

¹⁵⁶ Tóth Éva: Önértékelési eszköztár. Kézirat.

¹⁵⁷ Tóth Éva: Önértékelési eszköztár. Kézirat.

¹⁵⁸ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat; BDT 2019. 4073. = Pécsi Ítéltábla Pf.III.20.036/2019/4.

¹⁵⁹ BDT 2019. 4073. = Pécsi Ítéltábla Pf.III.20.036/2019/4.

¹⁶⁰ Fővárosi Ítéltábla Pf.20.741/2019/6.



teljesítményük felmérését és fejlesztését a legfontosabb területeken. Az önértékelési eszköztár céljai közé tartozik, hogy a hatóságok

- leképezzék a szervezetük erősségeit és jó gyakorlatait az információs szabadsággal kapcsolatos szabályok alkalmazása során, és ezután
- felmérjék ezen gyakorlatok hatékonyságát, és
- azonosítsák, hogy hol és hogyan javítható ez a gyakorlat.

A jó gyakorlatok mind a hatóság, mind a nyilvánosság számára előnyösek. A hatóságok számára gazdasági előnyökkel, és a hatóság „jóhírűségére” is hatással van, így különösen a megfelelő időben történő válaszadás vagy a kellően hatékony adatgyűjtés csökkenthetik annak az esélyét, hogy jogorvoslatot vesznek igénybe az adatigénylők, míg a hatékony proaktív közzététel csökkentheti az adatigénylések számát, és ezzel a hatósági munkát is. A nyilvánosság számára pedig azért lehet előnyös, mert könnyebben hozzáférhetővé válnak a közadatok, így jelentősen csökkenthető a ráfordított idő és az erőfeszítés, ami az információhoz jutással jár amelle, hogy egyfajta bizalom is kiépül. A hatóság és a nyilvánosság is kamatoztathatja azt, hogy jó kapcsolat alakulhat ki a két fél között amelle, hogy a nyitottságon alapuló jó kommunikáció és bizalom felbecsülhetetlen értékű.¹⁶¹ **A H4.4 hipotézis beigazolódott.**

Ezzel Magyarországon is erősíthető a közérdekű adatot kezelő szervezetek azon hozzáállása, értékelése, amely szerint az önértékelés számukra is előnyös, időt, energiát és munkaórát spórolhatnak meg, ha megfelelően tartják nyilván és teszik közzé az adatokat és teljesítik az adatigényléseket, azon túl, hogy egy bizalmas, segítő, építő légkör alakulhat ki az állampolgárok irányába, akiket szolgálnak. **A H4.5 hipotézis beigazolódott.**

Megjegyezzük, a 2. Kutatás megállapításai is alátámasztják, hogy az adatkezelői oldalon igényként jelentkezik a jó gyakorlatok megosztása. Az önértékelést bármelyik hatóság bármikor elvégezheti, amely szeretné felmérni vagy fejleszteni a teljesítményét. Skócia esetében a vizsgálat elvégzésére vagy a hatóság saját döntéséből kerülhet sor vagy azért, mert az Információs Biztos irodája (*the Commissioner's office*) ezt a hatóság számára javasolja. Az önértékelés számos modulból áll, amelyek közül a hatóság egyet, néhányat vagy valamennyit levizsgálhat attól függően, hogy milyen ezzel kapcsolatos igények merülnek fel. Esetenként a Biztos utasíthat egy hatóságot arra, hogy önértékelést végezzen el egy biztosi beavatkozás részeként.

6.1.4.3.2 Külső és belső ösztönzők

A sikeres önértékelés alapvetően azon múlik, hogy az azt elvégző hatóság tisztában van azzal, milyen téren szeretne eredményeket elérni. A hatóságoknak fel kell tenniük maguknak a kérdést, miért is akarják ténylegesen elvégezni az önértékelést. Ennek számos oka lehet (belső és külső ösztönzők), amelyek nem mindegyike kapcsolódik közvetlenül az információs szabadsághoz, de figyelembe veszik azt, hogy az információs szabadsággal kapcsolatos teljesítmény más területekhez is hozzákapcsolódik vagy megerősít. Az önértékelés ennél fogva egy tágabb felülvizsgálat részét is képezheti.

A belső ösztönzők azok, amelyek a hatóságban magában gyökereznek, így különösen az alábbiak:

- az ügykezelés központú folytonos fejlesztési program részeként történő hasznosítás,
- a panaszkezelés során azonosított problémákkal való foglalkozás,
- a Biztos ezzel kapcsolatos javaslata,
- egy belső vagy külső vizsgálat által azonosított probléma kezelése,
- gyengeség a törvényes határidőben történő teljesítésben történő válaszadással kapcsolatosan,
- annak vizsgálata, hogy az eljárásokban történő változtatások valóban hatékonyan működnek,
- a vezető beosztottak vagy külső érdekeltek azon célja, hogy megerősítést nyerjenek az alkalmazott gyakorlatok hatékonyságáról és eredményességéről,
- egy, a kommunikációt, nyitottságot és átláthatóságot célzó stratégiai program megvalósítása.

¹⁶¹ <https://www.itspublicknowledge.info/ScottishPublicAuthorities/Self-AssessmentToolkit/Self-AssessmentToolkitIntroduction.aspx>



A külső ösztönzők okai a hatóságon kívül gyökereznek vagy azért, mert a hatóság valamilyen cselekvésre kötelezett vagy azért, mert ez egy hatóságon kívüli tényezőre kíván reagálni. Külső ösztönző lehetnek különösen a következők:

- a Biztos ajánlotta a hatóságnak vagy kötelezte a hatóságot arra, hogy önértékelést végezzen el (pl. egy vizsgálat részeként), és ezzel kapcsolatosan a hatóság válaszát várja,
- egy másik, jellemzően szabályozó, ellenőrző hatóság gyakorlati problémákat tárt fel, amelyek közül az egyik az információszabadsággal kapcsolatos, így különösen a kommunikációval, a törvényi beszámolási kötelezettséggel, adatvédelemmel, az adatok nyilvánosságával vagy az iratkezeléssel, esetleg az elszámoltathatósággal kapcsolatosan,
- egy meghatározott ügy vagy a hatóság információszabadsághoz való hozzáállása a médiafigyelem középpontjába kerül.

6.1.4.3.3 Fejlesztési akcióterv

A Biztos szerint a vizsgálat összegzéséből és az eredményeiből egy fejlesztési akciótervet („*Improvement Action Plan*”) szükséges létrehozni. Az elemzés és a felmérés kamatoztatása mellett szükséges az is, hogy az önértékelés eredeti célját is figyelembe vegyünk, illetve azt is, hogy mit szükséges változtatni a következtetések alapján. Így például, ha az volt a cél, hogy bebizonyosodjon, hogy a hatáskörök gyakorlása a vágyott szintet megüti, úgy a cselekvéseknek a mindenkor minimumkövetelmények megvalósítására kell, hogy irányuljon. Amennyiben a cél az volt, hogy egy ismert problémával foglalkozzon a hatóság, úgy a cselekvéseknek a jelenlegi gyakorlat, eljárás vagy szabályzat megváltoztatására, felülvizsgálatára kell, hogy irányuljon.

A Biztos azt javasolja, hogy a cselekvési terv elkészítése csoportos tevékenység formájában valósuljon meg, és vegyenek részt benne olyan személyek, akik a változtatásokat a gyakorlatba át fogják ültetni és akik az erre fordítandó erőforrásokat biztosítják, de legalább azon személy bevonása szükséges, aki a hatóságnál az információszabadsággal kapcsolatos feladatokat mint vezető beosztott végzi. A be nem vont vezető beosztottakat ettől függetlenül célszerű tájékoztatni (az önértékelés eredményeinek megmagyarázása, és hogy miért van szükség az akciótervre).

Minden olyan intézkedésnek, amelyet a hatóság ez alapján tervez, az alább részletezett ún. SMART szempontoknak kell megfelelnie:

- **Specifikus:** azon területekre fókuszál, amelyek esetén a fejlesztés szükségessége azonosításra került, és az ehhez szükséges lépések növelik a hatóság jövőbeli teljesítményét.
- **Mérhető:** a fejlődés mérhetővé válik, amennyiben elérésre kerül.
- **Alkalmazható:** a terv a megfelelő embereket foglalja magában, akik felkészültek az ezzel kapcsolatos elköteleződésre, és akik megértik, hogy mi szükséges a terv eléréséhez, és van hatáskörük, hogy előkészítsék az alkalmazását.
- **Reális:** a tervben előirányzott cselekvések a rendelkezésre álló erőforrásokkal megvalósíthatók és arányosak az azonosított problémákhoz viszonyítva.
- **Teljesítési időhöz kötött:** szükséges kijelölni egy teljesítési időpontot minden cselekvés tekintetében azért, hogy legyen egy olyan határidő, amire figyelni kell, és ami segít beosztani az elvégzendő munkákat.

6.1.4.3.4 Önértékelési modulok

Az önértékelési mátrix moduljainak egyes pontjai több esetben hivatkoznak a S15/R9 szabályra. Ez az általános információszabadság-törvény 15 §-ára és a környezeti információk megismeréséről rendelkező törvény 9. §-ára vonatkozik. A FOISA 15. §-a kimondja, hogy a skót hatóságok kötelesek, amennyire az észszerűen elvárható, tanácsot és segítséget nyújtani annak, aki adatigénylést kíván benyújtani vagy nyújtott be.

A skót önértékelési mátrix hat modulot tartalmaz, ezek az egyes szempontokat négy csoportba osztják a kiválótól az elégtelen gyakorlat skáláján. Az alábbiakban az egyes modulok kiváló gyakorlatait mutatjuk be, hiszen ezek azok, amelyek mintaként szolgálhatnak a magyar közfeladatot ellátó szervek, a NAIH és a jogalkotó előtt is.



A hat modul a következő témakörök köré összpontosul:

1. Megfelelő (törvényes) határidőben történő válaszolás
2. Információkeresés és -azonosítás
3. Támogatás és segítségnyújtás
4. Proaktív közzététel
5. Panaszkezelés (az adatigénnyeléssel érintett hatóság belső jogorvoslati eljárása)
6. A teljesítés figyelemmel kísérése és kezelése

13. táblázat: A skót önértékelési eszköztár első modulja: a megfelelő időben történő válaszolás

	Kiváló
Válaszadási arányok	<ul style="list-style-type: none"> • Az adatigénylések 96-100%-a 20 munkanapon belül megválaszolásra kerül. • A panaszok 96-100%-a 20 munkanapon belül megválaszolásra kerül. • A válaszadás hiányából eredő, az Információs Biztoshoz beérkező fellebbezések ritkák vagy ritkán eredményesek.
Vezetői elköteleződés	<ul style="list-style-type: none"> • Stratégiai felelősség az adatigénylések teljesítéséért egyértelműen megnevezett vezető munkatársat terheli. • Köztudott, hogy ki a felelős és elszámoltatható az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek tekintetében a szervezet valamennyi szintjén. • Az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségeknek való megfelelés be van építve a költségvetésbe, a kockázatkezelésbe és az irányításba.
Infoszab. nyomonkövetése, figyelemmel kísérése és teljesítési jelentés	<ul style="list-style-type: none"> • Rendszeres felügyelet és jelentés az általánosan érvényesülő színvonalú teljesítéstől való eltérés esetén. • A gyakorlatból való tanulás folyamatos fejlődéshez vezet. • Az adatigényléseket és a panaszokat rutinszerűen nyomon követik és felügyelik. • A teljesítéssel kapcsolatos keretrendszer magába foglalja az adatigénylések és a panaszok kezelését.
Tudás a hatóságon belül	<ul style="list-style-type: none"> • Az összes alkalmazott képes azonosítani egy adatigénylést vagy egy panaszt. • Minden alkalmazott képes rá, hogy a feladatkörének megfelelő, információszabadsággal kapcsolatos kötelezettséget teljesítse. • Képzés, iránymutatás és más támogató intézkedés rutinszerű felülvizsgálata és frissítése. • Folyamatos továbbképző képzések beiktatása és friss információk nyújtása az információszabadság témakörében érintett valamennyi munkatársnak.
Az időben történő válaszolással kapcsolatos előkészületek	<ul style="list-style-type: none"> • A szabályzatok és eljárásrendek lényegesen meghaladják a törvény 60. §-ában foglalt rendelkezéseket azzal, hogy a középpontban a haladéktalan válaszadás áll. • Egyértelműen meghatározott, hogyan és kik iktatják és követik nyomon az adatigényléseket és panaszokat. • Az információszabadsággal kapcsolatos szerepek és felelősségek az alkalmazottak körében egyértelműen kijelölésre kerültek. Hatáskörök és problémakezelés minden szinten egyértelmű. • A hiánnyal és távolmaradással kapcsolatos szabályok megfelelőek.

Forrás: <https://www.itspublicknowledge.info/> alapján saját szerkesztés



14. táblázat: A skót önértékelési eszköztár második modulja: információkeresés és -azonosítás

	Kiváló
Elszámoltathatósággal és problémakezeléssel kapcsolatos utasítások	<ul style="list-style-type: none"> Az utasítások dokumentáltak, érthetők és általánosan alkalmazottak. A problémák és kérdések pontok a kereséssel kapcsolatosan rutinosan azonosíthatók. A megfelelő intézkedéseket megteszik, amennyiben szükség van rá. (
Dokumentumok tárolása	<ul style="list-style-type: none"> A törvény 61. §-ának megfelelően történik. Az információszabadság és a dokumentumok ügyvitele közötti kapcsolatok általános jelleggel érthetők.
Eljárások és rendszerek	<ul style="list-style-type: none"> Teljes keresés valósul meg minden esetben az adatigénylési szakaszban. Az adatigénylések teljes megértése. Nagy erősségek, nincsen gyengeség. Minden keresésről teljes eseménynapló érhető el. Az információs biztos vizsgálata sosem eredményezi azt, hogy további információt találjanak. Szabályzatok és eljárások rendszeres felülvizsgálata.
Iránymutatás és képzés	<ul style="list-style-type: none"> Minden alkalmazott megfelelően képzett. Hozzáférés biztosított a megfelelő iránymutatásokhoz. Aktuális információk, naprakész tudás átadása rendszeres képzések keretein belül.
Alkalmazotti erőforrások	<ul style="list-style-type: none"> Minden szinten biztosított, hogy megfelelő keresés valósulhasson meg, minden elérhető.
Monitoring, beszámolás, felülvizsgálat	<ul style="list-style-type: none"> A keresési előkészületek és a teljesítés folyamatos ellenőrzése és felülvizsgálata valósul meg, melyről a vezetőség felé is beszámolnak. A változáshoz vezető jó és rossz gyakorlatok azonosítása rutinszerű.

Forrás: <https://www.itspublicknowledge.info/> alapján saját szerkesztés

15. táblázat: A skót önértékelési eszköztár harmadik modulja: támogatás és segítségnyújtás

	Kiváló
Nyílt és átlátható kultúra	<ul style="list-style-type: none"> Egyértelműen elkötelezettek a nyitottság és az átláthatóság irányába. Általánosan elfogadott, hogy a közszolgálat iránti elköteleződés szerves részét képezi az, hogy a hatóság segíti az állampolgárokat az információ azonosításában és az információhoz való hozzájutásban. A személyzet rutinosan ragadja meg a megfelelő lehetőségeket, hogy a kódex 60. § szerinti alapvető követelményeket meghaladja.
Irányítás és ügyvitel	<ul style="list-style-type: none"> Annak felismerése, hogy a hatósághoz érkező kérdések és az azokra adott válaszok a kiváló ügyfélszolgálat sajátosságai. A kérdésekre és válaszokra vonatkozó felelősség és elszámoltathatóság egyértelmű, folyamatosan ellenőrzött és meghaladja a törvény 60. §-ában megfogalmazott minimumkövetelményeket.



	<ul style="list-style-type: none"> A kérdésekkel és válaszokkal kapcsolatos kockázatok azonosítása és kezelése rutinszerű.
Megbeszélések tanácsadás és támogatás céljából	<ul style="list-style-type: none"> A kérdésekkel és válaszokkal kapcsolatos szabályzatok és eljárásrendek lényegesen meghaladják a 60. § szerinti követelményeket. Az információs biztos vizsgálata ritkán talál hibát vagy kritizálja az S15/R9 alkalmazását. Gyakran közölnek közérdeklődésre számot tartó információkat, amelyek ilyenként megjelöltek és könnyen hozzáférhetők. Az információhoz jutás menete rutinszerűen felülvizsgálásra és aktualizálásra kerül. Az adatigénylések kezelése magában foglalja az adatigénylés teljesítésének kezelését. A hatóság munkatársait felhatalmazzák és ösztönzik a kérdésekkel és válaszokkal kapcsolatos, a törvény 60. §-ában foglalt alapkövetelményeken felüli teljesítésre.
Képzés és iránymutatás	<ul style="list-style-type: none"> Valamennyi alkalmazott tisztában van azzal, hogy az ügyfelekkel való ügyintézés részét képezi az információs szabadsággal kapcsolatos kérdések megválaszolása. Valamennyi alkalmazott képes az S15/R9 szerinti kötelezettségeknek eleget tenni. A képzéssel, iránymutatással és más jellegű támogatással kapcsolatos intézkedések felülvizsgálata és aktualizálása rutinszerű. A nyilvánossággal kapcsolatban álló alkalmazottakat rendszeresen értesítik új információkról és képzéseket tartanak nekik.
Figyelemmel kísérés, beszámolás és felülvizsgálat	<ul style="list-style-type: none"> Minőségi és teljesítési követelményekkel kapcsolatos rendszeres ellenőrzés és beszámolás. A gyakorlati tapasztalatokon alapuló rutinos tanulás hozzájárul a folyamatos fejlődéshez.

Forrás: <https://www.itpublicknowledge.info/> alapján saját szerkesztés

16. táblázat: A skót önértékelési eszköztár negyedik modulja: közzététel

	Kiváló
Vezetés	<ul style="list-style-type: none"> Nyilvános szervezeti elkötelezettség a közzététel iránt, ezt alátámasztó erős bizonyítékokkal a vezetőség részéről. Jelentős stratégiai döntések a közzététel finanszírozásáról. A közzététel melletti döntés rutinszerű. A vezetőség folyamatosan ellenőrzi és felülvizsgálja a közzététellel szemben megfogalmazott indokokat.
Gyakorlat	<ul style="list-style-type: none"> Az Információs Jegyzék tartalma jelentősen meghaladja a Modell Közzétételi Lista minimális tartalmi elemeit. A szervezet eljárásai garantálják az információs jegyzék minden szervezeti egység általi rendszeres frissítését. A közzététel integráns része minden tervezési folyamatnak. Az információs jegyzéket legalább negyedévente felülvizsgálják; az eredményről tájékoztatják a vezetőket.



Útmutatás és képzés	<ul style="list-style-type: none"> • Valamennyi alkalmazott megfelelően képzett. • Valamennyi alkalmazott számára elérhető útmutatás. • Rendszeres tájékoztatás a legújabb információkról és továbbképzés.
Közérdeklődés	<ul style="list-style-type: none"> • Rendszeresen alkalmazott, kialakult eljárások a szervezet által közzétett információk iránti közérdeklődés figyelemmel kísérésére. • Rendszeres konzultáció az érintettekkel érdeklődésük és szükségleteik felmérésére. • Az Információs Jegyzéket rendszeresen kiegészítik új információkkal a közérdeklődésre tekintettel.
A hozzáférés támogatása	<ul style="list-style-type: none"> • Információhoz való hozzáférésre vonatkozó tanácsadás és segítség azonnal elérhető. • A díjszabási tájékoztatót könnyű megtalálni és megérteni. • A speciális igényű emberek könnyen hozzáférnek az információkhoz a nekik szükséges formátumban. • A közzétett információ mindig a címzettek szükségleteinek megfelelő. • A szervezet egy közzétételi tervet tesz közzé.

Forrás: <https://www.itspublicknowledge.info/> Tóth Éva fordítása alapján saját szerkesztés

17. táblázat: A skót önértékelési eszköztár ötödik modulja: panaszkezelés

	Kiváló
Vezetőség	<ul style="list-style-type: none"> • A teljesítéssel kapcsolatos stratégiai felelősség egy vagy több szempontból meghaladja a FOISA 60. §-a szerinti követelményeket. • A panaszok egyfajta értékes minőségbiztosításnak is tekinthetők. • A panaszkezelés be van építve a költségvetésbe, a kockázatértékelésbe és a kormányzati (nyilvántartási) rendszerekbe. • A panaszokat kezelők delegálás alapján kerülnek kijelölésre. Létezik panaszkezeléssel kapcsolatos csoport vagy a panaszkezelők egy másik üzleti területről származnak, amelyek nem voltak érintettek az eredeti adatigénylésben.
Panaszeljárás	<ul style="list-style-type: none"> • Részletes eljárásrend áll rendelkezésre, amely biztosítja, hogy a panaszos elbírálása igazságos, részrehajlástól mentes és az ügy az elejétől fogva felülvizsgálatra kerül. • A panaszokkal kapcsolatos eljárás nyomon követése rutinszerű, amelyek magukba foglalják az egyes eljárásokra vonatkozó határidőket, és a késedelmes válaszolás elkerülésével kapcsolatos kockázatkezelést. • A panaszokat következetesen rögzítik, ideértve a kereséssel kapcsolatos információkat, az igénylőkkel kapcsolatos kommunikációt és tárgyalást.
Személyzeti erőforrások és képzés	<ul style="list-style-type: none"> • Az összes alkalmazott képes azonosítani egy panaszt, és tudja, hogyan kell eljárni abban az esetben, ha ilyet kap. • Panaszkezelésre ügyeleti rendszerben folyamatosan rendelkezésre állnak, a normál munkaidőn kívül is.



	<ul style="list-style-type: none"> • A panaszokat kezelő munkatársak valamennyien részt vettek képzésen és folyamatosan hozzájutnak szakmai támogatáshoz és tanácsadáshoz, amikor azt igénylik.
Készséges és fejlődő hatóság	<ul style="list-style-type: none"> • A panaszok során rutinszerűen azonosítható az adatigénylések kezelésének minőségét és hatékonyságát érintő fejlődés. • A panaszok mindig figyelembe veszik az eredeti panasszal kapcsolatos tágabb összefüggéseket, így különösen az ügyfél kiszolgálásának minőségét vagy az iratkezelés milyenségét. • A panaszokból való tanulás gyakran vezet további információk közzétételéhez.

Forrás: <https://www.itspublicknowledge.info/> alapján saját szerkesztés

18. táblázat: A skót önértékelési eszköztár hatodik modulja: a teljesítés figyelemmel kísérése és kezelése

	Kiváló
Az információszabadsággal kapcsolatos feladatok hatékony irányítása	<ul style="list-style-type: none"> • A hatóság egyértelműen elkötelezett a nyitottság és elszámoltathatóság irányába. • Az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek a hatóság stratégiai és műveleti szintjein megnevezett személyekhez vagy pozíciókhoz vannak rendelve, amelyekről mindenki tudomással bír. • A nem megfelelő teljesítés a szervezeti kockázatértékelési eljárás részét képezi. • Az információszabadsággal kapcsolatos feladatok számára megfelelő erőforrás van biztosítva, amely biztosítja a folytonosságot és az egyedi ügyekkel kapcsolatos hatékony eljárásokat.
Erőteljes teljesítés kezelés	<ul style="list-style-type: none"> • A célkitűzések lefedik az adatigénylés teljesítésének néhány állomását annak érdekében, hogy támogatásra kerüljön az azonnali válaszadás és a késedelem okainak azonosítása. • A célkitűzésekkel ellentétes teljesítményt rutinszerűen figyelemmel kísérik és a vezetőség felé rendszeresen jelentik. • A trendek kiemelésre, az okok azonosításra kerülnek, a megfelelő intézkedéseket megteszik és az eredményeket felülvizsgálják. • A törvényes határidőknek való megfelelés fontosságával és elmulasztásának következményeivel mindenki egyértelműen tisztában van.
Kommunikációs és közös felelősségvállalás	<ul style="list-style-type: none"> • Valamennyi alkalmazott megérti a szerepét a hatóság információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségeinek támogatásában. • A hatóság valamennyi munkatársa képes felismerni egy adatigénylést, és tudja, hogyan járjon el, ha ilyet kap. • Az egyes szervezeti egységek között az információszabadsággal kapcsolatos hatékony ügyintézésrel kapcsolatosan kialakult kultúrája van az együttműködésnek és a kommunikációnak.



Befektetés a képzésbe és az erőforrásokba	<ul style="list-style-type: none"> • Az adatigénylések teljesítésével kapcsolatos tudást és tanulságokat a hatóság egészével rendszeresen és rutinszerűen megosztják. • Valamennyi alkalmazott rendszeresen részt vesz információszabadsággal kapcsolatos képzéseken, amelyek témái magukba foglalják az adatigényléseket, proaktív közzétételt és iktatást (<i>record management</i>) • Külső képzéseken és eseményeken való részvétel az információszabadsággal kapcsolatos valamennyi munkatárs fejlődési tervének része. • Az elektronikus rendszert használja, fenntartja és rendszeresen frissíti a hatóság, hogy hatékonyan naplózza, felügyelje és jegyzőkönyvezzé az adatigényléseket. • A teljesítések kezelése és figyelése gyakran vezet az információszabadsággal kapcsolatos képzésekbe és erőforrásokba való befektetéshez.
--	---

Forrás: <https://www.itspublicknowledge.info/> alapján saját szerkesztés

6.1.4.4 RTI index vonatkozó indikátorai

Mivel az önértékelés jellemzően az információszabadság egészét felöleli, ezért az RTI index számtalan indikátora releváns lenne. A kutatás itt csak azokra szorítkozik, amelyek nem kifejezetten az egyedi adatigénylésekhez, illetve a proaktív közzétételhez kapcsolódnak, hanem elsősorban a közfeladatot ellátó szervek belső munkaszervezéséhez. Ezzel kapcsolatosan 5 indikátor emelhető ki:

- Van olyan rendszer (akár jogkövetkezményi, akár jogorvoslati formában) a jogrendszerben, amely alkalmas kezelni azoknak a közhatalmi szerveknek a problémáit, akik rendszerszinten nem vagy alulteljesítenek. [51. indikátor]
- A jog kötelez olyan intézkedések megtételére, amely a nyilvánosság tudatosságát növeli, mint amilyen az ezzel kapcsolatos iskolai tájékoztató anyagok készítése is. [56. indikátor]
- Létezik egyfajta rendszer, amelyben az adatok kezelésével kapcsolatos minimumkövetelmények szabályozásra és alkalmazásra kerülnek. [57. indikátor]
- A jog megköveteli, hogy a hivatalnokok képzési programon vegyenek részt. [59. indikátor]
- A közhatalmi szervek kötelesek évente jelentést készíteni azon tevékenységekről, amelyek a közzététellel kapcsolatos kötelezettségeik megvalósítását célozta, és amely magában foglalja a beérkező adatigénylésekről készült statisztikát, és azt is, hogy ezen igényléseket hogyan kezelték. [60. indikátor]

19. táblázat: Az RTI index közfeladatot ellátó szervek önértékeléséhez kapcsolódó egyes indikátorai az Európai Unió országaiban

Ország	51	56	57	59	60
Ausztria	0	0	0	0	0
Belgium	0	0	0	0	0
Bulgária	2	0	0	2	2
Ciprus	1	0	0	0	0
Csehország	0	0	0	0	2
Dánia	0	0	0	0	0
Észtország	0	0	1	0	0



Európai Unió	0	1	0	1	2
Finnország	1	2	2	2	0
Franciaország	0	0	0	0	0
Görögország	0	0	2	0	0
Hollandia	0	0	2	0	0
Horvátország	2	0	1	0	2
Írország	0	2	1	2	0
Lettország	0	0	0	0	0
Lengyelország	0	0	0	0	0
Litvánia	0	0	0	0	0
Luxemburg	0	0	0	0	0
Magyarország	0	2	0	0	1
Málta	0	0	2	2	2
Németország	0	0	0	0	0
Olaszország	2	0	1	0	1
Portugália	0	0	0	0	0
Románia	0	1	0	0	2
Spanyolország	0	2	2	2	0
Svédország	0	0	2	2	2
Szlovákia	0	0	0	0	0
Szlovénia	2	1	2	0	2

Forrás: saját szerkesztés

Mivel itt jellemzően nem az információszabadság tartóoszlopait képező szabályokról, hanem elsősorban soft law eszközökről, kifinomult részletszabályokról van szó, jellemzően sokkal kevesebb ország teljesít jól. Három alapvető kategória rajzolódik ki a táblázat tanulmányozásából:

1. Azon országok köre, akik egyáltalán nem rendelkeznek szabályozással e tárgykörökben (*Ausztria, Belgium, Dánia, Franciaország, Lettország, Lengyelország, Litvánia, Luxemburg, Németország, Portugália, Szlovákia*).
2. Azon országok, amelyek egy-két vonatkozó szabályt tartalmaznak, ez azonban nem rendszerszintű, nem célzott jogalkotás eredménye (*Ciprus, Csehország, Észtország, Görögország, Hollandia, Magyarország, Olaszország, Románia*).
3. Azon országok, amelyek próbálják szisztematikusan szabályozni ezeket a kötelezettségeket (*Bulgária, Horvátország, Finnország, Írország, Málta, Spanyolország, Svédország, Szlovénia*).

Jellemzően azon országok szereznek ezen indikátorok tekintetében is magas pontszámot, amelyek a szabályozásuk más szegmensei tekintetében is az élen vannak az uniós országok között. Látható azonban az, hogy valamennyi indikátor tekintetében egyetlen ország szabályozása sem kielégítő. Ennek valószínűleg az az oka, hogy egy ország nem szabályozhat mindent részleteibe menően (illetve a jogalkotás nem az RTI indexhez igazodik).

A hipotézisek szempontjából a kutatás ezen indikátorok közül a 60.-ra fókuszál, amely az adatigénylésekkel, információszabadsággal kapcsolatos statisztikák készítésének szabályozására vonatkozik.

A **horvát szabályozás** értelmében például a közhatalmi szervek kötelesek hivatalosan nyilvántartani a kérelmeket, az ehhez kapcsolódó eljárásokat és döntéseket mind az egyedi adatigénylések, mind a közadatok újrashasznosítását illetően.

A **cseh szabályozás** értelmében a hatóságok éves jelentésének a következő adatokat kell tartalmaznia többek között:

- a beérkező adatigénylések számát, és az adatigénylések alutasításáról szóló döntések számát,



- azon döntések számát, amelyek jogorvoslati eljárással érintettek,
- valamennyi bírósági döntés indokolásának központi részét, amely az illetékes szerv megismerést megtagadó döntésének jogszerűségét felülvizsgálta, és egy áttekintőt mindazon kiadásról, amely a bírósági eljárásokkal összefüggésben felmerült az illetékes hatóság oldalán, ideértve a személyzet és a jogi képviselőt költségét,
- (a 16. § szerinti) panaszok számát, a panaszra okot adó körülményt és azok kezelésének rövid leírását.

A **szlovén szabályozás** azt mondja ki, hogy a közhatalmi szerv köteles a törvény végrehajtásával kapcsolatos éves jelentést benyújtani az illetékes minisztériumhoz január 31. napjáig az előző évről vonatkoztatottan.

H4.1	A skót önértékelési mátrix szempontrendszere, illetve annak egyes elemei, így különösen a vezetői elköteleződés, bizonyos tekintetben alkalmazhatók a magyar közfeladatot ellátó szervezetek vonatkozásában is.
H4.2	Az információs szabadságot az is javíthatja, ha az egyes közfeladatot ellátó szervezeteken belül tudatosan kezelik az adatigényléseket: azokat az összehasonlítást és elemzést lehetővé tevő módon nyilvántartják és statisztikát vezetnek róluk.
H4.3	Puha szankcióként szolgálhat az, ha a közfeladatot ellátó szervezet meghatározott csoportjai szerinti bontásban statisztikát tesznek közzé arról, hogy melyik szerv magaslik ki vagy marad le az adatigénylések teljesítésében.

H6.5	Az önkéntes közzététel esetén növelni szükséges az önérték fontosságát a skót önértékelési mátrix mintájára, amely a közfeladatot ellátó szervezet arra sarkallhatja, hogy javítson közzétételi gyakorlatán.
------	--

A skót önértékelési mátrix szempontrendszere alkalmazható a magyar közérdekű adatot kezelő szervezetek vonatkozásában is, azzal, hogy szükséges megteremteni ennek személyi, anyagi és szabályozási feltételeit. Biztosítani szükséges azt, hogy olyan megfelelő személy(zet) (különösen információs tisztviselő) álljon rendelkezésre a közérdekű adatot kezelő szervezeteknél, aki el tudja látni az ezzel kapcsolatos feladatokat, a szervezet alkalmazottjait tájékoztatni tudja a megfelelő attitűd tekintetében, illetve a jogszabályoknak megfelelő eljárásról.

A jelen körülmények között ugyanakkor e vonatkozásban nem mutatkozik indokoltnak a NAIH hatósági jellegű fellépési lehetőségének általános jellegű megteremtése, ezt a kutatás csak a közzétételi kötelezettséggel összefüggésben ítélte szükségesnek. Itt is erősíteni szükséges ugyanakkor (amint azt a mélyinterjúk is megerősítették) a NAIH adatkezelőket támogató fellépését (pl. önértékelési szabályzat, illetve az önértékeléshez alkalmazható tesztek mintájának közzétételével). Az azonban egyértelműen kijelenthető, hogy a skót önértékeléshez hasonló, a magyar szabályozási környezethez és hagyományokhoz igazított önértékelés, és a vezetői elköteleződés fokozása alkalmazható és előnyös. **A H4.1 hipotézis beigazolódott.**

Ennek részeként az információs szabadságot az is javíthatja, ha az egyes közérdekű adatot kezelő szervezeteken belül tudatosan kezelik az adatigényléseket: azokat az összehasonlítást és elemzést lehetővé tevő módon nyilvántartják és statisztikát vezetnek róluk. Az információs szabadsággal kapcsolatos alapelvek tekintetében említettük a könnyen hozzáférhető információk elvét. Ez lényegében ennek az önértékelésben való megtestesülése. Nemcsak az lehet előnyös, ha az adatigényléseket összehasonlítják, statisztikát vezetnek róluk, hanem ha a tapasztalatok alapján meghatározott közérdekű adatokat közzétesznek, ezzel csökkentve a jövőbeni adatigényléseket, illetve ha az adatok kezelése, tárolása és rögzítése olyan módon történik, amely lehetővé teszi a könnyű kezelést és a gyors adatszolgáltatást. A skót önértékelési mátrix erre vonatkozó modulja mindenképpen hasznos lehet a közérdekű adatot kezelő szervezetek tevékenységének fokozása szempontjából, amely hosszú távon jelentősen



lecsökkentheti az egyes adatigénylések teljesítésének határidejét (ezzel a szervek alkalmazottai munkaerőforrása másra is használható). Amennyiben a közérdekű adatot kezelő szervezetek felismerik az önértékeléssel összefüggésben az önérdék fontosságát, tehát, hogy számára is előnyös az információszabadsággal kapcsolatos tevékenység fokozása, úgy ez meghatározott adatok, információk honlapon való közzétételén túl egyedi közzétételi listák elkészítéséhez és közzétételéhez is hozzájárul, illetve nagyobb mértékben hozzájárulhat. **A H6.5 hipotézis beigazolódott.**

Az adatigénylésekkel kapcsolatos adatok, statisztikák hasznosak a hatóságok számára is, hiszen láthatják tevékenységüket, azt értékelni tudják. **A H4.2 hipotézis beigazolódott.**

Az adatigénylésekkel kapcsolatos adatok, statisztikák ugyanakkor egyfajta puha eszközként funkcionálhatnak a NAIH kezében is, mivel negatív közmegítélést és az esetleges felettes, felügyeleti szervek kedvezőtlen értékelését vonhatja maga után, ha a NAIH nyilvánosságra hozhatja, mely adatkezelők maradtak le az adatigénylések teljesítésében. **A H4.3 hipotézis beigazolódott.**

Összességében a 4. Kutatás szerint az adatkezelők számára is több előny lehetőségét magában hordozó önértékelés révén javulhat az információszabadság érvényesülésének hatékonysága. Az adatkezelők között tapasztalható különbségekre figyelemmel ugyanakkor az önértékelési kötelezettség előírása nem általános jelleggel, minden adatkezelőre kiterjedő módon, hanem csak az adatkezelők meghatározott köre esetében mutatkozik előírhatónak, A 4. Kutatás a legalább évente elvégzendő önellenőrzési kötelezettség lefolytatására az információs tisztviselő kijelölésére köteles közérdekű adatot kezelő szervezeteket javasolja kötelezni. Az Infotv. 27/F. §-a kapcsán megfogalmazott javaslat alapján az önellenőrzési kötelezettség a következő szervezeteket érintené:

a) a Köztársasági Elnök Hivatala, az Országgyűlés Hivatala, az Alkotmánybíróság Hivatala, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az Állami Számvevőszék, a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Művészeti Akadémia, az Országos Bírósági Hivatal, a Legfőbb Ügyészség, a központi államigazgatási szerv a kormánybizottság kivételével, továbbá az országos kamara, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatal, a fővárosi önkormányzat, a fővárosi kerületi önkormányzat, a megyei jogú város önkormányzata,

b) az a) pontban nem szereplő azon szervezet, amely legalább 50 főt foglalkoztat.

A 4. Kutatás által megfogalmazott javaslat előnyeként azonosítható, hogy valószínűsíthetően jelentős mértékben segítsen tudatosság szintjének emelkedését, amely a FOI by design elv gyakorlati érvényesülésének előfeltétele. Hátrány a közérdekű adatot kezelő érintett szervezetek adminisztrációs kötelezettségeinek emelkedése.

javaslat az Infotv. módosítására

27/F. § (5) Az információs tisztviselő elősegíti a közérdekű adatot kezelő szervezet - a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jogi előírásokban meghatározott - kötelezettségeinek teljesítését, így különösen

f) közreműködik a belső közzétételi szabályzat, az egyedi adatigénylések teljesítésének rendjét meghatározó szabályzat és az önértékelési szabályzat megalkotásában,

g) koordinálja a közérdekű adatot kezelő szervezet önértékelési szabályzat szerinti önértékelését,

27/G. § (1) Az információs tisztviselő kijelölésére köteles közérdekű adatot kezelő szervezet az információszabadság körében teljesítendő kötelezettségeinek való megfelelés tárgyában legalább évente köteles önértékelést végezni.

(2) Az önértékelésre köteles közérdekű adatot kezelő szervezet önértékelési szabályzatot alkot és alkalmaz.



30. § (3) Az egyedi adatigénylések számáról, az igény teljesítésének megtagadásáról, annak indokaival, valamint az igénylőt e törvény alapján megillető jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatással együtt, az igény beérkezését követő 15 napon belül írásban vagy - ha az igényben elektronikus levelezési címét közölte - elektronikus levélben értesíteni kell az igénylőt. Az elutasított kérelmekről, ~~valamint az elutasítások indokairól,~~ **valamint az adatigénylés teljesítésének megtagadása következtében, illetve a költségtérítés megállapítása, mértéke miatt indult peres eljárásban hozott ítéletekről és az ítéletekkel összefüggésben megindult végrehajtási eljárásokról a közérdekű adatot kezelő szervezet az adatkezelő nyilvántartást vezet, és az abban foglaltakról minden évben január 31-éig tájékoztatja a Hatóságot, megküldve a Hatóság részére a perben hozott ítéleteket. A Hatóság a részére megküldött adatokat, az abból készült statisztikákat - az adatkezelő azonosító adatainak közzétételével is - nyilvánosságra hozhatja.**

6.1.5 A sajtó, a civil szervezetek, országgyűlési és más képviselők szerepe

20. táblázat: Az 5. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K5	Milyen többletjoggal rendelkeznek a sajtószervek, a civil szervezetek, valamint az országgyűlési és más képviselők az információszabadság területén?
H5.1	Az Infotv. 32. §-a szerinti közvélemény pontos és gyors tájékoztatására irányuló kötelezettség tartalmában többet jelent, mint a közzététel és az adatigénylések teljesítése, ezért a sajtó, a civil szervezetek és a képviselők tevékenysége ezáltal is erősítheti a közfeladatot ellátó szervek proaktív közzétételi magatartását.
H5.2	Az Infotv. 32. §-ából fakadó, a sajtót, a civil szervezeteket megillető többletjogok javítják az információhoz jutás hatékonyságát.

Forrás: saját szerkesztés

6.1.5.1 Jogi szabályozás

Az **Infotv.** szerint a közfeladatot ellátó szervek a feladatkörébe tartozó ügyekben kötelesek elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. Feladatkörébe tartozó ügynek minősül különösen

- az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtása,
- az állami és önkormányzati vagyon kezelése,
- a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződések,
- a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítása.¹⁶²

Az Infotv. 32. §-a a NAIH joggyakorlatában mint az általános tájékoztatás jelenik meg. A Hatóság egy 2021-es állásfoglalásában rámutatott, hogy a „közfeladatot ellátó szervek – ide tartoznak az önkormányzatok is – transzparens működésük biztosításának egyik, legáltalánosabb formája az általános tájékoztatási kötelezettség. Ennek a kötelezettségnek – ami az Infotv. 32. §-ában foglaltak mellett főként társadalmi elvárásként, igényként fogalmazódik meg az állampolgárok részéről – általában a helyi sajtó (önkormányzati lap, helyi TV) útján tesznek eleget az önkormányzatok. A településeken szokássá vált nyomtatott formában is „beszámolni” az állampolgároknak a képviselő-testület tevékenységéről, a hozott döntésekről”.¹⁶³

¹⁶² Infotv. 32. §

¹⁶³ NAIH-1289-8/2021.



Az Infotv. szövegezéséből következik, hogy a rendelkezésnek nincsen tényleges következménye, mintegy kötelezettséget ró az állami szervekre, hogy az információszabadságnak érvényt szerezzenek, ez a rendelkezés lényegében az Alaptörvényben biztosított alapjog tartalmi, ugyanakkor absztrakt kibontása. A kötelezettség elmulasztása esetén csupán a NAIH vizsgálata és a bírói út áll rendelkezésre. A rendelkezés egyébként alkalmas lenne, illetve lehet arra is, hogy az adatkezelők **együttműködési kötelezettsége** erre alapozódjon, amennyiben ahhoz megfelelő korrekció (pl.: bírság) társul.

A 32. § nem tartalmaz arra vonatkozó rendelkezést, hogy akár a sajtót, akár a civil szervezeteket, akár a választott képviselőket többletjogok illetnék meg az információszabadság területén. Azt azonban mindenképpen ki lehet emelni, hogy egy demokratikus társadalomban az információk megszerzése, az államélet megvitatása szempontjából e szervek, intézmények és személyek kiemelkedő szerepet töltenek be, általuk keresztül jutnak el az államérettel, közpénzek felhasználásával kapcsolatos információk a polgárokhoz, hiszen az államban betöltött szerepük részét képezi ez.

Az Infotv. 32. §-ának rendszertani értelmezéséből látható, hogy az nem az egyedi adatigénylés, illetve a törvényességi felügyelettel kapcsolatos tájékoztatási kötelezettség része, hanem a közérdekű adatok proaktív közzétételéhez kapcsolódik, az elektronikus közzététel előtt jelenik meg egyfajta általános szabályként, azonban, mint korábban említettük, az információszabadság egészére kiterjeszthető e rendelkezés megfogalmazásánál fogva.

Az Infotv. 32. §-a jelen formájában egyrésztől nem biztosít többletjogokat speciális jogalanyoknak, egyedüli kötelezettjei a közfeladatot ellátó szervek, másrésztől pedig nem kapcsolódik hozzá jogkövetkezmény, megfogalmazása túl absztrakt, alapelvszerű.

Ugyan jogszabályi szinten látszólag nem kapcsolódnak többletjogok a sajtóhoz, illetve a civil szervezetekhez (a választott képviselők részletesebb tárgyalására az őket érintő hipotézisnél tér ki a kutatás; H31.1 hipotézis), azonban az EJEB joggyakorlatában és ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság joggyakorlatában is az átlag polgárokénál erősebben jelentkezik az ő szerepük az információszabadsággal összefüggésben. A kutatás először bemutatja a sajtó, majd a civil szervezetek szerepét az információszabadsággal és -képzéssel összefüggésben, majd a nemzetközi benchmark kutatás által vizsgált országok megoldásait tekinti át, amely e szereplőknek többletjogokat ad. A téma jellegénél fogva kapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságához is, azonban itt csak azon vonatkozásai kerülnek említésre, amely a sajtó, illetve a civil szervezetek szerepének bemutatása és megértése szempontjából elengedhetetlenek (részletesebben lásd a H30.4 hipotézist).

Megjegyezzük, hogy az EJEB a Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország ügyben (18030/11.) döntésében jelezte, figyelemmel az internet fontos szerepére a nyilvánosság hírekhez való hozzáféréseinek javításában és az információk terjesztésének megkönnyítésében, a blogíróknak és a közösségi média felhasználóinak funkciója szintén hasonlóvá válhat a „társadalmikontroll-funkciót” ellátó szervezetekéhez, ami az EJEE 10. cikke által biztosított védelmet illeti. A jelen kutatás e kérdés vizsgálatára nem terjedt ki, ugyanakkor az EJEB megállapítása jelzi, hogy a watchdog (örkutya) funkciót ellátó szervezetek köre bővíülhet.

6.1.5.2 Nemzetközi joggyakorlatok

Izlandon a kormánynak ötévente meg kell határoznia az információszabadsággal kapcsolatos célkitűzéseket az érintett szakmai szervezetekkel, amelyre az újságírók és az önkormányzatok szervezeteivel folytatott konzultációt követően kerül sor. A célkitűzéseknek tartalmazniuk kell, hogy a kormányzati szerveknek mely információkat, milyen módon és mennyi időn belül kell nyilvánosságra hozniuk.¹⁶⁴ **Szerbiában** több szempontból is kiemelik az újságírókat és a civil szervezeteket. A közhatalmi szervezeteknek egyrészt kártalanítania kell az újságírókat és a médiaszervezeteket, ha a közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítésének elmaradásával akadályozták a munkájuk

¹⁶⁴ Information Act No. 50/1996. 13. cikk



ellátását,¹⁶⁵ másrészt a közhatalmi szervezet igényelheti az adatok előállításával és kiadásával összefüggő költségei megtérítését, ám a törvény mentesíti az újságírókat és a civil szervezeteket a költségek megfizetésének kötelezettsége alól.¹⁶⁶

6.1.5.3 Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata

Az **Európai Unió Bírósága** a Svédország kontra API-ügyben foglalkozott a sajtó szerepével.¹⁶⁷ Egy brüsszeli székhelyű, külföldi újságírókat tömörítő szervezet – az ASBL – kívánta megismerni a Bizottság által a Bírósághoz és a Törvényszékhez benyújtott, kiemelt ügyekkel kapcsolatos kereseteket. A Bizottság ezt csak az előzetes döntéshozatali eljárásokkal kapcsolatban tette lehetővé, az egyéb eljárások tekintetében azzal került sor az elutasításra, hogy a közzététel hátrányosan befolyásolná a vizsgálatokat, illetve a bírósági eljárásokat. A szervezet a döntés miatt a Törvényszékhez fordult, amely megsemmisítette a Bizottság határozatát. E döntés ellen Svédország, az ASBL és a Bizottság is fellebbezett. Az Európai Unió Bírósága megállapította, hogy az EUMSZ 15. cikkéből egyértelműen következik, hogy a Bíróság csak az igazgatási tevékenységével kapcsolatban köteles lehetővé tenni az iratok megismerhetőségét. Egyéb tekintetben éppen az igazságszolgáltatási tevékenysége miatt nincs azon szervek között, amelyek kötelesek eleget tenni e kötelezettségnek. Mindemellett a beadványok hozzáférhetővé tétele alááshatja a folyamatban lévő eljárások sikerességét, az felboríthatná az érintett felek közötti egyensúlyt. A Törvényszék ugyanakkor helyesen állapította meg a már lezárt ügyekhez kapcsolódó dokumentumok megismerhetőségét.¹⁶⁸

6.1.5.4 Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata

Az **EJEB** a *Társaság*-döntésben úgy vélte, hogy a politikai szférával kapcsolatos véleménynyilvánítás szabadságára nézve végzetes lenne az, ha közéleti szereplők személyiségi jogaikra hivatkozva cenzúrázhatnák a sajtót és a nyilvános vitát, azt állítva, hogy közügyekkel kapcsolatos álláspontjuk magánéletüket sérti, amely hozzájárulásuk nélkül nem ismerhető meg.¹⁶⁹

„A sajtó feladata a közérdekű kérdésekben az információk és eszmék – a sajtó kötelezettségeivel és feladataival összhangban történő – közzétevése. Nemcsak az információk és eszmék közzétevése a sajtó feladata, a nagyközönségnek is joga van azokat megismerni. Ha nem így lenne, a sajtó nem tudná betölteni a „társadalmi kontroll” gyakorlásának létfontosságú szerepét.”¹⁷⁰

A Bíróság elfogadta, hogy amikor egy civil szervezet felhívja a figyelmet közérdekű kérdésekre, a sajtóéhoz hasonló társadalmi kontroll-funkciót gyakorol,¹⁷¹ és ebben a minőségében hasonló védelemre tarthat igényt az Egyezmény alapján, mint ami a sajtót megilleti.¹⁷² A Bíróság elismerte, hogy a civil társadalom lényegesen hozzájárul a közügyek megvitatásához.¹⁷³

A 2006-os *Dammann*-ítéletben a Bíróság megállapította, hogy az információgyűjtés az újságírás elengedhetetlen előkészítő lépése, egyben a sajtószabadság elválaszthatatlan, védett része is.¹⁷⁴ Ez a megfontolás a *Sdružení Jihočeské Matky* ítéletben továbbfejlesztésre került.¹⁷⁵ A Bíróság a 2004-es *Loiseau*-döntésében megjegyezte, hogy *„az Egyezményből nehezen vezethető le az adminisztratív jellegű adatokhoz és dokumentumokhoz való általános hozzáférés joga”*.¹⁷⁶ Ezt követően az EJEB

¹⁶⁵ Law on free Access to Information of Public Importance (Official Gazette of the RS, no. 120/2004, 54/2007, 104/2009, and 36/2010, Article 1). 44. §

¹⁶⁶ Law on free Access to Information of Public Importance (Official Gazette of the RS, no. 120/2004, 54/2007, 104/2009, and 36/2010, Article 1). 17. §

¹⁶⁷ C-514/07. P.; C-528/07. P.; C-532/07. P.

¹⁶⁸ C-514/07. P.; C-528/07. P.; C-532/07. P.

¹⁶⁹ *Társaság a Szabadságjogokért* kontra Magyarország (37374/05.), 2009. április 14. [37]

¹⁷⁰ *Bladet Tromsø és Stensaas* kontra Norvégia (21980/93.), 1999.05.20. [59], [62]

¹⁷¹ *Animal Defenders International* kontra Egyesült Királyság (48876/08.), 2013.04.22. [103]

¹⁷² *Társaság a Szabadságjogokért* kontra Magyarország (37374/05.), 2009.04.14. [27]; *Youth Initiative for Human Rights* kontra Szerbia (48135/06.), 2013.06.25. [20]

¹⁷³ *Steel and Morris* kontra Egyesült Királyság (68416/01.), 2005.02.15. [89]; *Társaság a Szabadságjogokért* kontra Magyarország (37374/05.), 2009.04.14. [38]

¹⁷⁴ *Dammann* kontra Svájc (77551/01.), 2006.04.25. [52]; *Shapovalov* kontra Ukrajna (45835/05.), 2012.07.31.

¹⁷⁵ *Sdružení Jihočeské Matky* kontra Cseh Köztársaság (19101/03.), 2006.07.10.

¹⁷⁶ *Loiseau* kontra Franciaország (46809/99.), 2004.09.28.



továbbment ennél és megállapította, hogy egy köztisztületnek az azonnal elérhető, adminisztratív dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadására irányuló határozata sérti az EJEE 10. cikkében garantált, információk megkeresésére vonatkozó jogot.¹⁷⁷

Ezt követően a Bíróság számos ítéletben megállapította, hogy beavatkozás történt egy, a 10. cikk 1. bekezdése által védett jogba olyan helyzetben, amikor a kérelmező a nemzeti jogszabályok értelmében – jogerős bírósági határozaton alapuló – joggal rendelkezett az információkhoz, de a hatóságok nem juttatták azt érvényre. A Bíróság ennek során azt is mérlegelte, hogy a szóban forgó információhoz való hozzáférés a kérelmező véleménynyilvánítási joga gyakorlásának alapvető eleme-e, vagy a közérdekből történő törvényes információgyűjtés részét képezi-e, amelynek célja a szóban forgó információk nyilvánosságra hozása, ami hozzájárul a nyilvános vitához.¹⁷⁸ Az EJEB a 2012-es *Gillberg*-ügyben hasonló körülményeket tapasztalt, és ezért ehhez hasonló megközelítést fogadott el.¹⁷⁹

Az ítélkezési gyakorlat ezen irányra mellett párhuzamosan kialakult egy másik megközelítés, amit a *Társaság*-, és az *Österreichische Vereinigung*-döntések tartalmaztak. Ezen döntésekben a Bíróság bizonyos feltételekkel elismerte,¹⁸⁰ hogy egyfajta korlátozott információhozzáférési jog létezik az EJEE 10. cikkének részeként.¹⁸¹ A *Társaság*-döntésben a Bíróság kiemelte a kérelmező szervezet társadalmi „kontrollszerpét”, és megjegyezte, hogy a kérelmező szervezet részt vett a közérdekű kérdéssel kapcsolatos törvényes információgyűjtésben, és a hatóságok az előkészítő szakban adminisztratív akadályok állításával beavatkoztak az információkérésbe.

A *Shapovalov*-, a *Társaság*-, és a *Szurovecz*-döntésekben is rámutatott a Bíróság arra, hogy a közérdekű információhoz való hozzáférés akadályozásának céljából bevezetett intézkedések (pl. újságírók menekülttáborokba való belépésének megtagadása magánéletre hivatkozással)¹⁸² elriaszthatják a médiában vagy hasonló területen dolgozókat attól, hogy ilyen tevékenységet végezzenek, és ennek eredményeként nem tudják a továbbiakban betölteni a „társadalom örktutyájának” szerepét és ez hátrányosan befolyásolhatja lehetőségeiket a pontos és megbízható információk közlésére.¹⁸³ A *Szurovecz*-ügyben az az információ, melyet a kérelmező össze kívánt állítani, annak ellenére nem minősül szenzációhajhászásnak vagy ehhez hasonló célnak, hogy természeténél fogva szükségszerűen mások magánéletével volt kapcsolat.¹⁸⁴ A Bíróság rámutatott, hogy a kérelmező újságíró inkább a menedékjogot kéri életének a közérdeket érintő aspektusával foglalkozott volna, különös tekintettel életkörülményeikre és arra, hogy a magyar hatóságok, hogyan bánnak velük. Ilyen körülmények között annak figyelembevétele, hogy a magánéletet érintő újságírói kutatás a Befogadó Központban tartózkodó személyek magánéletére milyen hatással van, nem elegendő annak igazolására, hogy korlátozzák a véleménynyilvánításhoz való jogot.¹⁸⁵

6.1.5.5 Véleménynyilvánítás szabadsága és információszabadság

Az alkotmányjogi dogmatika az információszabadságot mindig a véleményszabadsággal együtt, pontosabban a véleménynyilvánítás szabadságnak részeként kezelte. Eszerint „a véleménynyilvánítás szabadsága tekinthető az ún. kommunikációs jogok »anyajogának«, az információszabadság pedig a kommunikációs alapjogok egyik nevesített joga. A két jog kapcsolata magától értetődő: a tájékozott véleménynyilvánítás feltételezi a közérdekű információkhoz való hozzáférést, az információszabadság »gyakran előkérdése és feltétele a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorolhatóságának«.¹⁸⁶

¹⁷⁷ Loiseau kontra Franciaország (46809/99.), 2004.09.28.

¹⁷⁸ Kenedi kontra Magyarország (31475/05.), 2009.05.26. [43]; Youth Initiative for Human Rights kontra Szerbia (48135/06.), 2013.06.25. [24]; Roşianu kontra Románia (27329/06.), 2014.06.24. [64]; és Guseva, 2015. február 14., § 55

¹⁷⁹ Gillberg kontra Svédország (41723/06.), 2012.04.03. [93]

¹⁸⁰ Függetlenül a Kenedi, a Youth Initiative for Human Rights, a Roşianu és a Guseva ítéletekben szereplő nemzeti jogi megfontolásoktól.

¹⁸¹ Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország (18030/11.), 2016.11.08. [132]

¹⁸² Szurovecz kontra Magyarország (15428/16.), 2019.10.08. [72]

¹⁸³ Shapovalov kontra Ukrajna (45835/05.), 2012.07.31. [68]; Társaság a Szabadságjogokért kontra Magyarország (37374/05.), 2009.04.14. [38]; Szurovecz kontra Magyarország (15428/16.), 2019.10.08. [50]

¹⁸⁴ Ezzel ellentétesen: Couderc és Hachette Filipacchi Associés kontra Franciaország (40454/07.), 2015.11.10. [101]; Szurovecz kontra Magyarország (15428/16.), 2019.10.08. [66]

¹⁸⁵ Szurovecz kontra Magyarország (15428/16.), 2019.10.08. [67]

¹⁸⁶ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat [31]



A kellő informáltság, a tények ismerete a szólásszabadság egyik feltétele”.¹⁸⁷ Ebben az értelmezési keretben „[e]z a két alapjog biztosítja a közügyek megvitatásának szabadságát, együttesen teszik lehetővé az egyén részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban”.¹⁸⁸ Összességében az információs szabadság tehát „a kommunikációs jogok jogegyüttesébe tartozik, s mint ilyen szoros kapcsolatban áll az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében garantált véleménynyilvánítás szabadságával, a X. cikk (1) bekezdésébe foglalt tudományos kutatás, tanulás, valamint a tanítás szabadságával, továbbá a B) cikk (1) bekezdése által védett demokrácia alkotmányos értékével”.¹⁸⁹

Az információs szabadság tehát az egyik nevesített kommunikációs alapjog, amelynek az alapjogok rendszerében a véleménynyilvánítási joggal való összefüggése miatt kitüntetett szerepe van, és ahogy a véleménynyilvánítási jognak, úgy az információs szabadsághoz való jognak is kevés más joggal szemben kell engednie.¹⁹⁰ Ennek a követelménynek mind a jogi szabályozásban, mind pedig a gyakorlatban tükröződnie kell, és az Alkotmánybíróság is ennek figyelembevételével alakítja a gyakorlatát.¹⁹¹

Az információs szabadság előkérdése a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorolhatóságának, mivel a közérdekű információkhoz való hozzáférés a tájékozott véleménynyilvánítás, a szólásszabadság feltétele. Az információhoz való hozzáférés, a közérdekű információ megismerésének joga alapvetően tehát megelőzi és elősegíti a véleményalkotást, a közérdekű adat terjesztésének a joga ugyanakkor lényegében már a véleménynyilvánítási jog részeként értékelhető.¹⁹²

A véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben az Alkotmánybíróság ezt úgy fogalmazta meg, hogy a „mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely »intézmény« közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. köznyugalom)”.¹⁹³ A közigazgatás hatékonyságának, mint az információs szabadság korlátozási alapjának konkrét esetben történő megítélésénél az alapjog korlátozásával érvényesítendő alapjog vagy védeni kívánt érték ilyen jellegét is vizsgálni kell.¹⁹⁴ Ezzel összhangban az Alkotmánybíróság eddig sem tekintette a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog korlátozása alkotmányos indokának a pusztán adminisztratív jellegű megfontolásokat, és kimondta, hogy „[a] közfeladatot ellátó szervek és személyek kényelmi szempontjai nem élvezhetnek elsőbbséget egy alapvető joggal szemben”.¹⁹⁵

6.1.5.6 A sajtó szerepe

A 2010. évi CIV. törvény értelmében sajtótermékeknek minősülnek a napilapok és más időszaki lapok egyes számai, valamint az internetes újság vagy hírportál, amelyet gazdasági szolgáltatásként nyújtanak, amelynek tartalmáért valamely természetes vagy jogi személy szerkesztői felelősséget visel, és amelynek elsődleges célja szövegből, illetve képekből álló tartalmaknak a nyilvánossághoz való eljuttatása tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából, nyomtatott formátumban vagy valamely elektronikus hírközlő hálózaton keresztül.

A sajtó watchdog (őrkutya) szerepénél fogva kiemelt védelemben részesül az információs jogokkal összefüggésben, hiszen egy demokratikus társadalomban a véleményképzéshez és a közvélemény tájékoztatásához a sajtó szervei, szervezetei járulnak hozzá az egyik legjelentősebb mértékben. A sajtó szerepe éppen ezért összekapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságával, a közvélemény tájékoztatásához fűződő érdekeket egészítik ki, amely az adatokról és közpénzekről való tudósításban, tájékoztatásban és az oknyomozásban jelenik meg. Az információs szabadság érvényre juttatását

¹⁸⁷ 50/2003. (XI. 5.) AB határozat

¹⁸⁸ 4/2015. (II. 13.) AB határozat [27]

¹⁸⁹ 29/2014. (IX. 30.) AB határozat [43]

¹⁹⁰ 30/1992. (V. 26.) AB határozat; 21/2013. (VII. 19.) AB határozat [39]

¹⁹¹ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat [33]

¹⁹² 3147/2019. (VI. 26.) AB határozat [18]; 13/2019. (IV. 8.) AB határozat [31]

¹⁹³ 30/1992. (V. 26.) AB határozat

¹⁹⁴ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat [44]

¹⁹⁵ 12/2004. (IV. 7.) AB határozat



elsősorban ezzel összefüggésben segítik elő, céljuk nem a magánszemélyek adatigénylésének támogatása, vagy más (magán)személyek alapjogai érvényesülésének segítése az egyes esetekben, hanem sokkal szorosabban kapcsolódik a kommunikációs jogok információszabadságon túli vetületeihez, annak ellenére, hogy a civil szervezetek is watchdog (örkutya) szereppel bírnak. Az Alkotmánybíróság a 28/2014. (IX. 29.) AB határozatban kiemelte, hogy „a sajtó ezen minőségében ellenőrzi a közélet szereplőinek, intézményeinek tevékenységét, a döntéshozatal folyamatát, tájékoztatja arról a politikai közösséget, a demokratikus nyilvánosságot (a 'házőrző kutya' szerepe).” A Pécsi ítélőtábla is kimondta, hogy a felperesnek pedig, mint sajtószervnek kötelezettségei közé tartozik, hogy a közpénzek felhasználásának nyilvánosság általi megismerését elősegítse.¹⁹⁶

A sajtó adatigénylései tehát erősen kapcsolódnak fenti a szerephez, amelyből fakadóan a közvéleményt tájékoztatni tudják a közpénzek felhasználásáról, valamint más közérdekű és közérdekből nyilvános adatokról, amely nyilvánosság szintén korrekciós hatással bír az információszabadság egészét illetően, és általános jelleggel, a jövőre vonatkozóan fejt ki a hatását, elősegítheti a közfeladatot ellátó szervek adatszolgáltatásának hajlandóságát és hatékonyságát.

A közérdekű adatok adatkezelő általi közzétételének elmaradása esetén a közzététel kikényszerítésének eszköze lehet a sajtó fellépése.

A sajtó és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog, illetve az adatkezelők ezzel összefüggő kötelezettségei közötti kapcsolatrendszer többoldalú:

1. A közérdekű adatok megismerhetősége, ennek tényleges érvényesülése a sajtószabadság megvalósulásának, a sajtó feladata teljesítésének egyik feltétele.

Az Alkotmánybíróság már az 1990-es évek elején aláhúzta, hogy a sajtószabadság feltétele az információk megszerzéséhez való jog.¹⁹⁷ A sajtószabadsághoz viszonyítva az információszabadság nemcsak az állam tűrési kötelezettségét írja elő, hanem pozitív kötelezettséget is ró az állam terhére.¹⁹⁸

Az EJEB szerint a sajtó feladata a közérdekű kérdésekben az információk és eszmék – a sajtó kötelezettségeivel és feladataival összhangban történő – közlése.¹⁹⁹ Nemcsak az információk és eszmék közlése a sajtó feladata, a nagyközönségnek is joga van azokat megismerni. Ha nem így lenne, a sajtó nem tudná betölteni a „társadalmi kontroll” gyakorlásának létfontosságú szerepét.²⁰⁰ Az információhoz való jog tehát nemcsak a polgár, de a sajtó joga is arra, hogy a társadalmat kifejezetten érintő kérdésekről, a közügyekről, így például a közpénzek felhasználásáról információt kapjon, hogy ezáltal eleget tehessen tájékoztatási kötelezettségének. Az EJEB a Dammann-ítéletben megállapította, hogy az információgyűjtés az újságírás elengedhetetlen előkészítő lépése, egyben a sajtószabadság elválaszthatatlan, védett része is. Az EJEB gyakorlatában elismeri a demokratikus társadalomban a sajtó alapvető szerepét.²⁰¹

2. A sajtó egyfajta nyomásgyakorló szerepet is betölt az adatkezelők irányában. A közérdekű adatok közzétételére sarkallhatja az adatkezelőt önmagában egy sajtómegkeresés, amely révén tudomást szerez a mulasztásról, de ezt eredményezheti a sajtóban történő (kedvezőtlen színezetű) megjelenés elkerülésére törekvés szándéka is.

Az Alkotmánybíróság a korábban hatályos médiaszabályozás politikai hirdetésekre vonatkozó szabályozását vizsgálva már rámutatott arra, hogy a *“médiának a közvélemény befolyásolásában különösen nagy szerepe van, és különösen fontos az, hogy a választási kampányok időszakában a műsorszolgáltatás keretében érvényesülhessen a véleménynyilvánítás szabadságának, valamint a közérdekű adatok megismerésének joga”*.²⁰²

¹⁹⁶ BDT 2019. 4073. = Pécsi Ítélőtábla Pf.III.20.036/2019/4. [41]

¹⁹⁷ 36/1992. (VI. 10.) AB határozat

¹⁹⁸ 36/1992. (VI. 10.) AB határozat

¹⁹⁹ Bladet Tromsø and Stensaas kontra Norvégia [GC] (21980/93), 1999. május 20.; Observer and Guardian kontra Egyesült Királyság (13585/88), 1991. november 26.

²⁰⁰ Lásd Bladet Tromsø és Stensaas kontra Norvégia ítéletet

²⁰¹ Lásd De Haes és Gijssels kontra Belgium, 1997. február 24-i ítélet

²⁰² 60/2003. (XI. 26.) AB határozat; 1/2013. (I. 7.) AB határozat [93]



Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is hangsúlyozza, hogy a politikai reklámok közzétételének korlátozása nemcsak a pártok, hanem minden személy és szervezet szólásszabadságát érinti.²⁰³ A közügyek megvitatásában nem csupán pártok vesznek részt, az Alaptörvény IX. cikke mindenkinek biztosítja a szabad politikai véleménynyilvánítás jogát, amely megnyilvánulhat politikai reklámok közzétételében is.²⁰⁴ Mindemellett a politikai reklám a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény vizsgált rendelkezése a közszolgáltatónak nem minősülő médiaszolgáltatások szabadságát is érinti, hiszen a médiatartalmak szerkesztésének újabb korlátját vezet be, méghozzá a politikai kommunikáció terén.²⁰⁵ Végül az Alkotmánybíróság megjegyezte, hogy a politikai reklámok közzétételének kérdése kapcsolatban áll az információszabadság alapjogával, azon belül a választópolgárok tájékozódáshoz való jogával is.²⁰⁶ Annak ellenére ugyanis, hogy a politikai reklámok elsősorban a választói akarat befolyásolására irányulnak, szerepük van abban is, hogy a választópolgárok a választáson indulók nevét, célját, tevékenységét, jelszavát, emblémáját megismerjék.²⁰⁷

Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban elsőként azt állapította meg, hogy a közvélemény-kutatás közzétételének a Ve. 8. § (1) bekezdésébe foglalt tilalma valóban korlátozza a véleménynyilvánítás- és sajtó szabadságát, ezáltal mind az írott, mind az elektronikus sajtó eszik attól a lehetőségtől, hogy a szavazást megelőző nyolc napon belül a felmérések eredményeit nyilvánosságra hozza.²⁰⁸ Mindezen túlmenően a közvélemény-kutatás eredményeinek nyilvánosságra hozatali korlátozása a demokratikus közvélemény kialakulásához elengedhetetlen információszabadság alapjogával, azon belül a választópolgárok tájékozódáshoz való jogával is szoros összefüggésben áll, amelyek szintén az Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdéseit érintik.²⁰⁹

Az Alkotmánybíróság álláspontja, hogy a véleménynyilvánítási- és sajtószabadság, illetve az információszabadság Ve. 8. § (1) bekezdésébe foglalt módon történő korlátozása nem fogadható el alkotmányosan, még akkor sem, ha a közvélemény-kutatási adatoknak a választói magatartásra kiható voltát elismerjük.²¹⁰ Bár a választások zavartalan lebonyolítása legitim – alkotmányosan elfogadható – cél az alapjog-korlátozás szükségességéhez, de a Ve. 8. § (1) bekezdésébe foglalt nyolc napig tartó tilalom nincs arányban az elérni kívánt céllal, azaz a választások zavartalanságához fűződő legitim érdekekkel.²¹¹ E cél a vélemény- és sajtószabadság Ve. 8. § (1) bekezdésébe foglalt arányú időbeli korlátozása nélkül is elérhető.²¹² Az alapjog-korlátozás aránytalansága ezért megállapítható.²¹³ Vagyis az egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény, és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetősége az, ami alkotmányos védelmet élvez.²¹⁴

6.1.5.7 Civil szervezetek szerepe

Civil szervezet alatt a 2011. évi CLXXV. törvény a jogi személyiséggel nem bíró, polgári jogi társaság formájában működő civil társaságokat, az egyesületeket és az alapítványokat érti. A civil szervezetek közül elsősorban azok az egyesületek, alapítványok bírnak relevanciával, amelyek fő tevékenysége a demokrácia érvényesülése, az állam és a közélet átláthatóságának előmozdítása, az állampolgárok jogtudatának elősegítése, és különösen az információszabadság érvényre juttatása, a közérdekű adatokhoz való hozzáférés, illetve azok megismerése.

²⁰³ 1/2013. (I. 7.) AB határozat [94]

²⁰⁴ 1/2013. (I. 7.) AB határozat [94]

²⁰⁵ 1/2013. (I. 7.) AB határozat [94]

²⁰⁶ 1/2013. (I. 7.) AB határozat [94]

²⁰⁷ 1/2013. (I. 7.) AB határozat [94]

²⁰⁸ 1/2013. (I. 7.) AB határozat [104]

²⁰⁹ 1/2013. (I. 7.) AB határozat [104]

²¹⁰ 1/2013. (I. 7.) AB határozat [104]

²¹¹ 1/2013. (I. 7.) AB határozat [104]

²¹² 1/2013. (I. 7.) AB határozat [104]

²¹³ 1/2013. (I. 7.) AB határozat [104]

²¹⁴ 30/1992. (V. 26.) AB határozat; 1/2013. (I. 7.) AB határozat [104]



A civil szervezetek két irányból épülnek be a kutatásba: egyrészt abból a szempontból, hogy hogyan tájékoztatják a magánszemélyeket az adatigénylésekről, hogyan segítenek az egyes adatigénylésekben, milyen adatbázisokat, tudástárat, és más általános jelleggel hasznosítható információt hoztak létre; másrészt pedig azzal összefüggésben, hogy az információszabadság érvényesülésében és az adatigénylések teljesítésében olyan szervezett, állandó tényezőként vannak jelen, mely által a többi korrekciós mechanizmus működését tartósan és rendszeresen befolyásolni tudják (watchdog, őrkutya szerep), jelentősen előmozdítva ezáltal az információszabadság későbbi érvényesülését.

A civil szervezetek több vonatkozásban is ellátnak fontos korrekciós funkciókat:

- mint közvetlen adatigénylők;
- mint a közérdekű adatok megismerését igénylő természetes személyek, szervezetek támogatói az adatigénylés során;
- mint a potenciális adatigénylők általános tájékozottsági szintjének, jogtudatossága növelésének generálói;
- kritikai megnyilvánulás, illetve általában a közvélemény tájékoztatása a magyar, az európai és a helyi közélet eseményeiről.

A civil szervezetek mint társadalmi kontrollt gyakorló szervezetek jelentőségét különösen az Emberi Jogok Európai Bírósága emelte ki ítéleteiben. Az EJEB szerint az információt kérő személy szerepe az információ „megismerésében és a nagyközönséggel való közlésében” különleges jelentőséggel bír, s így különleges fontosságot tulajdonít a Bíróság annak, ha a kérelmező olyan civil szervezet, amelynek tevékenysége közérdekű kérdésekhez kapcsolódik. Az EJEB nemcsak a sajtót ismeri el a nyilvános vita egyfajta platformjaként, hanem úgy ítéli meg, ebben azon civil szervezetek is részt vesznek, amelyek tevékenysége a tájékozott nyilvános vita egyik alapvető elemét jelenti. Az EJEB szerint amikor egy civil szervezet felhívja a figyelmet közérdekű kérdésekre, akkor a sajtóhoz hasonló társadalmikontroll-funkciót gyakorol, és ebben a minőségében hasonló védelemre tarthat igényt.

6.1.5.8 A sajtó és a civil szervezetek szerepének értékelése

H5.1	Az Infotv. 32. §-a szerinti közvélemény pontos és gyors tájékoztatására irányuló kötelezettség tartalmában többet jelent, mint a közzététel és az adatigénylések teljesítése, ezért a sajtó, a civil szervezetek és a képviselők tevékenysége ezáltal is erősítheti a közfeladatot ellátó szervek proaktív közzétételi magatartását.
H5.2	Az Infotv. 32. §-ából fakadó, a sajtót, a civil szervezeteket megillető többletjogok javítják az információhoz jutás hatékonyságát.

A joggyakorlatban mind hazai, mind nemzetközi szinten kiemelik, hogy a sajtó és a civil szervezetek is részt vesznek a demokratikus véleményképzésben, az államélet és a közpénzek felhasználásáról szóló diskurzusok alakításában. **A H5.1 hipotézis esetükben beigazolódott.**

A szólásszabadság gyakorlásának előfeltétele az információk megismerése, a közérdekű adatok nyilvánossága. Csak ekkor tudják gyakorolni watchdog (őrkutya) szerepüket e szervek, amely egy demokratikus társadalomban elengedhetetlen. Látható azonban az, hogy a törvényi szabályozás semmilyen előnyt, engedményt, többletjogot nem tesz sem a sajtó, sem a civil szervezetek irányába, jöllehet rajtuk keresztül jut el a társadalomhoz a legtöbb információ.

Jó gyakorlat lehet egyrészt az, hogy a közhatalmi szervek, illetve a végrehajtó hatalom társadalmi egyeztetést folytat és információszabadsággal kapcsolatos stratégiát határoz meg a nyílt kormányzás jegyében (lásd ezzel összefüggésben pl. a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvényt). Másik megoldás lehet az, ha az egyedi adatigénylés tekintetében, annak egyes részletszabályaihoz kapcsolódva a jogalkotó bizonyos engedményeket, könnyítéseket tesz e szervek, személyek részére. Mivel a társadalom elsősorban a civil szervezeteken, sajtóorgánumokon keresztül értesül a közéleti eseményekről, így a gyors információhoz jutás esetükben kiemelkedő.



Míg az állampolgárok, magánszemélyek adatigénylései esetében kizárólag az információszabadság az egyedüli alapjog, amelyet gyakorolnak tipikusan (ugyanakkor a tudományos kutatás szabadsága, szólásszabadság is megjelenhet), addig a sajtó és a civil szervezetek részéről a vélemény- és sajtószabadság erőteljesen behat, így e jogok tipikusan együttes érvényesülésének kívánnak érvényt szerezni e szervezetek, személyek.

A sajtó és a civil szervezetek részére esetlegesen biztosított többletjogok és az információhoz jutás hatékonysága között a kutatás ugyanakkor nem tárt fel közvetlen fajsúlyos kapcsolatot, s ilyen többletjogok iránti igény se fogalmazódott meg markánsan. A sajtó és a civil szervezetek információszabadsággal kapcsolatos fellépéseinek hatékonysága nem valamilyen többletjogra, hanem a rendelkezésre álló lehetőségek alaposabb ismeretére, illetőleg az e téren szerzett tapasztalatokra vezethető vissza.

A H5.2 hipotézis nem igazolódott be.

A kutatás három fő megoldási lehetőséget, irányvonalat vizsgált:

1. **A közhatalmi szervek, a végrehajtó hatalom egységes stratégiát határoz meg az információszabadság terén, amelynek kialakítása előtt izlandi mintára egyeztet az érintett szervezetekkel.**
2. **Az Infotv. 32. §-ának korrekciós szerepe erősítendő, célszerű lehet a szabály jogszabályon belüli helyének újrapozicionálása, hiszen az nem csupán a proaktív közzététellel és az általános tájékoztatással összefüggésben értelmezhető, hanem az egyedi adatigényléssel összefüggésben is. Mivel a szabály tulajdonképpen az alapjog viszonylag magas absztrakciós szinten megjelenő konkretizálása, így ezt az információszabadsággal kapcsolatos rendelkezések legelejére célszerű áttenni.**
3. **Felmerült, hogy indokolt-e egyes, az egyedi adatigényléssel kapcsolatos részletszabályokban megjeleníteni azokat az engedményeket, kedvezményeket, amelyek a sajtó- és szólásszabadság okán a sajtószerveket és civil szervezeteket megilletetik (erre példa a szerb minta szerinti egyfajta kártalanítási kötelezettség). Az alkalmazott más kutatási módszerek (fókuszcsoport, mélyinterjú) alapján az egyedi adatigénylésekkel kapcsolatos kedvezményének szabályozásának szükségessége elvetésre került. A civil szervezetek számára ugyanakkor javasolt a közzétételi kötelezettség megsértésével összefüggésben közérdekű keresetindítási lehetőség megteremtése. Ezzel kapcsolatos javaslatunk a proaktív közzététel tárgykörében kerül ismertetésre.**

6.1.5.9 A képviselők szerepének értékelése

Az országos, a helyi (települési, megyei), illetve az európai érdekképviselői szervek, parlamentek és önkormányzatok képviselői – hatásköreiknél és legitimitációjuknál fogva – speciális, az átlag állampolgárokat meg nem illető jogokkal is rendelkeznek. E jogokból fakadóan az információszabadság érvényesülését is előrébb tudják lendíteni anélkül, hogy közérdekűadat-igényléssel kellene egy közfeladatot ellátó szervhez fordulniuk.

Ilyen eszköz **az országgyűlési képviselők** kezében a kérdés és az interpelláció.

Az Alaptörvény 7. cikke szerint az országgyűlési képviselő kérdést intézhet az alapvető jogok biztosához, az Állami Számvevőszék elnökéhez, a legfőbb ügyészhez és a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez olyan ügyekben, ami a feladatkörükbe tartozik. Az országgyűlési képviselők arra is jogosultak, hogy interpellációt és kérdést intézzenek a Kormányhoz és a Kormány tagjához a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben. Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 42. §-a értelmében az a személy, akihez az Alaptörvény szerint interpelláció vagy kérdés intéznek, köteles azt személyesen, kivételesen helyettese útján megválaszolni. Abban az esetben, ha az interpelláció vagy kérdés az egész Kormány működését érinti, a miniszterelnök válaszol, ha több minisztert érint vagy az érintett miniszter személye kérdéses, a miniszterelnök jelöli ki a válaszadó minisztert. Fontos szabály, hogy minden interpellációra az Országgyűlés ülésén kell választ adni, s mivel az Alaptörvény 5. cikk (1)



bekezdése szerint az Országgyűlés ülései nyilvánosak, az így megkapott, közérdekű adatokat is tartalmazó válaszokhoz mindenki hozzáférhet, jellemzően azonban itt is a sajtó tájékoztatói, közvetítő szerepe útján történik ez.

A helyi önkormányzati képviselők a képviselő-testület ülésén a polgármestertől (alpolgármestertől), a jegyzőtől, a bizottság elnökétől önkormányzati ügyekben felvilágosítást kérhetnek, amelyre az ülésen - vagy legkésőbb harminc napon belül írásban - érdemi választ kell adni.²¹⁵

Az állami szervek kötelesek az **Európai Parlament képviselői** részére a munkájukhoz szükséges felvilágosítást megadni.²¹⁶ Az európai parlamenti képviselő a feladatai ellátásához szükséges minősített adatot - a minősített adat védelméről szóló törvényben foglaltaktól eltérően - személyi biztonsági tanúsítvány és titoktartási nyilatkozat nélkül, felhasználói engedély alapján használhatja fel, és köteles a minősített adat védelmére vonatkozó követelményeket megtartani.²¹⁷

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pontja szerinti alkotmányjogi panasszal az élhet, akinek az Alaptörvényben biztosított jogát az alkalmazott, illetve közvetlenül hatályosuló jogszabályi rendelkezés sérti. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz az absztrakt utólagos normakontrollt felváltó speciális eljárásfajta, mely személyes érintettséget feltételez. A panaszra tehát a jogszabály alkalmazása vagy hatályosulása ad okot, azonban úgy, hogy konkrét (bíróági) eljárás nem folyt/folyik az ügyben. Az Alkotmánybíróság szerint amennyiben egy jogszabályi rendelkezés alkalmazásra került (hatályosult), és ez az indítványozó szerint alapjogi sérelmet okozott, a vizsgálat - határidőben érkezett kérelem esetében - akkor is lefolytatható, ha a támadott jogszabályt (jogszabályi rendelkezést) a jogalkotó időközben módosította - esetleg hatályon kívül is helyezte - ugyanakkor ezzel az állított alapjogi sérelmet nem szüntette meg. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panasz befogadásának központi kérdése az indítványozó (közvetlen és aktuális, vagyis a panasz benyújtásakor fennálló) érintettsége, amelynek alkotmányos tartalmát az Alkotmánybíróság a következőképpen határozta meg: „a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek”. Az Abtv. 26. §-a az országgyűlési képviselőket sem zárja ki az indítványozói körből, de nem is hozza őket privilegizált helyzetbe. Országgyűlési képviselő indítványozó esetében is vizsgálni kell, hogy a jogszabály hatályosulása vagy alkalmazása közvetlenül érinti-e az Alaptörvényben biztosított jogai (esetlegesen parlamenti képviselői minőségével összefüggő jogai) gyakorlását. Fennáll az érintettség például abban az esetben, ha az indítványozó országgyűlési képviselő igazolja, hogy adatigénylése van folyamatban.²¹⁸

A NAIH a 2018. évi beszámolójában felhívta a figyelmet arra, hogy amennyiben egy önkormányzati képviselő nem az önkormányzati törvény szerinti képviselői tájékoztatáshoz fűződő jogával, hanem a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismerésének jogával kíván élni, úgy az Infotv. szabályai alkalmazandóak ugyanúgy, mint minden más állampolgár esetében.²¹⁹ A képviselőket nem illeti meg többletjogosítvány más állampolgárhoz képest, így ők sem ismerhetnek meg adótitkot, a szociális nyilvántartás adatait, köztisztviselők, önkormányzati cégek munkavállalóinak személyi adatait vagy egyéb védett adatot. Kivételet képez, ha külön törvényi rendelkezés ezeket az adatokat közérdekből nyilvánosnak minősíti vagy önkormányzati rendelet felhatalmazza a képviselőt valamely adatfajta megismerésére, illetve az önkormányzat képviselő-testülete megbízza valamely önkormányzati hatáskörbe tartozó feladat tervezésével, szervezésével, ellenőrzésével. A Hatóság a 2018-as beszámolójában rámutat, hogy ilyenkor a célhoz kötött adatkezelés és az adattakarékosság elvének betartásával szükségessé válhat, hogy személyes adatokat kezeljen a képviselő.²²⁰

Összességében ugyanakkor az állapítható meg, hogy a képviselők tevékenysége erősítheti a közfeladatot ellátó szervek proaktív közzétételi magatartását, feltárhatja az esetleges hiányosságokat, ráirányíthatja a figyelmet a proaktív közzétételre.

A H5.1 hipotézis a képviselők esetében is beigazolódott.

²¹⁵ 2011. évi CLXXXIX. törvény 32. § (2) bekezdés b) pont

²¹⁶ 2004. évi LVII. törvény 17. §

²¹⁷ 2004. évi LVII. törvény 17/A. §

²¹⁸ 15/2021. (V. 13.) AB határozat [13]-[16] pont.

²¹⁹ NAIH beszámoló 2018. 112-113.; NAIH beszámoló 2020. 134.

²²⁰ NAIH beszámoló 2018. 112-113.



6.2 Proaktív közzététel

21. táblázat: A 6. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K6	Hogyan fokozható a közfeladatot ellátó szervek egyedi közzétételi listák útján megvalósuló önkéntes közzététele?
H6.1	Van olyan szerv, ami a NAIH mellett még képes lehet az önkéntes közzétételt elősegíteni, mint az Állami Számvevőszék, a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv, az irányítási jogokat gyakorló, illetve a felügyeleti szerv, belső ellenőrök vagy akár az információs jogok tisztviselője.
H6.2	Az adatok közzétételi hatékonysága növelhető azáltal, ha a NAIH az egyedi közzétételi listák elfogadását támogató magatartást vesz fel, mint amilyen pl. a képzés, a tájékoztatás.
H6.3	Azért él kevés szerv az önkéntes közzététel lehetőségével, mert ez többletterhet, plusz munkát jelent a szervezeten belül, amelynek a személyi, tárgyi feltételei hiányozhatnak, illetőleg nem látják az önkéntes közzététel előnyeit.
H6.4	Az önkéntes közzététel esetén a visszacsatolás szervezeti kerete is hiányzik, amelyre megoldást kínálhat, hogy <ol style="list-style-type: none"> 1. az adott szervnél értékelik a megkereséseket; 2. külön személy, információs tisztviselő vagy átláthatósági felelős foglalkozik ezekkel a feladatokkal; 3. az adatkezelők megfelelően tájékozottak az Infotv. 37. § (6) bekezdését illetően.
H6.5	Az önkéntes közzététel esetén növelni szükséges az önérték fontosságát a skót önértékelési mátrix mintájára, amely a közfeladatot ellátó szervezet arra sarkallhatja, hogy javítson közzétételi gyakorlatán.

Forrás: saját szerkesztés

22. táblázat: A 7. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K7	Hogyan fokozható, hogy a közfeladatot ellátó szervek eleget tegyenek kötelező közzétételi kötelezettségüknek?
H7.1	A proaktivitás fokozásához a puha és kemény jogkövetkezmények együttes alkalmazása szükséges. A korrekciós mechanizmusok hatékonyságát növelheti az, ha a NAIH: <ol style="list-style-type: none"> 1. közigazgatási határozatot hozhat; 2. bírságot szabhat ki; 3. jogosult határozatot hozni arról, hogy a NAIH hozza nyilvánosságra a közérdekű adatokat, amely döntés bíróság előtt megtámadható.
H7.2	A közzétett adatok azért áttekinthetetlenek, mert <ol style="list-style-type: none"> 1. a közfeladatot ellátó szervek nem kapnak megfelelő iránymutatást, tájékoztatást arra vonatkozóan, hogyan lenne célszerű közzétenni az adatokat; vagy 2. nincsen megfelelő szankció a közzététel elmulasztása esetére.
H7.3	Ha a közzététellel kapcsolatos szabályozás az indokolthoz képest elnagyolt és részletesebb előírások mutatkoznak szükségesnek, a szabályozás módosítása által kisebb mértékben lenne szükség a korrekciós mechanizmusokra.
H7.4	A kötelező közzétételben megnyilvánuló mulasztás sajtóérdeklődés, -megjelenés tárgya lehet, amely kiválthatja a közzétételi kötelezettség teljesítését.

Forrás: saját szerkesztés



6.2.1 A közérdekű adatok közzététele

Az **Infotv.** rögzíti, hogy a közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben - így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan - köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.²²¹

A kötelezett oldal az információszabadságot proaktív módon, a közérdekű adatok közzététele útján, illetve a jogosult kérelme alapján köteles garantálni.²²² Az információszabadság és az azon alapuló alapjogi jogviszony tartalma egyrészt kötelezettséget teremt a közfeladatot ellátó szervek és személyek számára, hogy bizonyos, a közfeladataikkal összefüggésbe hozható, illetve azt jellemző adatokat proaktív módon nyilvánosságra hozzanak, vagy igény esetén hozzáférhetővé tegyenek, másrészt pedig a közösség minden tagját megilleti a jog ezen adatok megismerésére és terjesztésére.²²³

Az elektronikus közzététel vonatkozásában az Infotv. kötelezettséget teremt arra, hogy a törvényben meghatározott kötelezően közzéteendő közérdekű adatokat internetes honlapon, digitális formában, bárki számára, korlátozástól mentesen, kinyomtatható és részleteiben is adatvesztés és -torzulás nélkül kimásolható módon, díjmentesen hozzáférhetővé kell tenniük.²²⁴

Az információszabadságot illetően a nyilvánosság elve főszabályként való érvényesülése tehát két elvárást fogalmaz meg: az arra köteles adatkezelő a közérdekű adatok megismerését proaktív módon, illetve adatigénylés alapján biztosítsa.²²⁵

A kutatás során lefolytatott **mélyinterjúk és fókuszcsoportos interjúk** megerősítették, hogy az információszabadság érvényesülése hatékonyságának növelése érdekében szükséges lenne a proaktív közzététel szerepének növelésére. Az egyik fókuszcsoportos interjúm megfogalmazódott: az lenne az ideális, ha sokkal több minden és sokkal jobban lenne megtalálható a közzététel révén, s ez kevesebb adatigénylést is eredményezne.

6.2.2 A közzétételi kötelezettség és az egyedi adatigénylések teljesítésének kötelezettsége

A közzétételi kötelezettség és az egyedi adatigénylések teljesítésének kötelezettsége közötti viszonyt illetően figyelembe veendő, hogy az **Infotv.** (vagy más jogszabály) meghatározza (meghatározhatja) azokat közérdekű adatokat, amelyeket az adatkezelőknek honlapjukon közzé kell tenni, azonban ezek a közzéteendő adatok nem foglalják magukban az összes, az adatkezelő kezelésében lévő közérdekű adatot, s a közzéteendő adatok körén kívül eső, az adatkezelő kezelésében lévő közérdekű adatot egyedi adatigénylés esetén az adatkezelőnek megismerhetővé kell tennie. Példaként említhetők az államháztartás pénzeszközeinek felhasználásával, az államháztartáshoz tartozó vagyonnal történő gazdálkodással összefüggő, árubeszerzésre, építési beruházásra, szolgáltatás megrendelésre, vagyonértékesítésre, vagyonhasznosításra, vagyon vagy vagyoni értékű jog átadására, valamint koncesszióba adásra vonatkozó szerződéseknél az Infotv. 1. számú mellékletének III. pontjának 4. alpontjában meghatározott adatai: az ötmillió forintot elérő vagy azt meghaladó értékű szerződések esetén az adatok a közzétételi kötelezettség alá esnek, míg az ezen értéket el nem érő értékű szerződések ezen adatai egyedi adatigénylés alapján teendők megismerhetővé.

A közzétételi kötelezettség és az egyedi adatigénylések teljesítésének kötelezettsége egymást kölcsönösen kiegészítik, kiegészítik.

Egyrészt a közzétételi kötelezettség teljesítése szükségtelenné teheti az ezen kötelezettség alá eső adatok megismerése iránti egyedi adatigénylések benyújtását és teljesítését, illetve ha ilyen adat vonatkozásában egyedi adatigénylésre kerül sor, akkor az adatkezelő az Infotv. 30. §-a (2)

²²¹ Infotv. 32. §.

²²² Vö. 4/2021. (I. 22.) AB határozat [41] és az ott felhívott joggyakorlat.

²²³ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat [28].

²²⁴ NAIH tájékoztató 2019 https://naih.hu/files/tajekoztato_elektronikus_informacioszab_2019_06.pdf

²²⁵ Pl. 13/2019. (IV. 8.) AB határozat [34].



bevezetésének második mondata alapján oly módon is teljesítheti az adatigénylést, hogy a korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozott – és tegyük hozzá: az adatigényléskor is elérhető - adatot tartalmazó nyilvános forrást jelöli meg. A közzéadási kötelezettség jogszabályi előírásoknak megfelelő teljesítése azt is eredményezi, hogy mivel a közzétett adatok bárki számára hozzáférhetőek, ezért annak kiadására az adatkezelő perben nem kötelezhető.²²⁶

Másrészt az egyedi adatigénylés egyfajta sajátos korrekciós mechanizmusként alkalmas arra, hogy az adatigénylő megismerhesse a közzéadási kötelezettség alá eső, de közzé nem tett adatokat.

Egyedi adatigénylés révén ismerhetők meg a korábban közzétett, az adat megismerése iránti igény megfogalmazásakor azonban már nem elérhető közérdekű adatok is (ebben az esetben az adatkezelő a közzétételi listára hivatkozással nem teljesítheti az egyedi adatigénylés teljesítését).²²⁷

Összességében tehát a közzétételi kötelezettség alá eső, de közzé nem tett adatok esetén az egyedi adatigénylés egyfajta sajátos korrekciós mechanizmusként funkcionálnak.

6.2.3 A közzétételi kötelezettséget szabályozó jogszabályok

A közzététel kötelezettség teljesítését elsődlegesen

- az Infotv.,
- a közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról szóló 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet, valamint
- a közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról szóló 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet

szabályozza.

Az Infotv. külön fejezetben szabályozza a közérdekű adatok meghatározott köre tekintetében a közzététel proaktív kötelezettségét, ezen belül a 23. alcím állapítja meg az elektronikus közzététel normatív szabályait. A közzéteendő adatok körét az Infotv. 1. számú melléklete tartalmazza.

6.2.4 Az elektronikus közzétételre köteles szervezetek

Elektronikus közzétételnek minősül az Infotv. alapján kötelezően közzéteendő közérdekű adatok internetes honlapon, digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, kinyomtatható és részleteiben is adatvesztés és -torzulás nélkül kimásolható módon, a betekintés, a letöltés, a nyomtatás, a kimásolás és a hálózati adatátvitel szempontjából is díjmentesen történő közzététele.²²⁸

Az Infotv. értelmében a következő szervezetek minősülnek közzétételre köteles szervezeteknek:

- a Köztársasági Elnök Hivatala, az Országgyűlés Hivatala, az Alkotmánybíróság Hivatala, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az Állami Számvevőszék, a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Művészeti Akadémia, az Országos Bírósági Hivatal, a Legfőbb Ügyészség, a központi államigazgatási szerv (a kormánybizottság kivételével), az országos kamara, a fővárosi és megyei kormányhivatal, valamint
- a fentiekben nem említett közfeladatot ellátó szervezetek.

A kutatás alapján – figyelemmel egyrészt a kötelezett körrel összefüggésben megfogalmazott javaslatra (közérdekű adatot kezelő szervezetek középpontba állítása), másrészt az időközben végbement technikai, informatikai fejlődés eredményeire – az elektronikus közzétételre köteles szervezetek körét általános jelleggel javasoljuk meghatározni, minden közérdekű adatot kezelő

²²⁶ Vö. Fővárosi Ítéltábla Pf. 21.636/2014/4.

²²⁷ Vö. Fővárosi Törvényszék P. 21.219/2020/8. [69] pont.

²²⁸ Infotv. 33. § (1) bek.



szervezetet kötelezve az Infotv. 37. §-a szerinti közzétételi listákon meghatározott adatok közzétételére, azzal, hogy a közérdekű adatot kezelő szervezetekkel üzleti kapcsolatba kerülő szervezetek esetében a proaktív közzététel csak az 50 millió forintot elérő értékű szerződések esetében legyen kötelező.

Javaslat az Infotv. módosítására

33. §

(2) A 37. § szerinti közzétételi listákon meghatározott adatait saját honlapján - ha törvény másként nem rendelkezik - **minden közérdekű adatot kezelő szervezet köteles közzétenni.** ~~közzéteszi~~

a) a Köztársasági Elnök Hivatala, az Országgyűlés Hivatala, az Alkotmánybíróság Hivatala, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az Állami Számvevőszék, a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Művészeti Akadémia, az Országos Bírósági Hivatal, a Legfőbb Ügyészség,

b)

c) a központi államigazgatási szerv a kormánybizottság kivételével, továbbá az országos kamara, valamint

d) a fővárosi és megyei kormányhivatal.

(2a) A közérdekű adatot kezelő szervezettel 50 millió forint értéket elérő üzleti kapcsolatba kerülő szervezet a 37. § szerinti közzétételi listákon meghatározott adatait saját honlapján köteles közzétenni. A közérdekű adatot kezelő szervezettel 50 millió forint értéket el nem érő üzleti kapcsolatba kerülő szervezet a 37. § szerinti közzétételi listákon meghatározott adatait nem köteles közzétenni.

6.2.5 A közzététel teljesítésének helye

A jelenleg hatályos szabályozás szerint eltérően alakul, hogy a közzétételre kötelesek miként, milyen honlapon, információs rendszeren történő közzététellel tehetnek eleget kötelezettségüknek:

- a Köztársasági Elnök Hivatala, az Országgyűlés Hivatala, az Alkotmánybíróság Hivatala, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az Állami Számvevőszék, a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Művészeti Akadémia, az Országos Bírósági Hivatal, a Legfőbb Ügyészség, a központi államigazgatási szerv (a kormánybizottság kivételével), az országos kamara, a fővárosi és megyei kormányhivatal: saját honlapon,
- az egyéb közfeladatot ellátó szervek (a köznevelési intézmény és a szakképző intézmény kivételével): saját vagy társulásaik által közösen működtetett, illetve a felügyeletüket, szakmai irányításukat vagy működésükkel kapcsolatos koordinációt ellátó szervek által fenntartott, valamint az erre a célra létrehozott központi honlapon,
- a köznevelési intézmény és a szakképző intézmény: az ágazati jogszabályokban meghatározott információs rendszerhez történő adatszolgáltatás teljesítésével.

A törvényben nevesített szervek a saját honlapjukon teszik közzé adataikat [Infotv. 33. § (2) bekezdés]. Az ott nem említett szervezetek választásuk szerint saját vagy társulásaik által közösen működtetett, illetve felettes vagy koordinációt ellátó szervek által fenntartott vagy az erre a célra létrehozott központi honlapon (a közadat program: kozadat.hu) való közzététellel is eleget tehetnek. Amennyiben a köznevelési intézmény országos vagy térségi feladatot lát el, akkor őt is terheli a közzététel – választás útján – saját vagy központi honlapon történő megvalósítása.²²⁹

6.2.6 A közzéteendő adatok

²²⁹ NAIH tájékoztató 2019 https://naih.hu/files/tajekoztato_elektronikus_informacioszab_2019_06.pdf



A kötelezően közzéteendő adatokat

- az általános közzétételi lista esetén az Infotv. 1. melléklete,
- a különös közzétételi lista alkalmazása esetén az egyes ágazati jogszabályok, illetve a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény,
- az egyedi közzétételi lista esetén az adott vezetőjének döntése

határozza meg.²³⁰

6.2.6.1 Általános közzétételi lista

Az Infotv. értelmében az alábbi, közzétételre kötelezett szervek tevékenységükhöz kapcsolódóan az Infotv. 1. melléklete szerinti általános közzétételi listában meghatározott adatokat az 1. mellékletben foglaltak szerint kötelesek közzétenni:²³¹

- egyes nevesített szervek, így a Köztársasági Elnök Hivatala, az Országgyűlés Hivatala, az Alkotmánybíróság Hivatala, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az Állami Számvevőszék, a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Művészeti Akadémia, az Országos Bírósági Hivatal, a Legfőbb Ügyészség,
- a központi államigazgatási szervek (a kormánybizottság kivételével),
- az országos kamara,
- a fővárosi és megyei kormányhivatal,
- egyéb közfeladatot ellátó szervek (a köznevelési intézmény és a szakképző intézmény esetén külön szabályok szerint, azzal, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok által közzéteendő adatok körét a Kormány rendeletben állapíthatja meg).²³²

Az Infotv. 1. számú melléklete tartalmazza azokat az adatokat, amelyeket a fent említett közfeladatot ellátó szervezeteknek közzé kell tenniük (általános közzétételi lista). Ezek az adatok három nagy részre oszthatók: (1) szervezeti, személyzeti adatokra, (2) a szerv tevékenységére és működésére vonatkozó adatokra, illetve (3) gazdálkodási adatokra.

23. táblázat: Az általános közzétételi lista elemei 1.

Szervezeti és személyzeti adatok
A közfeladatot ellátó szerv hivatalos neve, székhelye, postai címe, telefon- és telefaxszáma, elektronikus levélcíme, honlapja, ügyfélszolgálatának elérhetőségei
A közfeladatot ellátó szerv szervezeti felépítése a szervezeti egységek megjelölésével, az egyes szervezeti egységek feladatai
A közfeladatot ellátó szerv vezetőinek és az egyes szervezeti egységek vezetőinek neve, beosztása, elérhetősége (telefon- és telefaxszáma, elektronikus levélcíme)
A szervezeten belül illetékes ügyfélkapcsolati vezető neve, elérhetősége (telefon- és telefaxszáma, elektronikus levélcíme) és az ügyfélfogadási rend
Testületi szerv esetén a testület létszáma, összetétele, tagjainak neve, beosztása, elérhetősége
A közfeladatot ellátó szerv irányítása, felügyelete vagy ellenőrzése alatt álló vagy alárendeltségében működő más közfeladatot ellátó szervek megnevezése és adataik
A közfeladatot ellátó szerv többségi tulajdonában álló, illetve részvételével működő gazdálkodó szervezet neve, székhelye, elérhetősége (postai címe, telefon- és telefaxszáma)

²³⁰ NAIH tájékoztató 2019 https://naih.hu/files/tajekoztato_elektronikus_informacioszab_2019_06.pdf

²³¹ Infotv. 37. § (1) bekezdés.

²³² Infotv. 33. § (2)-(4), 37. § (1) és (4) bekezdés.



Szervezeti és személyzeti adatok
telefaxszáma, elektronikus levélcíme), tevékenységi köre, képviselőjének neve, a közfeladatot ellátó szerv részesedésének mértéke
A közfeladatot ellátó szerv által alapított közalapítványok neve, székhelye, elérhetősége (postai címe, telefon- és telefaxszáma, elektronikus levélcíme), alapító okirata, kezelő szervének tagjai
A közfeladatot ellátó szerv által alapított költségvetési szerv neve, székhelye, a költségvetési szervet alapító jogszabály megjelölése, illetve az azt alapító határozat, a költségvetési szerv alapító okirata, vezetője, honlapjának elérhetősége, működési engedélye
A közfeladatot ellátó szerv által alapított lapok neve, a szerkesztőség és kiadó neve és címe, valamint a főszerkesztő neve
A közfeladatot ellátó szerv felettes, illetve felügyeleti szervének, hatósági döntései tekintetében a fellebbezés elbírálására jogosult szervnek, ennek hiányában a közfeladatot ellátó szerv felett törvényességi ellenőrzést gyakorló szervnek az 1. pontban meghatározott adatai

Forrás: Infotv. alapján saját szerkesztés

24. táblázat: Az általános közzétételi lista elemei 2.

Tevékenységre és működésre vonatkozó adatok
A közfeladatot ellátó szerv feladatát, hatáskörét és alaptevékenységét meghatározó, a szervezetre vonatkozó alapvető jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök, valamint a szervezeti és működési szabályzat vagy ügyrend, az adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzat hatályos és teljes szövege
Az országos illetékességű szervek, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatal esetében a közfeladatot ellátó szerv feladatáról, tevékenységéről szóló tájékoztató magyar és angol nyelven
A helyi önkormányzat önként vállalt feladatai
Államigazgatási, önkormányzati, és egyéb hatósági ügyekben ügyfajtanként és eljárástípusonként a hatáskörrel rendelkező szerv megnevezése, hatáskör gyakorlásának átruházása esetén a ténylegesen eljáró szerv megnevezése, illetékességi területe, az ügyintézéshez szükséges dokumentumok, okmányok, eljárási illetékek (igazgatási szolgáltatási díjak) meghatározása, alapvető eljárási szabályok, az eljárást megindító irat benyújtásának módja (helye, ideje), ügyfelfogadás ideje, az ügyintézés határideje (elintézési, fellebbezési határidő), az ügyek intézését segítő útmutatók, az ügymenetre vonatkozó tájékoztatás és az ügyintézéshez használt letölthető formanyomtatványok, az igénybe vehető elektronikus programok elérése, időpontfoglalás, az ügytípusokhoz kapcsolódó jogszabályok jegyzéke, tájékoztatás az ügyfelet megillető jogokról és az ügyfelet terhelő kötelezettségekről
A közfeladatot ellátó szerv által nyújtott vagy költségvetéséből finanszírozott közszolgáltatások megnevezése, tartalma, a közszolgáltatások igénybevételeinek rendje, a közszolgáltatásért fizetendő díj mértéke, az abból adott kedvezmények
A közfeladatot ellátó szerv által fenntartott adatbázisok, illetve nyilvántartások leíró adatai (név, formátum, az adatkezelés célja, jogalapja, időtartama, az érintettek köre, az adatok forrása, kérdőíves adatfelvétel esetén a kitöltendő kérdőív), az adatvédelmi nyilvántartásba bejelentendő nyilvántartásoknak az e törvény szerinti azonosító adatai; a közfeladatot ellátó szerv által - alaptevékenysége keretében - gyűjtött és feldolgozott adatok fajtái, a hozzáférés módja, a másolatkészítés költségei
A közfeladatot ellátó szerv nyilvános kiadványainak címe, témája, a hozzáférés módja, a kiadvány ingyenessége, illetve a költségtérítés mértéke
A testületi szerv döntései előkészítésének rendje, az állampolgári közreműködés (véleményezés) módja, eljárási szabályai, a testületi szerv üléseinek helye, ideje, továbbá nyilvánossága, döntései, ülésének jegyzőkönyvei, illetve összefoglalói; a testületi szerv szavazásának adatai, ha ezt jogszabály nem korlátozza



Tevékenységre és működésre vonatkozó adatok
A törvény alapján közzeendő jogszabálytervezetek és kapcsolódó dokumentumok; a helyi önkormányzat képviselő-testületének nyilvános ülésére benyújtott előterjesztések a benyújtás időpontjától
A közfeladatot ellátó szerv által közzétett hirdetmények, közlemények
A közfeladatot ellátó szerv által kiírt pályázatok szakmai leírása, azok eredményei és indokolásuk
A közfeladatot ellátó szervnél végzett alaptevékenységgel kapcsolatos vizsgálatok, ellenőrzések nyilvános megállapításai
A közérdekű adatok megismerésére irányuló igények intézésének rendje, az illetékes szervezeti egység neve, elérhetősége, az információs jogokkal foglalkozó személy neve
A közfeladatot ellátó szerv tevékenységére vonatkozó, jogszabályon alapuló statisztikai adatgyűjtés eredményei, időbeli változásuk
A közérdekű adatokkal kapcsolatos kötelező statisztikai adatszolgáltatás adott szervezetre vonatkozó adatai
Azon közérdekű adatok hasznosítására irányuló szerződések listája, amelyekben a közfeladatot ellátó szerv az egyik szerződő fél
A közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő közérdekű adatok felhasználására, hasznosítására vonatkozó általános szerződési feltételek
A közfeladatot ellátó szervezetre vonatkozó különös és egyedi közzétételi lista
A közfeladatot ellátó szerv kezelésében levő, a közadatok újrahasznosításáról szóló törvény szerint újrahasznosítás céljára elérhető kulturális közadatok listája a rendelkezésre álló formátumok megjelölésével, valamint a közfeladatot ellátó szerv kezelésében levő, a közadatok újrahasznosításáról szóló törvény szerint újrahasznosítható közadat típusokról való tájékoztatás, a rendelkezésre álló formátumok megjelölésével
A közadatok és kulturális közadatok újrahasznosítására vonatkozó általános szerződési feltételek elektronikusan szerkeszthető változata
A közadatok és kulturális közadatok újrahasznosítás céljából történő rendelkezésre bocsátásáért fizetendő díjak általános jegyzéke, a díjszámítás alapját képező tényezőkkel együttesen
A közadatok újrahasznosításáról szóló törvény szerinti jogorvoslati tájékoztatás
A közfeladatot ellátó szerv által megkötött, a közadatok újrahasznosításáról szóló törvény szerint kötött kizárólagos jogot biztosító megállapodások szerződő feleinek megjelölése, a kizárólagosság időtartamának, tárgyának, valamint a megállapodás egyéb lényeges elemeinek megjelölése
A közfeladatot ellátó szerv által kötött, a közadatok újrahasznosításáról szóló törvény szerint a kulturális közadatok digitalizálására kizárólagos jogot biztosító megállapodások szövege
A közadatok újrahasznosításáról szóló törvény szerinti azon jogszabály, közjogi szervezetszabályozó eszköz, közszolgáltatási szerződés vagy más kötelező erővel bíró dokumentum (vagy az annak elérhetőségére mutató hivatkozás), amely az újrahasznosítás céljából rendelkezésre bocsátható közadat gyűjtésével, előállításával, feldolgozásával és terjesztésével összefüggő költségek jelentős részének saját bevételből való fedezését írja elő a közfeladatot ellátó szerv részére

Forrás: Infotv. alapján saját szerkesztés

25. táblázat: Az általános közzétételi lista elemei 3.

Gazdálkodási adatok
A közfeladatot ellátó szerv éves költségvetése, számviteli törvény szerint beszámolója vagy éves költségvetés beszámolója



Gazdálkodási adatok
A közfeladatot ellátó szervnél foglalkoztatottak létszámára és személyi juttatásaira vonatkozó összesített adatok, illetve összesítve a vezetők és vezető tisztségviselők illetménye, munkabére és rendszeres juttatásai, valamint költségtérítése, az egyéb alkalmazottaknak nyújtott juttatások fajtája és mértéke összesítve
A közfeladatot ellátó szerv által nyújtott, az államháztartásról szóló törvény szerinti költségvetési támogatások kedvezményezettjeinek nevére, a támogatás céljára, összegére, továbbá a támogatási program megvalósítási helyére vonatkozó adatok, kivéve, ha a közzététel előtt a költségvetési támogatást visszavonják vagy arról a kedvezményezett lemond
Az államháztartás pénzeszközei felhasználásával, az államháztartáshoz tartozó vagyonnal történő gazdálkodással összefüggő, ötmillió forintot elérő vagy azt meghaladó értékű árubeszerzésre, építési beruházásra, szolgáltatás megrendelésre, vagyonértékesítésre, vagyonhasznosításra, vagyon vagy vagyoni értékű jog átadására, valamint koncesszióba adásra vonatkozó szerződések megnevezése (típusa), tárgya, a szerződést kötő felek neve, a szerződés értéke, határozott időre kötött szerződés esetében annak időtartama, valamint az említett adatok változásai, a védelmi és biztonsági célú beszerzések adatai és a minősített adatok, továbbá a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény 9. § (1) bekezdés b) pontja szerinti beszerzések és az azok eredményeként kötött szerződések adatai kivételével. A szerződés értéke alatt a szerződés tárgyáért kikötött - általános forgalmi adó nélkül számított - ellenszolgáltatást kell érteni, ingyenes ügylet esetén a vagyon piaci vagy könyv szerinti értéke közül a magasabb összeget kell figyelembe venni. Az időszakonként visszatérő - egy évnél hosszabb időtartamra kötött - szerződéseknél az érték kiszámításakor az ellenszolgáltatás egy évre számított összegét kell alapul venni. Az egy költségvetési évben ugyanazon szerződő féllel kötött azonos tárgyú szerződések értékét egybe kell számítani
A koncesszióról szóló törvényben meghatározott nyilvános adatok (pályázati kiírások, pályázók adatai, az elbírálásról készített emlékeztetők, pályázat eredménye)
A közfeladatot ellátó szerv által nem alapfeladatai ellátására (így különösen egyesület támogatására, foglalkoztatottjai szakmai és munkavállalói érdek-képviselői szervei számára, foglalkoztatottjai, ellátottjai oktatási, kulturális, szociális és sporttevékenységet segítő szervezete támogatására, alapítványok által ellátott feladatokkal összefüggő kifizetésre) fordított, ötmillió forintot meghaladó kifizetések
Az Európai Unió támogatásával megvalósuló fejlesztések leírása, az azokra vonatkozó szerződések
Közbeszerzési információk (éves terv, összegzés az ajánlatok elbírálásáról, a megkötött szerződésekről)

Forrás: Infotv. alapján saját szerkesztés

Az Infotv. 1. számú mellékletének II./8. pontjában foglaltak szerint az általános közzétételi listában közzé kell tenni a testületi szerv döntései előkészítésének rendjét, az állampolgári közreműködés (véleményezés) módját, eljárási szabályait, a testületi szerv üléseinek helyét, idejét, nyilvánosságát, a testületi szerv döntéseit, az ülések jegyzőkönyveit, illetve összefoglalóit, a testületi szerv szavazásának adatait, ha ezt jogszabály nem korlátozza, továbbá ezen adatokat, dokumentumokat 1 évig archívumban kell tartani. Az Infotv. fenti rendelkezései alapján a helyi önkormányzatok (mint közfeladatot ellátó szervek) kötelesek elektronikusan közzétenni a képviselő-testületi ülések előterjesztéseit, jegyzőkönyveit, az ülésen hozott döntéseket (rendeleteket és határozatokat), az ülést megelőzően az arra vonatkozó adatokat, hogy az ülést milyen helyszínen, mely időpontban tartják, valamint azt, hogy az ülés nyilvános-e, avagy zárt ülésre kerül sor. Továbbá az Önkormányzat honlapján azok a képviselő-testületi meghívóknak, határozatoknak és rendeleteknek is szerepelniük kell, melyeknél a fent említett megőrzési idő még nem járt le.

A mélyinterjúk során kritikaként elhangzott, a melléklet nem megfelelő, túl általános, s például a gazdasági szférára és az egyetemekre nem jó, s inkább specializálni kellene a közzétételi listákat.

A kutatás szerint a közzétételi kötelezettség teljesítése elmulasztásának háttérben több körülmény állhat, így a kemény jogkövetkezmények hiánya, a kötelezettség teljesítéséhez szükséges jogi ismeretek, illetve az előírások helyes értelmezése körében megmutatkozó



hiányosságok. Ezzel szemben a kutatás során nem merült fel arra vonatkozó adat, amely azt támasztaná alá, hogy a mulasztások, hiányosságok oka a közzététellel kapcsolatos szabályozás indokolthoz képest elnagyolt volta állna, amely a jelenleginél részletesebb előírások iránti igényt eredményezne. **A H7.3 hipotézis nem igazolódott be.**

A H.7.3. hipotézis beigazolódásának elmaradása arra is rámutat, hogy megfontolandó az általános közzétételi lista lehetőség szerinti egyszerűsítése, rövidítése. A kevesebb információ közzétételének megkövetelése egyrészt növelheti magának a közzétételnek a hatékonyságát, az adatokat megismerni kívánók számára átláthatóbbá téve a tájékozódást, másrészt csökkentheti az adatkezelők terheit.

Megemlítendő továbbá, hogy az adatkezelői oldalról – amint azt például a 2. Kutatás Összefoglaló kutatási jelentése is mutatja – igény fogalmazódik meg olyan, a NAIH által rendelkezésre bocsátott gyakorlati útmutatók iránt, amelyek alkalmasak lehetnek a jogalkalmazási bizonytalanságok oldására, a jó gyakorlatok ismertetésére.

Javaslat az Infotv. módosítására

Az Infotv. 1 mellékletének alábbi pontjai hatályon kívül helyezendők:

I. 7-10.

II. 4., 7., 10-11., 17., 19-25.

Infotv. 1. melléklet III. 4 pont:

Az államháztartás pénzeszközei felhasználásával, az államháztartáshoz tartozó vagyonnal történő gazdálkodással összefüggő, **tízmillió ötmillió** forintot elérő vagy azt meghaladó értékű árubeszerezésre, építési beruházásra, szolgáltatás megrendelésre, vagyonértékesítésre, vagyonhasznosításra, vagyon vagy vagyoni értékű jog átadására, valamint koncesszióba adásra vonatkozó, **más jogszabály alapján nyilvánosságra nem hozott szerződések és ezen szerződések módosításai** megnevezése (típusa), tárgya, a szerződést kötő felek neve, a szerződés értéke, határozott időre kötött szerződés esetében annak időtartama, valamint az említett adatok változásai, a védelmi és biztonsági célú beszerzések adatai és a minősített adatok, továbbá a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 9. § (1) bekezdés b) pontja szerinti beszerzések és az azok eredményeként kötött szerződések adatai kivételével.

A szerződés értéke alatt a szerződés tárgyáért kikötött - általános forgalmi adó nélkül számított - ellenszolgáltatást kell érteni, ingyenes ügylet esetén a vagyon piaci vagy könyv szerinti értéke közül a magasabb összeget kell figyelembe venni. Az időszakonként visszatérő - egy évnél hosszabb időtartamra kötött - szerződéseknek az érték kiszámításakor az ellenszolgáltatás egy évre számított összegét kell alapul venni. Az egy költségvetési évben ugyanazon szerződő féllel kötött azonos tárgyú szerződések értékét egybe kell számítani.

6.2.6.2 Különös közzétételi lista

Jogszabály egyes ágazatokra, a közfeladatot ellátó szervtípusra vonatkozóan meghatározhat egyéb közzeendő adatokat (különös közzétételi lista). A különös közzétételi listák elkészítésére, illetve kiegészítésére a NAIH is javaslatot tehet.²³³

Az Infotv. felhatalmazza a Kormányt és a feladatkörrel rendelkező minisztert, hogy különös közzétételi listát állapítson meg.²³⁴ Ilyen jogszabály

²³³ Infotv. 37. § (2) és (8) bek.

²³⁴ Infotv. 72. § (1) bek. c) pont és (2) bekezdés a) pont.



- az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet,²³⁵
- a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet,²³⁶
- a nemzeti köznevelésről szóló törvény végrehajtásáról szóló 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet.²³⁷

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény külön szabályokat tartalmaz a köztulajdonban álló gazdasági társaságok vonatkozásában.

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény

2. § (1) A köztulajdonban álló gazdasági társaság²³⁸ a közzététel²³⁹ időpontjában fennálló adatok alapján közzéteszi a vezető tisztségviselőket, a felügyelőbizottsági tagokat, a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) 208. §-a szerint vezető állású munkavállalókat, valamint az önállóan cégjegyzésre vagy a bankszámla feletti rendelkezésre jogosult munkavállalókat

a) nevét,

b) tisztségét vagy munkakörét,

c) munkaviszonyban álló személy esetében

ca) a munkavállaló részére a munkaviszonya alapján közvetlenül vagy közvetve nyújtott pénzbeli juttatásokat, ezen belül külön feltüntetve alapbérét, egyéb időbérét, teljesítménybérét, valamint az időbért megalapozó időtartamot, illetve a teljesítménybért megalapozó teljesítménykövetelményeket,

cb) az Mt., kollektív szerződés, illetve a munkaszerződés alapján járó mértéket megjelölve a munkavállalóra irányadó végkielégítés, illetve felmondási idő időtartamát,

cc) az Mt. 228. § alapján kikötött időtartamot és a kötelezettség vállalásának ellenértékét,

d) a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény (a továbbiakban: Gt.) 22. § (2) bekezdés a) pontja szerinti jogviszony, valamint a felügyelőbizottsági tagok esetén

da) a megbízási díjat,

db) a megbízási díjon felüli egyéb járandóságokat,

dc) a jogviszony megszűnése esetén járó pénzbeli juttatásokat.

(2) A köztulajdonban álló gazdasági társaság a közzététel időpontjában fennálló adatok alapján a másokkal együttesen cégjegyzésre vagy a bankszámla feletti rendelkezésre jogosult munkavállalókat, valamint a munkáltató működése szempontjából meghatározó jelentőségű egyéb munkavállalókat esetében az (1) bekezdés b)-c) pontjában meghatározott adatokat teszi közzé.

²³⁵ Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 168. §-a szerint a 6. mellékletben megjelöltek kötelesek az ott meghatározott adatokat a leírt módon és időpontokban közzétenni. Lásd a kötelezően közzéteendő közérdekű adatokról szóló 6. számú mellékletet.

²³⁶ A kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet 25. § (1) bekezdés értelmében a rendelet hatálya alá tartozó szervek a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel a kormányzati stratégiai irányításhoz kapcsolódó, az 1. melléklet szerinti különös közzétételi listában meghatározott adatokat az 1. mellékletben foglaltak szerint közzéteszik. Lásd a stratégiai tervdokumentumokkal kapcsolatos közérdekű adatok különös közzétételi listájáról szóló 1. számú mellékletet.

²³⁷ Lásd pl. a nemzeti köznevelésről szóló törvény végrehajtásáról szóló 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet 1. § (2) bek. 1. pont, 8. §, 8/A. §, 19. §, 25. § (3) bek.

²³⁸ A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény 1. §-ának a) pontja értelmében köztulajdonban álló gazdasági társaság az a gazdasági társaság, amelyben a Magyar Állam, helyi önkormányzat, a helyi önkormányzat jogi személyiséggel rendelkező társulása, többcélú kistérségi társulás, fejlesztési tanács, nemzetiségi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat jogi személyiségű társulása, költségvetési szerv vagy közalapítvány külön-külön vagy együttesen számítva többségi befolyással rendelkezik. A b) pont szerint a többségi befolyás az olyan kapcsolat, amelynek révén a befolyással rendelkező jogi személyben a szavazatok több mint ötven százalékával - közvetlenül vagy a jogi személyben szavazati joggal rendelkező más jogi személy (köztes vállalkozás) szavazati jogán keresztül - rendelkezik, azzal, hogy a közvetett módon való rendelkezés meghatározása során a jogi személyben szavazati joggal rendelkező más jogi személyt (köztes vállalkozást) megillető szavazati hányadot meg kell szorozni a befolyással rendelkezőnek a köztes vállalkozásban, illetve vállalkozásokban fennálló szavazati hányadával, ha azonban a köztes vállalkozásban fennálló szavazatainak hányada az ötven százalékot meghaladja, akkor azt egy egészként kell figyelembe venni. A befolyás számításánál nem kell figyelembe venni a huszonöt százalékot el nem érő közvetett befolyást.

²³⁹ A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény 1. §-a c) pontjának meghatározása alapján a közzététel alatt az Infotv.-ben meghatározott elektronikus közzététel értendő.



(3) A 7/I. §-ban foglaltak kivételével a köztulajdonban álló gazdasági társaság a közzététel időpontjában fennálló adatok alapján gondoskodik a pénzeszközei felhasználásával, a gazdasági társaság vagyonával történő gazdálkodással összefüggő - az egyszerű közbeszerzési eljárás értékhatárát elérő vagy azt meghaladó értékű - árubeszerzésre, építési beruházásra, szolgáltatás megrendelésre, vagyonértékesítésre, vagyonhasznosításra, vagyon vagy vagyoni értékű jog átadására, valamint koncesszióba adásra vonatkozó szerződések megnevezésének (típusának), tárgyának, a szerződést kötő felek nevének, a szerződés értékének, határozott időre kötött szerződés esetében annak időtartamára vonatkozó adatoknak, valamint az említett adatok változásainak közzétehetővé tételéről. Önkormányzati rendelet a kötelezően közzétételre kerülő szerződések értékhatárát az egyszerű közbeszerzési eljárás értékhatáránál alacsonyabb összegben is meghatározhatja.

(4) A (3) bekezdésben meghatározott szerződés értéke alatt a szerződés tárgyáért kikötött - általános forgalmi adó nélkül számított - ellenszolgáltatást kell érteni, ingyenes ügylet esetén pedig a vagyon piaci vagy könyv szerinti értéke közül a magasabb összeget kell figyelembe venni. Az időszakonként visszatérő - egy évnél hosszabb időtartamra kötött - szerződéseknel az érték kiszámításakor az ellenszolgáltatás egy évre számított összegét kell alapul venni. Az egy költségvetési évben ugyanazon szerződő féllel kötött azonos tárgyú szerződések értékét a (3) bekezdés szerinti közzétételi kötelezettség szempontjából egybe kell számítani.

(5) A (3) bekezdés szerinti nyilvánosságra hozatali kötelezettség nem vonatkozik a védelmi és a biztonsági beszerzésekre, valamint a minősített adatokra.

(6) A munkáltató működése szempontjából meghatározó jelentőségű munkakörnek minősül különösen az a munkakör, amely a gazdasági társaság vagyonával való gazdálkodás során döntési jogkört tartalmaz.

(7) Az adatok közzétételéért, folyamatos hozzáférhetőségéért és hitelességéért a gazdasági társaság - mint munkáltató - vezetője a gazdasági társasággal összefüggő valamennyi adat vonatkozásában felelős. Ha a gazdasági társaság jogutóddal szűnik meg, a korábban közzétett adatoknak a (9) bekezdésben meghatározott időtartamon belüli folyamatos hozzáférhetőségéről a jogutód vezetője gondoskodik.

(8) A közzététel elmulasztása esetén, továbbá ha a közzététel nem teljes vagy nem időszerű, külön jogszabály szerint a törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárása kezdeményezhető.

(9) A közzétett adatok a közzétételt követő két évig nem távolíthatóak el.

(10) Az (1) bekezdésben meghatározott kötelezettséget a közzétételt megalapozó jogviszony létesítését követő 15 napon belül, ezt követően pedig a társaságiadó-bevallásra nyitva álló határidő utolsó napjáig kell teljesíteni.

(11) A (3) bekezdésben meghatározott kötelezettséget a szerződés létrejöttét, illetve a (3) bekezdés szerinti közzétételi kötelezettség alá eső adatokban történő változás bekövetkezését követő 60 napon belül kell teljesíteni.

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény a közzététel egyes különleges korlátait is meghatározza.²⁴⁰

²⁴⁰ A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény 7/I. § (1) A villamosenergia-termelési, villamosenergia-kereskedelmi, földgáz-kereskedelmi, villamosenergia-elosztási, földgázelosztási, földgáztárolási, átviteli rendszerirányítási, távhőtermelési, központi adatgyűjtő és feldolgozó rendszer működtetési, továbbá hatósági nyilvántartáshoz kötött távközlési tevékenységet, vagy ezen tevékenységek végzését támogató vagyonkezelői feladatokat főtevékenységként ellátó, köztulajdonban álló gazdasági társaságnak, valamint az általa a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény szerint közvetlenül vagy közvetve irányított vállalkozásnak (a továbbiakban: irányított vállalkozás) az e tevékenységéhez kapcsolódóan kötött szerződésében foglalt, az 1. mellékletben meghatározott üzleti, pénzügyi, műszaki adatok, és az ezen szerződés előkészítésével, megkötésével kapcsolatos, valamint az ezekkel összefüggő döntések megalapozását szolgáló üzleti, pénzügyi, műszaki adatok közül azok, amelyek nyilvánosságát az adat keletkezésétől számított, legfeljebb az 1. mellékletben meghatározott időtartam alatt, nemzetbiztonsági, központi pénzügyi vagy külügyi érdekből - az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 27. § (2) bekezdés b), e) és f) pontjára figyelemmel - korlátozni szükséges, nem ismerhető meg. (2) Nem ismerhető meg továbbá a köztulajdonban álló gazdasági társaság, valamint az általa irányított vállalkozás üzleti tevékenységével kapcsolatos azon adat, amelynek más által történő megszerzése vagy nyilvánosságra hozatala a köztulajdonban álló gazdasági társaság vagy az általa irányított vállalkozás üzleti tevékenysége szempontjából aránytalan sérelmet okoz. (3) Aránytalan a sérelem akkor, ha az adat

6.2.6.3 Egyedi közzétételi lista

Az egyedi közzétételi lista az a lista, amelyet a közzétételre kötelezett szerv vezetője – a NAIH véleményének kikérésével (amelynek célja az esetlegesen megismerhetőségi korlátozás alá eső adatok illetéktelen nyilvánosságra hozatalának elkerülése) -, valamint jogszabály a közfeladatot ellátó szerve, azok irányítása, felügyelete alá tartozó szervekre vagy azok egy részére kiterjedő hatállyal további kötelezően közzéteendő adatkört határozhat meg. Az egyedi közzétételi listák elkészítésére, illetve kiegészítésére a NAIH is javaslatot tehet.²⁴¹

Az egyedi közzétételi lista a kötelezően közzéteendő adatokon túl, jellemzően a közérdeklődésre nagyobb számot tartó közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat foglalja magába, s a tartalmát illetően megfelelően meghatározott egyedi közzétételi lista az észszerűtlen, adott esetben zaklató jellegű adatigénylések megelőzésére is alkalmas lehet.²⁴²

A mélyinterjúk során közölt információ (pl. 3/20., 11/20. mélyinterjúk) szerint az egyedi közzétételi lista a gyakorlatban nem működik.

6.2.7 A kötelezően közzéteendő adatok közzétételének módja

Az Infotv. alapján kötelezően közzéteendő közérdekű adatokat²⁴³

- internetes honlapon,
- digitális formában,
- bárki számára,
- személyazonosítás nélkül,
- korlátozástól mentesen,
- kinyomtatható módon,
- részleteiben is adatvesztés és -torzulás nélkül kimásolható módon,
- a betekintés, a letöltés, a nyomtatás, a kimásolás és a hálózati adatátvitel szempontjából is díjmentesen

kell hozzáférhetővé tenni.²⁴⁴

Figyelembe veendő továbbá, hogy az Infotv. 37. §-a szerint az 1. számú melléklet szerinti közzétételi listában szereplő adatokat az 1. számú mellékletben foglaltak szerint kell közzétenni.

A közzétételre kötelezettek számára²⁴⁵ irányadó a közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról szóló 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet is, azonban a rendelet felépítésében, szerkezetében eltér az Infotv. 1. számú mellékletétől, jóllehet tartalmilag behelyezhető az egyes a törvény mellékletében szereplő pontokhoz, illetőleg van olyan pont is az Infotv. 1. számú mellékletében, amelyhez a 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet nem ad iránymutatást. A NAIH megközelítése szerint az elsődleges közzétételi rendet és a közzéteendő adatok körét (magasabb szintű jogi norma lévén) az Infotv. határozza meg, ugyanakkor egy esetleges vizsgálat során a 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet szerinti közzétételi módot is elfogadja, feltéve, hogy az minden, az Infotv.-ben szereplő közzétenni rendelt adatot tartalmazza. A 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet tehát a közzétételre kötelezett szervezetek számára annyiban irányadó, amennyiben az nem eredményezi az Infotv.- nyel

más általi megszerzése, hasznosítása, másokkal való közlése vagy nyilvánosságra hozatala a köztulajdonban álló gazdasági társaság, vagy az általa irányított vállalkozás versenytársát indokolatlan előnyhöz juttatná.

²⁴¹ Infotv. 37. § (3) és (8) bek., NAIH: Az adatvédelmi tisztviselők 2021. évi konferenciája kapcsán információszabadság témakörben beküldött kérdések, elérhető: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/DPO-2021-infoszab-kerdesek-es-valaszok.pdf>, letöltés ideje: 2022. január 21.

²⁴² NAIH: Az adatvédelmi tisztviselők 2021. évi konferenciája kapcsán információszabadság témakörben beküldött kérdések, elérhető: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/DPO-2021-infoszab-kerdesek-es-valaszok.pdf>, letöltés ideje: 2022. január 21.

²⁴³ Infotv. 37. § és 1. számú melléklet.

²⁴⁴ Infotv. 33. § (1) bek.

²⁴⁵ Kivéve azon országos vagy térségi feladatot ellátó közoktatási intézményeket, amelyek az Infotv. szerinti közzétételi kötelezettségüknek az Infotv. 33. §-ának (4) bekezdésében foglalt módon tesznek eleget. A közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról szóló 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet 1. § (1) bek.



ellentétes közzétételi gyakorlat kialakulását, emellett a közzététel módját részletezi, pontosítja. Ez a helyzet a NAIH értékelése szerint nem okoz olyan jellegű zavart a proaktív nyilvánosság érvényesülésében, amely azonnali korrekciót tenne szükségessé.²⁴⁶

A NAIH szerint a honlap kialakítása során elsődleges kötelezettség, hogy a honlapnak „széles körben elterjedt eszközökkel” olvashatónak kell lennie, beleértve a vakok és gyengénlátók által használt eszközöket is. A közzétételi egységeket jól olvasható dokumentum formátumban kell szerkeszteni. A jogszabályok nem nevesítik a közzétett adatok forrását, megjelenítési formáját (az lehet a közismert html, pdf vagy akár MS Word is). Fontos követelmény, hogy a szervezet honlapjának nyitóoldalán jól látható módon kell elhelyezni egy „Közérdekű adatok” menüpontot, ami a közzétételre előírt adatokat, az azokat megjelenítő közzétételi egységeket vagy ezek hivatkozásait tartalmazza. Ezen kívül el kell helyezni egy, a közadatkeresőre mutató hivatkozást is. Annak érdekében, hogy az érdeklődő állampolgárok könnyen eligazodhassanak minden honlapon, a közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról szóló 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet előírja ennek a jegyzéknek a meghatározott szerkezet szerinti, részletes tagolását is. Az egyes közzétételi egységek saját egyedi URL-lel rendelkeznek, ez biztosítja a közadatkereső hatékony működését.²⁴⁷

6.2.7.1 Közzététel saját honlapon

A saját honlapon történő közzététel esetén figyelembe veendő a közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról szóló 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet előírásai is.

6.2.7.2 Közzététel közös fenntartású honlapon

Az Infotv. 33. § (3) bekezdése szerint, tekintettel arra, hogy a községi önkormányzatok számára nem kötelező önálló honlap fenntartása, így választásuk szerint saját vagy társulásaik által közösen működtetett, illetve a felügyeletüket, szakmai irányításukat vagy működésükkkel kapcsolatos koordinációt ellátó szervek által fenntartott, valamint az erre a célra létrehozott központi honlapon (<http://www.kozadat.hu/>) való közzététellel is elegendő tehetnek közzétételi kötelezettségüknek. Ezen rendelkezések lehetőséget biztosítanak tehát az Önkormányzatnak, hogy akár saját honlapján, akár az illetékes kormányhivatal honlapján, vagy az önkormányzati társulás által közösen működtetett honlapon hozza nyilvánosságra a kötelezően közzéteendő közérdekű adatokat. A közös fenntartású honlapon a közérdekű adatoknak a szervezeteknek megfelelően elkülöníthetőeknek kell lenniük. A Hatóság fontosnak tartotta hangsúlyozni azt, hogy természetesen az önkormányzatoknak nincs kötelezettségük arra, hogy saját honlapot tartsanak fent. Amennyiben azonban ezt megteszik, úgy az Infotv. 32. §-ban meghatározottak szerint - a közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását – az szolgálja leginkább a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását, ha az Önkormányzat a saját honlapján is elérhetővé teszi a közzétételben meghatározott adatokat.

A közös fenntartású honlap esetében jelentőséggel bír az adatfelelős és az adatközlő személyének megkülönböztetése. Ha a közzétételre kötelezett szerv közzétételi kötelezettségének a szervezet társulásai által közösen működtetett honlapon történő közzététellel tesz elegendő, az adatfelelős és az adatközlő közötti feladatmegosztást a közöttük létrejött megállapodás, illetve az ágazat felügyeletével, szakmai irányításával, működésének koordinálásával megbízott szerv utasítása az e rendeletben meghatározott keretek között szabályozza.²⁴⁸

6.2.7.3 Közzététel nem saját honlapon

²⁴⁶ NAIH: Az adatvédelmi tisztviselők 2021. évi konferenciája kapcsán információs szabadság témakörben beküldött kérdések, elérhető: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/DPO-2021-infoszab-kerdesek-es-valaszok.pdf>, letöltés ideje: 2022. január 21.

²⁴⁷ NAIH tájékoztató 2019 https://naih.hu/files/tajekoztato_elektronikus_informacioszab_2019_06.pdf

²⁴⁸ A közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról szóló 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés.



Ha a közzététel nem saját honlapon valósul meg, akkor a feladatok és a felelősség megoszlanak az adat közzétételére köteles szerv (az adatfelelős) és az adatot közzétevő (az adatközlő) között.²⁴⁹

Az adatfelelős az a közfeladatot ellátó szerv, amely az elektronikus úton kötelezően közzéteendő közérdekű adatot előállította, illetve amelynek a működése során ez az adat keletkezett.²⁵⁰

Az adatközlő az a közfeladatot ellátó szerv, amely - ha az adatfelelős nem maga teszi közzé az adatot - az adatfelelős által hozzá eljuttatott adatot honlapon közzéteszi.²⁵¹

26. táblázat: Adatfelelős és adatközlő feladatai, felelőssége

Adatfelelős feladatai, felelőssége	Adatközlő feladatai, felelőssége
<ul style="list-style-type: none"> • továbbítja a közzéteendő adatokat az adatközlőnek • az elektronikus közzétételre kötelezett adatfelelős szerv vezetője gondoskodik a közzétételi listákon szereplő adatok pontos, naprakész és folyamatos közzétételéről, az adatközlőnek való megküldéséről, mely kötelezettség teljesítésének részletes szabályait az adatfelelős belső szabályzatban állapítja meg²⁵² • a közfeladatot ellátó szerv köteles a közzétételi szabályzatban meghatározott szervezeti egysége útján folyamatba építve vizsgálni az Infotv. végrehajtásával összefüggő kötelezettségek teljesítését, amelynek eredményéről évente legalább egy alkalommal átfogó jelentést kell készíteni a szerv vezetője részére²⁵³ 	<ul style="list-style-type: none"> • gondoskodik az adatok honlapon való közzétételéről, és arról, hogy egyértelmű legyen az, hogy az egyes közzétett közérdekű adatok melyik szervtől származnak, illetve melyikre vonatkoznak • a közzétételre szolgáló honlapot úgy alakítja ki, hogy az adatok közzétételére alkalmas legyen, gondoskodik a folyamatos üzemeltetésről, az esetleges üzemzavar elhárításáról és az adatok frissítéséről • figyelemmel kell lennie arra, hogy <ul style="list-style-type: none"> - a közzétételre szolgáló honlapon közérthető formában tájékoztatást kell adni a közérdekű adatok egyedi igénylésének szabályairól. A tájékoztatásnak tartalmaznia kell az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségek ismertetését is (a közzétételre szolgáló honlapon a közzétételi listákon meghatározott közérdekű adatokon kívül elektronikusan közzétehető más közérdekű és közérdekből nyilvános adatok is) - az elektronikusan közzétett adatok (ha az Infotv. vagy más jogszabály eltérően nem rendelkezik) a honlapról nem távolíthatók el - a szerv megszűnése esetén a közzététel kötelezettsége a szerv jogutódját terheli • az adatfelelős által megküldött adatok elektronikus közzétételéért, folyamatos hozzáférhetőségéért, hitelességéért és az adatok frissítéséért az adatközlő felel, és e kötelezettség teljesítésének részletes szabályait belső szabályzatban állapítja meg

²⁴⁹ Infotv. 34. és 35. §.

²⁵⁰ Infotv. 3. § 19. pont.

²⁵¹ Infotv. 3. § 20. pont.

²⁵² Lásd pl. a közérdekű adatoknak, a közérdekből nyilvános adatoknak, valamint a jogszabálytervezeteknek és szabályozási koncepcióknak Külgazdasági és Külügyminisztérium honlapján történő közzétételéről, valamint a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítési rendjének szabályairól szóló 5/2020. (II. 21.) KKM utasítást.

²⁵³ A közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegritásra vonatkozó részletes szabályokról szóló 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 4. §.



Forrás: saját szerkesztés

A nem saját honlapon közzétevő adatfelelős a közreműködő adatközlővel együtt közös közzétételi szabályzatot is létrehozhat.²⁵⁴ Attól függetlenül, hogy az adatfelelős és az adatközlő közös vagy önálló szabályzatot alkot-e meg, irányadó, hogy a közzétételi szabályzatban kell meghatározni

- a közzététellel, helyesbítéssel, frissítéssel és eltávolítással kapcsolatos feladatok ellátásának részletes rendjét,
- az e feladatok ellátására kijelölt munkaköröket, a munkakörök közötti együttműködés rendjét.²⁵⁵

Az adatfelelős és az adatkezelő közötti feladatmegosztás részletes szabályait az általuk megkötött megállapodás tartalmazza.²⁵⁶

6.2.7.4 Közzététel a www.kozadat.hu oldalon

A jelenlegi szabályozás értelmében a közzétételre köteles, de az Infotv. 33. § (2) [és (4)] bekezdésében nem szereplő közzétételre kötelezett szervek elektronikus közzétételi kötelezettségüknek az erre a célra létrehozott központi honlapon való közzététellel is eleget tehetnek.²⁵⁷

A közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról szóló 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet kapcsán figyelembe veendő, hogy abban rögzítésre kerül, a saját honlapon közzétevőre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni arra a szervekre is, amely a közzétételnek a központi honlap útján tesz eleget.²⁵⁸

A közzétételi kötelezettség teljesítésének biztosítása érdekében a központi honlap létrehozatala az informatikáért felelős miniszter feladata, aki központi honlap informatikai működtetéséről a NISZ (Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.) útján - a központosított informatikai és telekommunikációs szolgáltatások keretében - gondoskodik. A központi honlap elektronikus úton egységes felületen biztosítja a közérdekű adatok közzétételét, lehetőséget nyújt a külön jogszabályban meghatározott közzétételi egységekre vonatkozó leíró adatok elkészítésére, valamint folyamatos elérhetővé tételére.²⁵⁹

Amint azt az 1. Kutatás feltárta, az elektronikus közzététel helye az 1. Kutatás keretében vizsgált szervezetek esetében négyféle volt (tartalomtól és teljességtől függetlenül, kizárólag a közzététel helye szempontjából):

- a szervezetek fele (50%) saját honlapján,
- 7%-uk a felügyeletüket, szakmai irányításukat vagy működésükkel kapcsolatos koordinációt ellátó szervek által fenntartott honlapon,
- 12% kizárólag az Egységes Közadatkereső Rendszerben tette közzé adatait (az önkormányzatok döntő többsége, 92%-a regisztrált az Egységes Közadatkereső Rendszerbe),
- közel minden 3. szervezetnél (31%) közzétételre utaló jel semmilyen felületen nem volt fellelhető.

A 2. Kutatás megállapította,

- a honlapelemzés során vizsgált szervezetek kétharmada ugyan regisztrálta magát az Egységes Közadatkereső Rendszerben, azonban mindössze 26 szervezet honlapján (a vizsgált honlapok 17%-a esetében) volt megtalálható a [kozadat.hu](http://www.kozadat.hu)-ra mutató hivatkozás, ebből 20 esetben volt

²⁵⁴ A közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról szóló 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 3. § (2) bek.

²⁵⁵ A közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról szóló 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 3. § (1) bek.

²⁵⁶ Vö. a közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról szóló 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 1. § (2) bek.

²⁵⁷ Infotv. 33. § (3) bek.

²⁵⁸ A közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról szóló 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 1. § (3) bek.

²⁵⁹ A közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról szóló 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 12. §.



klikkelhető a logó, de csak 4 esetben (3%) mutatott a hivatkozás releváns tartalomra, azaz saját rekordokra,

- a célcsoportban egyetlen olyan szervezet sem volt, amely kizárólag az Egységes Közadatkereső Rendszerben tette volna közzé az adatait.
 - A 3. Kutatás esetében a vizsgált szervezetek egyharmadánál (35%) a közzététel helye a saját honlap volt,
 - 2% esetében a közzététel más honlapon valósult meg, ami jellemzően a tulajdonos, vagy alapító honlapját jelentette,
- 6 olyan szervezet volt, amely esetében a közzététel kizárólag az Egységes Közadatkereső Rendszeren történt meg. Miközben a 3. Kutatás hatókörébe tartozó szervcsoportok esetében a közzétételi kötelezettség részét képezi (az Infotv. szerinti kivételekkel), hogy regisztrálnia kell az Egységes Közadatkereső Rendszerben és ezen a felületen is publikálnia kell az érintett közérdekű adatait, a vizsgált szervezeteknek csak a 16%-a regisztrált az Egységes Közadatkereső Rendszerbe,
- a vizsgált szervezetek mintegy közel kétharmadánál (63%) közzétételre utaló jel semmilyen felületen nem volt fellelhető.

6.2.8 A Közadat program, a közadatkereső

Az Infotv. értelmében minden közfeladatot ellátó szerv köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. A közérdekű adatokat a nyilvánosság számára interneten is közzé kell tenni, ezzel egyidejűleg leíró adatokat kell szolgáltatni a közadatkereső (www.kozadat.hu) felé.

Az Infotv. rögzíti, hogy az elektronikusan közzétett adatok egyszerű és gyors elérhetősége érdekében az Infotv. alapján közérdekű adat elektronikusan közzétételére kötelezett szervek közérdekű adatot tartalmazó honlapjára, valamint az általuk fenntartott adatbázisra és nyilvántartásra vonatkozó leíró adatokat a közigazgatási informatika infrastrukturális megvalósíthatóságának biztosításáért felelős miniszter által működtetett, az erre a célra létrehozott honlapon közzétett központi elektronikus jegyzék összesítve tartalmazza. E szervek közérdekű adataihoz való egységes szempontok szerinti elektronikus hozzáférést és a közérdekű adatok közötti keresés lehetőségét a közigazgatási informatika infrastrukturális megvalósíthatóságának biztosításáért felelős miniszter által működtetett egységes közadatkereső rendszer biztosítja.²⁶⁰

A jogszabályban definiált közérdekű adatok központi elektronikus jegyzéke és az egységes közadatkereső rendszer működtetését a közigazgatási informatika infrastrukturális megvalósíthatóságának biztosításáért felelős miniszter (nemzeti fejlesztési miniszter) megbízásából a Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. keretein belül működő Közadat program végzi.

Infotv.

37/A. § (1) Az elektronikusan közzétett adatok egyszerű és gyors elérhetősége érdekében az e törvény alapján közérdekű adat elektronikusan közzétételére kötelezett szervek közérdekű adatot tartalmazó honlapjára, valamint az általuk fenntartott adatbázisra és nyilvántartásra vonatkozó leíró adatokat a közigazgatási informatika infrastrukturális megvalósíthatóságának biztosításáért felelős miniszter által működtetett, az erre a célra létrehozott honlapon közzétett központi elektronikus jegyzék összesítve tartalmazza.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szerv közérdekű adataihoz való egységes szempontok szerinti elektronikus hozzáférést és a közérdekű adatok közötti keresés lehetőségét a közigazgatási informatika infrastrukturális megvalósíthatóságának biztosításáért felelős miniszter által működtetett egységes közadatkereső rendszer biztosítja.

²⁶⁰ Infotv. 37/A. §.



A közadatkereső használatával bárki hozzáférhet a közfeladatot ellátó szervek közzétett adataihoz, illetve az arra mutató hivatkozásokhoz. A közzétételen kívül az intézményeknek tehát nem csak arról kell gondoskodniuk, hogy saját honlapjukon közzétegyék adataikat, hanem el kell készíteniük ezek leíró információit is, mivel a keresőben csak azok az adatok találhatóak meg, melyről elkészültek, és átadásra kerültek az úgynevezett leíró adatok: <http://kozadat.hu/kereso/>. Itt 2019 januárjában 2.849 intézmény 163.480 rekordjára lehetett rákeresni. Az adatgazdák regisztrációjára szolgáló felület a kozadattar.hu internetoldalon érhető el.²⁶¹

Az informatikáért felelős miniszter a csatlakozó intézményeket a Közadat program létrehozásával támogatja.²⁶²

A Közadat program az alábbi szolgáltatásokat kínálja:

1. Tájékoztatói, oktatási tevékenység: tájékoztatás a törvényi kötelezettségekről, azok végrehajtásának lehetséges módjairól, a szervezési és műszaki jellegű kérdésekkel kapcsolatosan, az internetes felületen karbantartott gyakran ismételt kérdéseken kívül e-mailen és telefonon is, valamint **személyes konzultációval** és szükség esetén workshopok szervezésével is.

2. Webes metaadat-szerkesztő és OAI kompatibilis szoftverek: a közadat sémának megfelelő leíró adatok előállítását a keresőszolgáltatás üzemeltetéséhez, s ezen adatok előállításához kifejlesztése.

3. Adminisztrációs felület: ezen keresztül lehetőség nyílik az adatfelelős számára, hogy a törvényi kötelezettségből adódóan a közérdekű adatok központi elektronikus jegyzékéhez és az egységes közadatkeresőhöz való csatlakozási szándékát jelezze. Ezen a felületen keresztül célirányos segítséget kap a végrehajtási folyamat egyes szakaszaihoz. Itt férhet hozzá a közadatokra létrehozott sémákhoz igazított ún. OAI-PMH-2 kompatibilis szoftveralkalmazásokhoz. Az 1. Kutatás megállapította, az Egységes Közadatkereső Rendszer jelenleg nem tölti be funkcióját: az önkormányzatok zöme nem használja a rendszert, de az adatigénylői körben is alacsony ennek az ismertsége. Bár a kutatásban résztvevők többsége az Egységes Közadatkereső Rendszert nem tartja célszerűnek és hatékonynak a közérdekű adatok nyilvánosságában, ezzel szemben többen jó megoldásnak gondolják egy állami fenntartásban működő központilag üzemeltetett felület létrehozását az adatigénylések benyújtására és megválaszolására. Érdemes lenne megvizsgálni annak lehetőségét, hogy valamennyi szervezetre vonatkozó és más adatbázisokban szereplő információk közzététele központilag valósuljon meg egy közös felületen: ez tehát nem párhuzamos feltöltést jelentene, hanem azokból a nyilvántartásokból táplálkozna, amelyekbe az önkormányzatoknak egyébként is kötelezően adatot kell szolgáltatniuk. Ezzel a közzététel nem az egyes önkormányzatok hozzáállásán, gyakorlatán múlna, hanem egységesen elérhetőek lennének ezek az információk valamennyi szervezetre vonatkozóan. Amennyiben ez az adatbázis ügyfélbarát, kereshető, illetve az információk – az adatigénylő által megadott – különböző szempontok szerint letölthetők lennének, úgy mindezek nagyban segítenék a nyilvánosságot. Emellett a meglévő országos nyilvántartások, adatbázisok esetén is biztosítani kellene a hozzáférhetőséget és a kereshetőséget.

A 2. Kutatás esetén a válaszadók megnyilatkozásai között megjelent a közadatkereső rendszer megreformálása (ha egyáltalán szükséges ilyen rendszer). Az Egységes Közadatkereső Rendszer működésével összefüggésben feltárt anomáliák kapcsán a mélyinterjúkon az interjúalanyok többsége kiemelte, hogy jelenlegi formájában nem látja a gyakorlati hasznát a rendszernek. Mostani működési formájában a rendszerbe történő adatszolgáltatás duplikált feltöltési és karbantartási feladatot jelent a saját honlapon való közzététel mellett. A közadatok újrahasznosításával kapcsolatos fókuszcsoporthoz tartozó interjú hangzott el javaslatként egy olyan központi rendszer létrehozása, ahol egy központi felületen, előre meghatározott struktúrában és formában kellene feltölteni a közzétételi adatokat, akár az önkormányzatokat is bevonva a jegyzőkönyveket és határozatokat érintően. A www.kozadat.hu tekintetében is elhangzott olyan észrevétel, hogy jelenleg inkább olyan, mint egy információhalmaz, jobban működne a vizsgált szervek szerint, ha fel lehetne tölteni oda az adatokat és az igénylő pedig ott tudna keresgélni. A 2. Kutatás javaslata szerint érdemes lenne olyan rendszerben gondolkodni, ami egyrészt segíti az adatigénylőket a közérdekű adatok megismerésében, másrészt az adatkezelő részéről sem jelent jelentős többletterhet. Javasolnánk e tekintetben a kormányzati átláthatóságot támogató informatikai megoldás koncepciójával együtt átgondolni egy ilyen rendszer létrehozását. Ezzel párhuzamosan javasolt lenne az Egységes Közadatkereső Rendszert (www.kozadat.hu) jelenlegi

²⁶¹ NAIH tájékoztató 2019 https://naih.hu/files/tajekoztato_elektronikus_informacioszab_2019_06.pdf

²⁶² http://kozadattar.hu/kozadat_program



formájában megszüntetni, ugyanis jelenleg a www.kozadat.hu-n való közzétételre vonatkozó szabályok nehezen érthetőek, kezelhetőek az adatkezelők számára. A 2. Kutatás szerint javasolt a kormányzati átláthatóságot támogató informatikai megoldás koncepciójával együtt átgondolni a rendszer fejlesztését, a Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. bevonásával.

A 3. Kutatás megállapítása szerint az Egységes Közadatkereső működése és használata a gyakorlati tapasztalatok alapján koncepcionális újragondolást igényel, mivel az jelenlegi állapotában nem képes betölteni a tervezett szerepét, célját.

Megjegyezzük, hogy a projekt keretében elkészült, a Kormányzati átláthatóságot biztosító megvalósíthatósági hatástanulmány által javasolt megoldási lehetőségek (opciók) közül a 4. kutatás eredményeit is figyelembe véve részünkről a 2. opciót tartjuk a leghatékonyabbnak, mivel ez a megoldás lehet leginkább alkalmas arra, hogy az adatkezelők önfejlesztő, önértékelő tevékenységének eredményeit a legjobban megjelenítse a proaktív közzététellel kapcsolatos kötelezettségek teljesítése során, úgy azonban, hogy egyben biztosítja egységes joggyakorlat kialakulását is.

6.2.9 A NAIH szerepe a közzétételi kötelezettséggel összefüggésben

6.2.9.1 A NAIH feladatai az Infotv.-ben

A közzétételi kötelezettséggel összefüggésben a NAIH több feladatot lát el:

- javaslattétel jogalkotásra: a NAIH javaslatot tehet a közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok megismerését érintő jogszabályok megalkotására, illetve módosítására, véleményezi a feladatkörét érintő jogszabályok tervezetét,²⁶³
- javaslattétel különös közzétételi lista elkészítésére: a NAIH javaslatot tehet a különös közzétételi listák elkészítésére, kiegészítésére,²⁶⁴
- javaslattétel egyedi közzétételi lista elkészítésére: a NAIH javaslatot tehet az egyedi közzétételi listák elkészítésére, kiegészítésére,²⁶⁵
- jogszabályvéleményezés: a NAIH véleményezi a feladatkörét érintő jogszabályok tervezetét,²⁶⁶
- különös közzétételi lista véleményezése: a NAIH véleményezi a közfeladatot ellátó szerv tevékenységével kapcsolatosan az Infotv. szerint közzéteendő adatokra vonatkozó különös közzétételi listákat,²⁶⁷
- egyedi közzétételi lista véleményezése: a közzétételre kötelezett szerv vezetője, illetve a testületi szervként működő közzétételre kötelezett szerv az egyedi közzétételi lista megállapítása és módosítása előtt köteles kérni a NAIH véleményét,²⁶⁸
- konzultáció: az Infotv. külön rendelkezése nélkül is a NAIH konzultál az információszabadsággal kapcsolatban (2020-ban 143 esetben²⁶⁹),
- vizsgálati eljárás információszabadság ügyben: a NAIH vizsgálati eljárást folytat információszabadság tárgyában (2020-ban összesen 538 esetben, ebből 534 esetben panasz alapján, 4 esetben hivatalból²⁷⁰).

Az információszabadsággal összefüggésben lefolytatott vizsgálati eljárások kapcsán kiemелendő, hogy

- a NAIH-nál bejelentéssel bárki vizsgálatot kezdeményezhet arra hivatkozással, hogy a közérdekű adatok vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogok gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem következett be, vagy annak közvetlen veszélye fennáll,
- a NAIH vizsgálata nem minősül közigazgatási hatósági eljárásnak,

²⁶³ Infotv. 38. § (4) bek. a) pont.

²⁶⁴ Infotv. 37. § (8) bek.

²⁶⁵ Infotv. 37. § (8) bek.

²⁶⁶ Infotv. 38. § (4) bek. a) pont.

²⁶⁷ Infotv. 38. § (4) bek. d) pont.

²⁶⁸ Infotv. 37. § (3) és (5) bek., valamint 38. § (4) bek. d) pont.

²⁶⁹ 10. oldal.

²⁷⁰ 6. és 10. oldal.



- a NAIH-hoz tett bejelentése miatt senkit sem érhet hátrány. A bejelentő kilétét a NAIH csak akkor fedheti fel, ha ennek hiányában a vizsgálat nem lenne lefolytatható. Ha a bejelentő kéri, kilétét a NAIH akkor sem fedheti fel, ha ennek hiányában a vizsgálat nem folytatható le. Erről a következményről a Hatóság a bejelentőt köteles tájékoztatni,
- a NAIH vizsgálata ingyenes, a vizsgálat költségeit a NAIH előlegezi és viseli,²⁷¹
- ha a NAIH a közérdekű adatok vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogok gyakorlásával kapcsolatos jogsérelem vagy annak közvetlen veszélye fennállását állapítja meg, az adatkezelőt a jogsérelem orvoslására, illetve annak közvetlen veszélye megszüntetésére szólítja fel,²⁷²
- ha a felszólítás nem vezetett eredményre, a NAIH a felügyeleti szervvel rendelkező adatkezelő hatóság esetében (az adatkezelő szerv egyidejű tájékoztatása mellett) ajánlást tehet az adatkezelő felügyeleti szervének (a NAIH az adatkezelő felügyeleti szervének az adatkezelő felszólítása hiányában is közvetlenül ajánlást tehet, ha a jogsérelem orvoslása, illetve a jogsérelem közvetlen veszélyének megszüntetése álláspontja szerint ilyen módon hatékonyabban megtörténhet),²⁷³
- a felszólítás, illetve az ajánlás eredménytelensége esetén a NAIH bírósági eljárást indíthat vagy jelentést készíthet,²⁷⁴
- ha a NAIH az eljárása során bűncselekmény gyanúját észleli, büntetőeljárást kezdeményez az annak megindítására jogosult szervnél, illetve szabálysértés vagy fegyelmi vétség gyanúját észleli, szabálysértési, illetve fegyelmi eljárást kezdeményez a szabálysértési, illetve a fegyelmi eljárás lefolytatására jogosult szervnél.²⁷⁵

6.2.9.2 Javaslat: a NAIH információszabadság hatósági eljárása

A **civil szervezetekkel folytatott fókuszcsoportos interjú** során elhangzott, a proaktív közzététel eredményességének fokozásához szükséges lenne valamilyen ellenőrzés megvalósulása, akár oly módon, hogy a civil szervezeteknek lenne közérdekű keresetindítási lehetőségük, s lehetne szankciója is egy ilyen eljárásnak.

A kutatás más eredményei azt támasztják alá, hogy a közzétételi kötelezettség közérdekű adatot kezelő szervezetek általi teljesítésének eredményességét elősegíti, ha a NAIH-nak a puha eszközök mellett kemény jogkövetkezmények alkalmazására is lehetősége van (megjegyzendő, hogy a 3. Kutatás részéről is megfogalmazódott, az aktív információszabadság, a közzétételi kötelezettség szabályozásának szankciórendszere kidolgozatlan). Erre figyelemmel javasoljuk, hogy a közzétételi kötelezettség vonatkozásában a NAIH a következő esetekben információszabadság hatósági eljárást folytathasson le:

- az elektronikus közzétételre köteles közérdekű adatot kezelő szervezet az elektronikus közzétételi kötelezettségének a NAIH felszólítását követően nem vagy nem a jogszabályi előírásoknak megfelelően tesz eleget,
- az elektronikus közzétételre köteles közérdekű adatot kezelő szervezet mint adatfelelős és az adatközlő között a közzététele vonatkozó megállapodás nem vagy nem a jogszabályi előírásoknak megfelelően került megkötésre,
- az elektronikus közzétételre köteles közérdekű adatot kezelő szervezet nem készítette el közzétételi szabályzatát vagy közzétételi szabályzata nem felel meg a jogszabályi előírásoknak,
- az elektronikus közzétételre köteles közérdekű adatot kezelő szervezet nem vagy nem a jogszabályi előírásoknak megfelelően tesz eleget nyilvántartási kötelezettségének.

A NAIH az információszabadság hatósági eljárásban hozott határozatában

- megállapítja a jogsértés tényét,
- elrendeli a jogsértő állapot megszüntetését,

²⁷¹ Infotv. 52. §.

²⁷² Infotv. 56. § (1) bek.

²⁷³ Infotv. 56. § (3) bek.

²⁷⁴ Infotv. 58. § (1) bek. és (2) bek. c) és d) pont, illetve 59. és 64. §.

²⁷⁵ Infotv. 70. § (1) bek.



- jogsértés megállapítása esetén a jogsértés megszüntetéséhez szükséges kötelezettséget ír elő,
- elrendeli a jogsértéssel kapcsolatban nyilatkozat közzétételét,
- bírságot szabhat ki,
- megállapítja a jogsértés hiányát.

További puha szankcióként előírandó, hogy a NAIH határozatát - az adatkezelő azonosító adatainak közzétételével történő - nyilvánosságra hozza.

A H7.1 hipotézis részben igazolódott be.

A fenti puha és kemény jogkövetkezmények alkalmazása megítélésünk szerint a közzétételi kötelezettség megsértésének megfelelő szankcionálása révén hozzájárul a közzétételre kötelezett szervek jogkövető magatartásához, illetve a szervek orientálásához. **A H7.2 hipotézis beigazolódott.**

Az információszabadság hatósági eljárás javasolt szabályai magukban foglalják azon rendelkezéseket is, amelyek lehetővé teszik a NAIH számára, hogy fellépjen azon adatkezelővel szemben, akit jogerős bírósági ítélet kötelez közérdekű adat kiadására, azonban e kötelezettségének nem tesz eleget. Az ezzel kapcsolatos rendelkezések a H28.1 és H28.2 hipotézisek kapcsán kerülnek ismertetésre.

Kiemelendő, hogy az információszabadság hatósági eljárás részletes szabályainak megalkotása további jogalkotási munkát igényel, a 4. Kutatás részéről megfogalmazott javaslat nem foglalja magában a szabályozás minden elemét.

Javaslat az Infotv. módosítására

32/A. Információszabadság hatósági eljárás

61/E. § (1) (1) A Hatóság információszabadság hatósági eljárást indíthat, ha vizsgálata alapján vagy egyébként valószínűsíthető, hogy

a) az elektronikus közzétételre köteles közérdekű adatot kezelő szervezet az elektronikus közzétételi kötelezettségének a Hatóság felszólítását követően nem vagy nem a jogszabályi előírásoknak megfelelően tesz eleget,

b) az elektronikus közzétételre köteles közérdekű adatot kezelő szervezet mint adatfelelős és az adatközlő között a közzététele vonatkozó megállapodás nem vagy nem a jogszabályi előírásoknak megfelelően került megkötésre,

c) az elektronikus közzétételre köteles közérdekű adatot kezelő szervezet nem készítette el közzétételi szabályzatát vagy közzétételi szabályzata nem felel meg a jogszabályi előírásoknak,

d) a közérdekű adatot kezelő szervezet nem vagy nem a jogszabályi előírásoknak megfelelően tesz eleget nyilvántartási kötelezettségének.

(2) Az információszabadság hatósági eljárásban ügyfél a közzétételre köteles közérdekű adatot kezelő szervezet.

(3) Az információszabadság hatósági eljárásban az ügyintézési határidő kilencven nap, amely határidőbe nem számít bele a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő.

(4) Az információszabadság hatósági eljárásban hozott határozatában a Hatóság

a) megállapíthatja a jogsértés tényét,

b) elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését,

c) jogsértés megállapítása esetén a jogsértés megszüntetéséhez szükséges kötelezettséget írhat elő,

d) elrendelheti a jogsértéssel kapcsolatban nyilatkozat közzétételét,

e) bírságot szabhat ki,

f) megállapíthatja a jogsértés hiányát.

(4) A bírság mértéke százezertől húszmillió forintig terjedhet.

(5) A Hatóság elrendelheti határozatának – a közérdekű adatot kezelő szervezet azonosító



adatainak közzétételével történő - nyilvánosságra hozatalát, ha a bekövetkezett jogsérelem súlya a nyilvánosságra hozatalt indokolja.

6.2.9.3 A NAIH által megvalósítandó képzés, tájékoztatás

A fentiekben túlmenően az adatok közzétételi hatékonysága a kutatás eredményei szerint növelhető azáltal, ha a NAIH az egyedi közzétételi listák elfogadását támogató magatartást követ, az eddigieknél markánsabb szerepet betöltve a közzététellel kapcsolatos képzés, tájékoztatás vonatkozásában, amely kiterjedhet úgy a közzétételre vonatkozó előírások széles körben történő megismertetésére, a felmerülő értelmezési kérdések megválaszolására, mint a jó gyakorlatok, megoldások elérhetővé tételére.

A H6.2 hipotézis beigazolódott.

A NAIH markánsabb képzési, tájékoztatási megjelenése alkalmas lehet arra is, hogy

- a közérdekű adatot kezelő szervezetek számára alátámasztást nyerjenek az önkéntes közzététel azon előnyei, amelyek egyebek között az egyedi adatigénylések jelentette munkaterhek, költségek csökkenésében, illetve a nyilvánossággal való bizalmi viszony kialakulásában és megerősödésében ölthetnek testet. Mindez azért is jelentőséggel bír, mert a közérdekű adatot kezelő szervezetek egy része azért nem él az önkéntes közzététel lehetőségével, legalább részben arra visszavezethetően, hogy az csak többletterhet eredményez a szerv számára, s nem kapcsolódnak hozzá előnyök, miközben sokszor jogi aggályok is megfogalmazódnak a szerv részéről (pl. adatvédelmi ellenvetések, félelem a szerződésszegéstől és a kártérítési kötelezettségtől). Ez utóbbi egyben azt is jelenti, hogy a **H6.3 hipotézis beigazolódott**, s a fentiek alapján az is megállapítható, hogy **a H6.4 hipotézis is beigazolódott**,
- a közérdekű adatot kezelő szervezetek megfelelő iránymutatást, tájékoztatást kapjanak a közzétételi kötelezettség teljesítésének módjáról, a jó gyakorlatokról, s ezáltal a közzététel színvonala is emelkedhet. Ez egyben arra is alkalmas lehet, hogy az adatkezelők számára ismertebbé váljék a NAIH konzultációs céllal történő megkeresésének lehetősége, amellyel jelenleg kevésbé élnek, ritkán fordulnak kérdéssel, tájékoztatás igénylésével a NAIH-hoz. **A H7.2 hipotézis e vonatkozásban is beigazolódott.**

Visszaülünk továbbá a korábban már kifejtettekre: a skót önértékelési mátrix erre vonatkozó modulja mindenképpen hasznos lehet a közérdekű adatot kezelő szervezetek tevékenységének fokozása szempontjából, amely hosszú távon jelentősen lecsökkentheti az egyes adatigénylések teljesítésének határidejét (ezzel a szervek alkalmazottai munkaerőforrása másra is használható). Amennyiben a közérdekű adatot kezelő szervezetek felismerik az önértékeléssel összefüggésben az önérték fontosságát, tehát, hogy számára is előnyös az információs szabadsággal kapcsolatos tevékenység fokozása, úgy ez meghatározott adatok, információk honlapon való közzétételén túl egyedi közzétételi listák elkészítéséhez és közzétételéhez is hozzájárul, illetve nagyobb mértékben hozzájárulhat. Megerősítjük, hogy a **H6.5 hipotézis beigazolódott.**

6.2.10 A közzétételi kötelezettség teljesítésének támogatása a közzétételre kötelezett szervekben belül

A közzétételi kötelezettség teljesülése a közzétételre kötelezett szervekben belül, a jelenlegi jogszabályi kereteken túl két oldalról is támogatható:

- a közzétételre kötelezett szerv önértékelése és
- az információs tisztviselő tevékenysége

által.



6.2.10.1 A közzétételre kötelezett szerv önértékelése

A közfeladatot ellátó szervek önreflexiója kapcsán részletesen bemutatásra kerül e szervek önértékelésének kérdésköre, kitérve egyebek között a hazai szabályozásra és joggyakorlatra, bemutatva a Skóciában érvényesülő, a közfeladatot ellátó szervek önkéntes vagy az Információs Biztos által elrendelt, különböző modulokon alapuló önértékelését.

A hatékony proaktív közzététel több oldalról is előnyös, hiszen

- egyrészt csökkentheti az adatigénylések számát és ezzel a hatósági munkát is,
- másrészt a nyilvánosság számára könnyebben hozzáférhetővé válnak a közadatok, így jelentősen csökkenthető a ráfordított idő és az erőfeszítés, ami az információhoz jutással jár amellet, hogy egyfajta bizalom is kiépül.

Mindez a proaktív közzététel vonatkozásában úgy a közzétételre köteles szervek, mint a nyilvánosság számára számos előnnyel bírhat, erősítve az adatkezelőkkel szembeni közbizalmat, javítja közmegítélésüket.

A korábban bemutatott hat modulból álló skót önértékelési mátrix negyedik modulja a proaktív közzététel. Ennek főbb elemei itt is megjelenítésre kerülnek:

27. táblázat: A skót önértékelési eszköztár negyedik modulja: közzététel

	Kiváló
Vezetés	<ul style="list-style-type: none"> • Nyilvános szervezeti elkötelezettség a közzététel iránt, ezt alátámasztó erős bizonyítékokkal a vezetőség részéről. • Jelentős stratégiai döntések a közzététel finanszírozásáról. • A közzététel melletti döntés rutinszerű. • A vezetőség folyamatosan ellenőrzi és felülvizsgálja a közzététellel szemben megfogalmazott indokokat.
Gyakorlat	<ul style="list-style-type: none"> • Az Információs Jegyzék tartalma jelentősen meghaladja a Modell Közzétételi Lista minimális tartalmi elemeit. • A szervezet eljárásai garantálják az információs jegyzék minden szervezeti egység általi rendszeres frissítését. • A közzététel integráns része minden tervezési folyamatnak. • Az információs jegyzéket legalább negyedévente felülvizsgálják; az eredményről tájékoztatják a vezetőket.
Útmutatás és képzés	<ul style="list-style-type: none"> • Valamennyi alkalmazott megfelelően képzett. • Valamennyi alkalmazott számára elérhető útmutatás. • Rendszeres tájékoztatás a legújabb információkról és továbbképzés.
Közérdeklődés	<ul style="list-style-type: none"> • Rendszeresen alkalmazott, kialakult eljárások a szervezet által közzétett információk iránti közérdeklődés figyelemmel kísérésére. • Rendszeres konzultáció az érintettekkel érdeklődésük és szükségleteik felmérésére.



A hozzáférés támogatása	<ul style="list-style-type: none"> • Az Információs Jegyzéket rendszeresen kiegészítik új információkkal a közérdeklődésre tekintettel. • Információhoz való hozzáférésre vonatkozó tanácsadás és segítség azonnal elérhető. • A díjszabási tájékoztatót könnyű megtalálni és megérteni. • A speciális igényű emberek könnyen hozzáférnek az információkhoz a nekik szükséges formátumban. • A közzétett információ mindig a címzettek szükségleteinek megfelelő. • A szervezet egy közzétételi tervet tesz közzé.
-------------------------	--

Forrás: <https://www.itpublicknowledge.info/> Tóth Éva fordítása alapján saját szerkesztés

A H6.4 és H6.5 hipotézis beigazolódott.

6.2.10.2 Az információs tisztviselő

Az összefoglaló kutatási jelentés más részében kifejtésre kerül, hogy az adatkezelők esetében célszerű egy információs tisztviselő kinevezése, amely örvedetes lenne az információs szabadság egészét, így nemcsak az egyedi adatigénylés, hanem a proaktív közzétételt illetően is. Az információs tisztviselő megfelelő információkkal, tudással láthatná el a közérdekű adatot kezelő szervezet munkatársait, hogy miként tudnak eleget tenni a közzétételi kötelezettségnek, s ahhoz is hozzá tudna járulni, hogy az adatok kötelező közzétételén túl egyedi közzétételi listákkal is rendelkezzen az adatkezelő. Összességében az információs tisztviselő tevékenysége alkalmas lehet az Infotv. és más releváns jogszabályi rendelkezések alkalmazása hatékonyságának növelésére.

A H6.1 és H6.4 hipotézis beigazolódott.

Itt is hangsúlyozandó, nem szerencsés, ha a személyes adatok kezelése körében feladatokat ellátó adatvédelmi tisztviselő és a közérdekű adatok megismerhetőségével kapcsolatban eljáró munkatárs (az információs tisztviselő) személye azonos, mert esetükben összeférhetetlenség állhat fenn, abból fakadóan, hogy míg az információs tisztviselő az adott szervezetbe, a alá-fölérendeltségi viszonyok hálózatába integráltan végzi tevékenységét, addig az adatvédelmi tisztviselővel szemben alapvető elvárás a függetlenség.²⁷⁶

6.2.11 Más szerv bevonása

Az információs szabadság hatékonyabb érvényesülése érdekében a kutatás eredményei szerint nem mutatkozik szükségesnek más (az információs tisztviselőn kívüli) szerv bevonása a közzétételi kötelezettséggel összefüggésben.

Nem mutatkozik indokoltnak az adatkezelő felügyeleti szerve jogosítványainak, feladatainak²⁷⁷ bővítése sem, ennek indokoltsága a kutatás során nem nyert alátámasztást.

A sajtó fontos szerephez juthat a közzétételi kötelezettség teljesítése vonatkozásában, a kötelezettség teljesítésében megmutatkozó mulasztás iránti sajtóérdeklődés alkalmas a közzétételre kötelezett szervek figyelmének felkeltésére, a közzététel teljesítésének előmozdítására. **A H7.4 hipotézis beigazolódott.**

²⁷⁶ Lásd pl. GDPR (97) preambulbekezdés, 38. cikk (3) bekezdés.

²⁷⁷ Lásd pl. Infotv. 54. § (1) bek. e) pont, 56. § (3) és (4) bek.



6.2.12 A civil szervezetek által indítható közérdekű per

A kutatás kiterjedt annak vizsgálatára, hogy indokolt-e egyes, az egyedi adatigényléssel kapcsolatos részletszabályokban megjeleníteni azokat az engedményeket, kedvezményeket, amelyek a sajtó- és szólásszabadság okán a sajtószerveket és civil szervezeteket megilletik (erre példa a szerb minta szerinti egyfajta kártalanítási kötelezettség). Az alkalmazott más kutatási módszerek (fókuszcsoport, mélyinterjú) alapján az egyedi adatigénylésekkel kapcsolatos kedvezmény szabályozásának szükségessége elvetésre került.

A kutatás alapján javasoljuk ugyanakkor, hogy a civil szervezetek számára megteremtődjen a közérdekű keresetindítás lehetősége a közzétételi kötelezettség sérelme esetén. Megítélésünk szerint ez hozzájárulhat az információszabadság hatékonyságának növeléséhez.

A lehetséges kereseti kérelem kapcsán szükségtelennek mutatkozik a megállapítási kereset előterjesztése lehetőségének biztosítása. A kutatás során az ezzel kapcsolatos érvek bírósági oldalról az egyedi adatigénylésekkel összefüggésben fogalmazódtak meg, de megítélésünk szerint ez a közzététellel összefüggésben is figyelembe veendő.

A mélyinterjúk során megfogalmazódott olyan vélemény is, amely szerint ezt a lehetőséget nem minden civil szervezet számára kellene biztosítani, csak azoknak, amelyek tevékenysége kapcsolódik az információszabadsághoz, ugyanakkor megítélésünk szerint a civil szervezetek ily módon történő megkülönböztetése nem indokolt, mivel bármely civil szervezet bármely tevékenységéhez kapcsolódóan felmerülhet a közérdekű adatok megismerésének igénye.

Javaslat az Infotv. módosítására

24/B. Közérdekű per

37/C. § (1) Ha a közérdekű adatot kezelő szervezet az általa a jelen törvény alapján kötelezően közzéteendő adatokat nem vagy nem a jelen törvény előírásainak megfelelően teszi közzé, a civil szervezetet keresetindítási jog illeti meg.

(2) A jogsértés bekövetkezésétől számított három év eltelte után perindításnak nincs helye. E határidő elmulasztása jogvesztéssel jár. Ha a jogsértő magatartás folyamatos, a határidő a magatartás abbahagyásakor kezdődik. Ha a jogsértő magatartás azzal valósul meg, hogy valamely helyzetet vagy állapotot nem szüntetnek meg, a határidő mindaddig nem kezdődik el, amíg ez a helyzet vagy állapot fennáll.

(3) A civil szervezet keresetében a sérelmes helyzet megszüntetését kérheti.

(4) A bíróság a civil szervezet kérelmére ítéletében elrendelheti, hogy a közérdekű adatot kezelő szervezet saját költségére a jogsértés megállapítását ismertető közlemény közzétételéről gondoskodjon. A közlemény szövegéről és a közzététel módjáról a bíróság dönt. Közzététel alatt érteni kell különösen az országos napilapban és az Internet útján történő nyilvánosságra hozatalt.

(5) Az e § szerinti pert a Pp. közérdekből indított perre vonatkozó rendelkezései alapján kell lefolytatni.



6.3 Egyedi adatigénylés

28. táblázat: A 8. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K8	Hogyan pontosítható korrekciós mechanizmusok által az adatigénylés tartalma?
H8.1	Amennyiben az adatigénylő nem megfelelően határozza meg a közérdekű adatok körét az igénylésben, de egyértelműen azonosítható, hogy milyen adatokat szeretne megismerni, úgy egy, az együttműködési kötelezettséghez kapcsolódó speciális szabály hozzájárulhat a sikeres adatigényléshez, amely alapján a közfeladatot ellátó szerv köteles lenne közölni, hogy az igényléshez kapcsolódóan milyen adatok vannak a kezelésében, illetve milyen más módon segíthetne pontosítani az igénylést.
H8.2	A közérdekű adat és a közérdekből nyilvános adat fogalmának egyértelműsítése, elhatárolása szükséges <ol style="list-style-type: none"> 1. az Infotv.-ben; esetleg 2. alaptörvényi szintű szabályozás is szükséges lehet.
H8.3	Amikor jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adatra vonatkozik az adatigénylés, vagy az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, úgy pl. <ol style="list-style-type: none"> 1. a közfeladatot ellátó szerv felhívhatja az igénylőt az adatkör pontosítására, szűkítésére; 2. a közfeladatot ellátó szerv jogosult más megismerési módra áttérni (pl. betekintés); vagy 3. korlátozni lehetne az igényelt adatmennyiséget.

Forrás: saját szerkesztés

6.3.1 Az adatigénylő / -kezelő személye és anonimitása

6.3.1.1 Közérdekű adat fogalma

H8.2	A közérdekű adat és a közérdekből nyilvános adat fogalmának egyértelműsítése, elhatárolása szükséges <ol style="list-style-type: none"> 1. az Infotv.-ben; esetleg 2. alaptörvényi szintű szabályozás is szükséges lehet.
------	---

Az **Alaptörvény** kimondja, hogy mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.²⁷⁸ Ezen felül az Állam címet viselő fejezetben – tehát az alapjogoktól elkülönülten – kimondja azt is, hogy a közpénzekkel gazdálkodó szervezetek kötelesek a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával, és a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok.²⁷⁹ A közpénz fogalmát is meghatározza ugyanitt az Alaptörvény ide sorolva az állam bevételét, kiadását és követelését.²⁸⁰

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

²⁷⁸ Alaptörvény VI. cikk (3) bek.

²⁷⁹ Alaptörvény 39. cikk (2) bek. 1. m.

²⁸⁰ Alaptörvény 39. cikk (3) bek.



gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat.²⁸¹ Ettől függetlenül a törvény az ún. közérdekből nyilvános adatot is nevesíti. Közérdekből nyilvános a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.²⁸² A **jogirodalom** emeli ki, hogy „a közérdekű adat fogalmi teljesülésének éppen az egyik meghatározó kritériuma, hogy nem lehet személyes, így az alapfogalmak szintjén is megjelenik a közszféra és a magánszféra elválasztásának óhaja.”²⁸³ A **Kvt. környezeti információkról** beszél, amelyeket közérdekű adatnak minősít.²⁸⁴ A Kvt. csupán egy-egy speciális szabályt határoz meg a környezeti információk megismerésével összefüggésben, így pl. nem közfeladatot ellátó szervekről beszél, hanem környezeti információval rendelkező szervről.²⁸⁵ Más szabályozási rezsimek eltérő megközelítést alkalmaznak, és az adat helyett a dokumentumot emelik ki. A **Tromsø-i Egyezmény** értelmében közérdekű adatot tartalmazó irat a bármely formában rögzített minden olyan információ, amelyet közhatalmi szervnél keletkezett vagy hozzá érkezett, és amely a szerv kezelésében van.²⁸⁶ Az **uniós jogi** terminológiában dokumentumnak minősül az adathordozótól (papír, elektronikus forma vagy hang-, kép- vagy audiovizuális felvétel) függetlenül, az intézmény feladatkörébe tartozó politikára, tevékenységre és döntéshozatalra vonatkozó üggyel kapcsolatos adattartalom.²⁸⁷ Ez az intézmény birtokában lévő dokumentumokra vonatkozik, amely dokumentumokat az intézmény állított ki vagy amelyek hozzá érkeztek,²⁸⁸ és amelyek az Európai Unió tevékenységi területeire vonatkoznak.²⁸⁹

A **jogirodalom** szerint a közérdekű adat fogalma alá „sorolandók a közpénzekre, a nemzeti és az állami vagyona vonatkozó információk is, amelyek közérdekű adat mivoltát az Alaptörvény deklarálja. Hagyományosan mindazon forrás közpénznek minősül, amely – közvetlenül vagy közvetve – az adófizetőktől folyik be az államháztartás egyes alrendszereibe, illetve amelyet onnan folyósítottak. A hatályos jog emellett ebbe a körbe sorolja még az Európai Uniótól származó, illetve a nemzetközi megállapodások alapján nyújtott pénzeszközöket is. A nemzeti vagyon körébe pedig jellemzően az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona tartozik.”²⁹⁰

Az **Alkotmánybíróság** szerint amennyiben az információ létezik, közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatnak minősül, és a kérelmező azt kezeli (gyűjti, felveszi, rögzíti, rendszerezi, tárolja stb.), továbbá az adat azonnal elérhető, „készen és rendelkezésre áll”,²⁹¹ az adatközlés kötelezettsége nyilvánvalóan fennáll.²⁹² A nem kiszolgáltatható formában tárolt adatokkal összefüggésben az Alkotmánybíróság szerint irreleváns, hogy a közérdekű adatokat kezelő szerv által létrehozott adatbázisban is szerepelnek-e az általa kezelt adatok”.²⁹³ Az adatigény nem tagadható meg ezért arra hivatkozással, hogy a kért adat közvetlenül (pl. elektronikusan) nem áll rendelkezésre, és az egyébként rögzített adat hozzáférhetővé tételéhez idővel, illetve költséggel járó többletmunkára van szükség.²⁹⁴ Az Alkotmánybíróság szerint tehát amennyiben az adatigénylés létező és kezelt (rögzített) adatok kigyűjtésére, meghatározott szempont szerinti kiválogatására és például táblázatba rendezésére vonatkozik, a kérelem alapvetően nem tagadható meg. A kérelmet a rögzítés formájától és attól függetlenül, hogy az adatot esetleg az adatkezelő nyilvántartásainak és/vagy az adatkezelő által tárolt iratoknak az áttekintése útján ki kell keresni.²⁹⁵ Ehhez hasonló az Alkotmánybíróság szerint az, amikor az adatkezelő nem tagadhatja meg az adatigény teljesítését azon az alapon, hogy az az általa kezelt dokumentum átvizsgálását és a benne található nyilvános adatoknak a nem nyilvános adatoktól való elkülönítését igényelné.²⁹⁶

Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy előfordulhat, hogy az adat nem áll közvetlenül rendelkezésre, mert az adatot ki kell keresni, vagy az adatigény egyszerre több adatra (ún. adatsorra, adatösszességre) irányul. Az adat(ok) megtalálása ilyenkor kifejezett keresési, meghatározott szempontok szerinti válogatási, esetleg rendszerezési tevékenységet jelent.²⁹⁷ Elektronikus,

²⁸¹ Infotv. 3. § 5. pont

²⁸² Infotv. 3. § 6. pont

²⁸³ Révész Balázs – Buzás Péter: Átláthatóság a közpénzügyekben. Dialóg Campus, Budapest, 2018. 17.

²⁸⁴ Kvt. 12. § (2) bek.

²⁸⁵ Kvt. 12. § (3) bek.

²⁸⁶ Tromsø-i Egyezmény 1. cikk 2. b) pont

²⁸⁷ 1049/2001/EK rendelet 3. cikk a) pont

²⁸⁸ Vö. még 1049/2001/EK rendelet (10) preambulumbekzdés

²⁸⁹ 1049/2001/EK rendelet 2. cikk (3) bekezdés

²⁹⁰ Révész Balázs – Buzás Péter: Átláthatóság a közpénzügyekben. Dialóg Campus, Budapest, 2018. 16.

²⁹¹ EJE, Társaság a Szabadságjogokért kontra Magyarország (37374/05.), 2009. április 14. [36]

²⁹² 13/2019. (IV. 8.) AB határozat [46]

²⁹³ 3252/2016. (XII. 6.) AB határozat [32]-[33]

²⁹⁴ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat [53]

²⁹⁵ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat [55]

²⁹⁶ {21/2013. (VII. 19.) AB határozat [64]

²⁹⁷ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat [47]



számítógépes adatnyilvántartás esetében ez általában nem jelent problémát: az adat kikeresése vagy több adat esetében az adatsor létrehozása elektronikus úton történik és nem jelent jelentős munkaterhet. Az adatkezelő így annak ellenére, hogy ténylegesen felkutatja és rendszerezi a kért adatokat, úgy érzékeli, hogy az információ „készen és rendelkezésre áll”.²⁹⁸ Kétség jellemzően akkor merül fel az Alkotmánybíróság álláspontja szerint, amikor nem lehetséges elektronikus úton – adatbázisból, lajstomból, statisztikai nyilvántartásból stb. – elvégezni a műveletet, illetve a kérelem teljesítése túlmutat egy egyszerű műveleten (például a másolat készítésén vagy az elektronikus adatlekérdezésen).²⁹⁹ Ezek a teljesíthető, de a kérés tartalmától függően eltérő munkaigényű adatigénylések.³⁰⁰ Jellemzően ilyen, amikor az igényelt adat(ok) kiadásához nagyszámú adathordozó vagy adatbázis áttekintése és a kért adatok – elektronikus úton nem, csupán hagyományos, papíralapú kereséssel elvégezhető – leválogatása szükséges.³⁰¹

A **Kúria** kifejtette, hogy a közérdekű adat kiadása iránti perben a bíróságok nem vizsgálhatják azt, hogy a szolgáltatott adat tartalmában mennyiben tekinthető hitelesnek.³⁰² A **Kúria joggyakorlat-elemző csoportja** elvi érveléssel szögezte le, hogy kizárólag közérdekű adat kiadását lehet kérni, azaz adathordozó kiadására vonatkozó igénynek nincs jogalapja.³⁰³ A **Kúria** arra is rámutatott, hogy a kiadni kért és az adatkezelő tevékenységére vonatkozó adatok tekintetében annak van döntő jelentősége, hogy a kért információk nem az intézmény közfeladatát, hanem az üzleti megfontolásból elvállalt vállalkozási, piaci tevékenységét érintik.³⁰⁴ Ha jogszabály szerint, vagy bármilyen ráutaló adat, információ szerint a kért adattal az adatkezelő rendelkezik, vagy rendelkeznie kell, akkor ilyen hivatkozás mellett is adatkiadására kötelező határozat születik.³⁰⁵

A **Kúria** arra is rámutatott, hogy az adatkezelő a rendelkezésére nem álló, általa össze nem állított adatsor kiadására nem kötelezhető.³⁰⁶ A közfeladatot ellátó szervet csak olyan közérdekű adat kiadására lehet kötelezni, amely ténylegesen a kezelésében van. Közérdekű adat kiadása iránti perben az alperes az adat beszerzésére nem kötelezhető.³⁰⁷ A **joggyakorlat-elemző csoport** azt is aláhúzta, hogy az adatkiadás feltételeinek a fennállását annak teljesítése időpontjában fennálló állapot szerint kell vizsgálni.³⁰⁸

A **Kúria** szerint a polgári peres ügyekre vonatkozó adatokat kizárólag a bíróság kezelheti, a kért adatok kiadásával a felperes is adatkezelővé válna, amire nincs jogi lehetősége, ezért a jogi személyek neve nem közérdekű adat, így kiadása nem követelhető.³⁰⁹ A **bírói gyakorlat** több döntésében kifejtette azt is, hogy a peres eljárás tárgyalásának nyilvánossága nem azonos a periratok nyilvánosságával. A tárgyaláson az érdeklődők megjelenhetnek és a szóbeli eljárást figyelemmel kísérhetik, e jog azonban nem foglalja magában az iratok nyilvánosságát. A peres eljárás iratai – ideértve a tárgyalási jegyzőkönyveket is – nem hozhatók nyilvánosságra a bennük foglalt személyes adatok miatt általában akkor sem, ha egyébként az az eljárási cselekmény, amelyről készültek, nyilvánosan zajlott.³¹⁰ Egy konkrét jogi személyre vonatkozó saját peres adata, neve, pernyertessége nem tartozik a közérdekű adat fogalmi körébe. A bíróság szakmai tevékenységének, gyakorlatának megismerése is az anonimizált határozatokból lehetséges, tehát nem tartalmazza a peres fél azonosítására alkalmas adatokat.³¹¹

A **Kúria** rámutatott, hogy az Infotv. a közérdekű adat fogalmának meghatározásánál egyértelműen összekapcsolta a közfeladatot ellátó szerv kezelésében levő és egyben a tevékenységére vonatkozó, illetve a közfeladat ellátásával összefüggésben keletkezett adatok körét, így tehát e feltételeknek együttesen kell érvényesülniük ahhoz, hogy azok közérdekű adatok legyenek. Az adatok közérdekű adattá minősítése a **Kúria** szerint akkor lehetséges, ha a közfeladatot ellátó szerv kezelésében levő és egyben a tevékenységére vonatkozó vagy a közfeladat ellátásával összefüggésben keletkezett adatról van szó.³¹² A **Debreceni Ítéltábla** szerint az a tény, hogy a kiadni kért adatok az alperes kezelésében

²⁹⁸ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat [48]

²⁹⁹ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat [49]

³⁰⁰ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat [49]

³⁰¹ 2015. évi CXXIX. törvény javaslatának indokolása

³⁰² Kúria Pfv. IV. 21.235/2015/3.; Kúria Pfv. IV. 21.842/2015/4.

³⁰³ Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény [97]

³⁰⁴ Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény [95]

³⁰⁵ Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény [67]

³⁰⁶ Kúria Pfv. IV. 20.543/2016/4.

³⁰⁷ Kúria Pfv. IV. 20.150/2016/4.

³⁰⁸ Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény [90]; EBH 2006. 1417.

³⁰⁹ Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény [119]

³¹⁰ BDT 2005. 1277.; Győri Ítéltábla Pf.I.20.238/2016/7.; Fővárosi Ítéltábla 17.Pf.21.336/2017/7.; Szegedi Ítéltábla Pf.I.21.182/2017/14.

³¹¹ Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény [122]

³¹² Kúria Pfv. IV. 21.976/2014/9.; Kúria Pfv. IV. 21.579/2015/4.



vannak, önmagában még nem alapozza meg az adatok közérdekű minősítését, ehhez szükséges annak vizsgálata is, hogy azok az alperes közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkeztek-e, ha pedig nem, akkor azok az alperes tevékenységére vonatkoznak-e.³¹³

Az **egyetemi fókuszcsoportban** lefolytatott interjú során a közérdekű adat Infotv.-ben való meghatározása kapcsán hangsúlyozásra került, hogy megfelelő a meghatározás, kerülendő a részletesebb meghatározás, az e körbe tartozó adatok felsorolása, legfeljebb azt lehetne árnyalni, mely adatok nem sorolhatók e körbe (pl. üzleti titok, minősített adat). Aláhúzásra került, hogy minden „szabályozási hízlalás” csak csorbítja a jogot.

Elhangzott továbbá a közérdekű adat/közérdekből nyilvános adat fogalmának egyértelműsége kapcsán, hogy általánosságban probléma merül fel a jogszabály ütközésekkel, nem egyértelmű, mikor és milyen adat kiadása milyen alapon történhet.

A megfogalmazott vélemény szerint a közpénz fogalmát nem szükséges újra definiálni, inkább a közfeladatot ellátó szerv és a közhatalmi jogosítványt, mint vezérfonalat kellene pontosabban egyértelművé tenni.

A közérdekű adatok fogalma más országokban

Észtországban az az információ minősül közérdekű adatnak, amely a közfeladat ellátása során keletkezik.³¹⁴ **Finnországban** az információszabadság a hatósági dokumentumokra terjed ki. A finn törvény alapján a hatósági dokumentum fogalma alá tartozik a hatóság birtokában lévő minden irat, amelyet a hatóság vagy a hatóság alkalmazottja készített, vagy amelyet ügyintézés céljából a hatóság elé terjesztettek a hatóság hatáskörébe tartozó ügyben. Szintén hatósági iratnak minősül a hatóság által adott megbízás eredményeként elkészített, valamint a hatóság nevében kiadott dokumentum. Ezzel szemben nem minősülnek hatósági dokumentumnak a dolgozók magánlevelezései, a jegyzetek, a még nem benyújtott tervezetek, valamint a hatóság belső képzésére vagy más belső használatra szánt iratok.³¹⁵ **Izlandon** a közérdekű adatok megismerhetőségére vonatkozó izlandi törvény (Információs Törvény)³¹⁶ értelmében, a külön részletezett kivételektől eltekintve, kérésre minden olyan dokumentumot nyilvánosságra kell hozni, amely adatkezelő birtokában van vagy amit adatkezelő hozott létre. A kérelmező nem igényelheti új dokumentumok vagy olyan egyéb anyag előállítását, amely az adatigénylés nyomán keletkezne.³¹⁷ **Skóciában** a FOISA nem definiálja a közérdekű adat fogalmát, ehelyett akként rendelkezik, hogy az adatigénylőnek a FOISA által meghatározott kivételekkel minden olyan információ megismeréséhez joga van, amelyet közhatalmi szervezet birtokol. **Svédországban** a Sajtószabadság-törvény értelmében egy dokumentum akkor tekinthető hivatalosnak, ha az valamely hatóság birtokában van, vagy ha azt hatóság készítette vagy kapta. Kivételt jelentenek a magánlevelek, az emlékeztetők és a tervezetek.³¹⁸ A Sajtószabadság-törvény részletesen meghatározza, hogy mikor minősül egy dokumentum elkészültnek, mikortól számít nyilvánosnak, illetve az emlékeztetőkről, tervezetekről is rendelkezik. Az emlékeztető és a tervezet nem nyilvános, kivéve, ha elkészülte után továbbításra kerül, vagy ha archiválják.³¹⁹ **Szerbiában** az információszabadság-törvény a közhatalmi szervezet birtokában lévő minden olyan információt közérdekű adatként határoz meg, amely közhatalmi szervezet működése során keletkezett vagy a hatáskörének a gyakorlására vonatkozik. A Törvény azt is előírja, hogy az információ megismeréséhez a „közvéleménynek indokolt (jogos) érdeke” kell fűződjék, azonban ellentmondásosan rendelkezik a jogos érdek jelentőségéről.³²⁰ A bizonyítási teher megfordításával a közhatalmi szervezet feladatává teszi annak igazolását, hogy a kezelésében lévő adat megismeréséhez nem fűződik jogos érdek, egyszersmind mentesíti az adatigénylőt az igényelt adat megismerésére vonatkozó ok vagy indok megjelölésének kötelezettsége alól, miközben bírságot

³¹³ Debreceni Ítéltábla Gf.I.30.070/2018/6.

³¹⁴ PIA 3. §. Figyelemre méltó és némileg ellentmondásos, hogy a PIA 23. § (2) bekezdés 2. pontja a hozzáférés fakultatív megtagadási okai között a személyes adatok védelmére is utal, 35. §-a pedig a személyes adatokkal összefüggő megtagadási okokat szabályozza, holott a személyes adatok eleve sem tartoznak a közérdekű adatok fogalmi körébe.

³¹⁵ Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621. 5. §

³¹⁶ Information Act No. 140/2012. <https://bit.ly/3xliHM8>

³¹⁷ Information Act No. 50/1996. 5. cikk

³¹⁸ Sajtószabadság-törvény 2. fejezet 3–11. §; Public access to information and secrecy (2020): 11. o.

³¹⁹ Sajtószabadságtörvény 2. fejezet 12. §

³²⁰ Law on free Access to Information of Public Importance (Official Gazette of the RS, no. 120/2004, 54/2007, 104/2009, and 36/2010, Article 1). 2. §



helyez kilátásba arra az esetre, ha a közhatalmi szervezet a birtokában lévő adat kiadását attól teszi függővé, hogy az adatigénylő igazolni tudja-e az adat megismeréséhez fűződő jogos érdekét.³²¹

6.3.1.2 Közérdekből nyilvános adatok

Jogtörténeti előzmények

Az Avtv. eredeti, 1992-es szövege az adatok két fajtáját különböztette meg: a magánszemélyek személyes adatait, valamint a közsféra kezelésében lévő közérdekű adatokat. Az Alkotmány és az Avtv. a közérdekű adatok megismeréséhez való jogról beszélt, amelynek célja a közfeladatot ellátó szervek átláthatóságának, a közpénzek felhasználásának és az állami szervek működésének ellenőrzése.

Az információszabadság eredetileg tehát a közsféra kezelésében lévő és a személyes adat fogalma alá nem eső információk megismerhetőségét jelentette. Az Avtv. hatálybalépését követően azonban hamarosan kiderült, hogy szűk a törvény szabályozási kerete. Az adatvédelmi biztosi állásfoglalások rámutattak arra, hogy ez a szabályozási megoldás korlátozza a közsféra működésének átláthatóságát. Ez egyrészt az üzleti titok ellentmondásos szabályozása, másrészt a közfeladatot ellátó személyek tevékenységével kapcsolatos adatok nyilvánosságának szigorú korlátozása miatt volt így. A jogalkotó egy új adatfajta, a közérdekből nyilvános adatok fogalmának, törvénybe iktatásával próbálta feloldani a magánérdekek és az információszabadság közötti ellentétet.

A közérdekből nyilvános adat fogalmát 2003 júniusában az üvegsebtörvény vezette be, az 1959. évi Ptk. üzleti titokra vonatkozó szabályának módosításával egyidejűleg. A módosítás indokolása szerint a közérdekű adatok nyilvánosságának és a magántitok védelmének alkotmányos alapelveire figyelemmel szabályozni kell az üzleti titok általános fogalmát, meghatározva azokat az alapelveket, amelyek alapján összhangba kerül a magánszférát érintő üzleti titok védelme, valamint a társadalom azon érdeke, hogy az információszabadság, mint alkotmányos alapjog révén minél több adathoz hozzájusson. Ez a nyilvánosság természetesen vonatkozik a közérdekű adatokra, amelyek a közsféra tevékenységére vonatkoznak, valamint azokra a magánadatokra, amelyek nyilvánosságát közérdekből kell biztosítani. A Ptk. az Avtv.-ben definiált „közérdekű adat” mellett bevezette a „közérdekből nyilvános adat” fogalmát. A jogalkotói indokolás szerint közérdekből nyilvános adatnak minősül minden olyan magánjellegű adat, amely a közszférán kívüli szervezet vagy magánszemély kezelésében van, illetve rá vonatkozik, és amelynek nyilvánosságát a titokban tartáshoz fűződő magánérdek korlátozásával az információhoz jutás közérdeke alapozza meg.

A közérdekből nyilvános adat fogalma az adatvédelmi törvény szövegébe 2004. január 1-jén került be, nem kis értelmezési nehézséget okozva a jogalkalmazók számára. A törvény 2. § 5. pontjában megfogalmazott akkori definíció szerint ugyanis közérdekből nyilvános adatnak minősült minden olyan természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet kezelésében lévő vagy rá vonatkozó, a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli. Nem segített az eligazodásban a jogalkotói indokolás sem, amely szerint ez az adatkategória azokat a magánadatokat foglalja magában, amelyeket (akár természetes személyre, akár jogi személyre vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetre vonatkozóan) törvény közérdekből nyilvánosnak minősít, de amelyek nem esnek a „közérdekű adat” fogalma alá, mivel nem állami vagy helyi önkormányzati feladatot vagy egyéb közfeladatot ellátó szerv tevékenységére vonatkoznak.

Az adatvédelmi biztós rámutatott, hogy közel másfél éven át, az Avtv. újabb módosításáig folyt a vita a törvényi fogalom-meghatározás helyes értelmezéséről, mely az információszabadság hazai szabályozásának lényegét érintette. Az volt a kérdés ugyanis, hogy mely esetekben tekintendők nyilvánosnak a magánszervezetek azon adatai, amelyek a közsféra kezelésében vannak.

³²¹ Law on free Access to Information of Public Importance (Official Gazette of the RS, no. 120/2004, 54/2007, 104/2009, and 36/2010, Article 1). 4. §, 15. § és 46. §. A Nemanja Nanedic-től, a Transparency International szerbiai szervezetének programigazgatójától kapott felvilágosításból az a következtetés vonható le, hogy a közérdekű adatok megismerhetősége érdekében nincsen szükség jogos érdek igazolására, és a jogos érdek kizárólag egyes megtagadási okok alkalmazhatósága körében játszik szerepet annyiban, amennyiben a közhatalmi szervezet bizonyíthatja az adatigénylői oldalon a jogos érdek hiányát. (Nemanja Nanedic-től 2021. május 10-én kapott tájékoztatás, angol nyelvű eredeti a TI-Magyarország birtokában.)



A közérdekből nyilvános adat törvényi definíciójának egyik értelmezése szerint a jogi személyek adatai ugyanolyan védelem alatt állnak, mint a magánszemélyeké, ennél fogva csak törvény rendelkezése alapján hozhatók nyilvánosságra. Ezzel vitatkozva a másik álláspont abból indult ki, hogy a közérdekű adat és a közérdekből nyilvános adat fogalmainak együttes értelmezéséből ilyen következtetésre nem lehet jutni: a jogi személyek adatai a közszféra kezelésében főszabály szerint kezdettől fogva és változatlanul nyilvánosak, a kivételeket kell törvénynek meghatároznia.

A vita végére (időlegesen, mivel az Alaptörvény újra elindította a vitát) az Avtv. 2005. június 1-jén hatályba lépett újabb módosítása tett pontot, mégpedig az utóbbi álláspont megerősítésével. E definíció szerint közérdekből nyilvános adatnak minősül a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.

Az Avtv. 2005. évi módosítása más tekintetben is fontos változást hozott a közérdekből nyilvános adatokat illetően: pótolta az adatvédelmi törvény egyik eredendő hiányosságát. A törvény ugyanis miközben a közérdekű adatok rendkívül széles körének nyilvánosságát írta elő, hosszú ideig jelentősen korlátozta a közszféra átláthatóságát, mivel nem adott megfelelő megoldást az olyan esetekre, amikor a közszféra működésével kapcsolatos információk közfeladatot ellátó személyekhez is kapcsolódnak, amelyek ezért a törvény alapján személyes adatok. Az információs jogoknak ez a törvény által fel nem oldott konfliktusa sokszor állította szinte megoldhatatlan helyzet elé a jogalkalmazókat: az adatkezelőket, a bíróságokat, az adatvédelmi biztost, az Alkotmánybíróságot.

A jogalkotó 2005-ben kiegészítette a törvényt: kimondta, hogy a közfeladatot ellátó személyek feladatkörével összefüggő személyes adatai – néhány törvényi kivételtől eltekintve – közérdekből nyilvános adatoknak tekintendők, megismerésükre pedig ugyanazok szabályok vonatkoznak, mint a közérdekű adatokéra. A személyes adatok e körében tehát a főszabály a nyilvánosság lett.

Az Infotv. (amely több ponton, így a közérdekű adat fogalmát illetően is az Avtv.-től eltérő szabályozást foglal magában) a közérdekből nyilvános adatok fogalmát szintén megtartotta.

Az Alaptörvény ugyanakkor kizárólag a közérdekű adatokról tesz említést. Az Alaptörvény VI. cikkének (3) bekezdése rögzítette, hogy mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. A (4) bekezdés szerint a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi. A 39. cikk (2) bekezdése értelmében a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok. Az Alaptörvény kilencedik módosítása által beiktatott (3) bekezdés szerint közpénz az állam bevétele, kiadása és követelése.

A jelenleg hatályos szabályozásban a közérdekből nyilvános adatok olyan adatok, amelyek két jog (információs szabadság, magánszféra védelme) keresztmetszetében helyezkednek el. Egyrészt nyilvánosságuk biztosítandó, hogy az információs szabadság érvényesülni tudjon. E célból vezette be a jogalkotó is a fogalmat. Másrészt olyan magánérdeket is találhatunk, amely miatt ezek korlátozott nyilvánosságra hozatala is megjelenik. Ilyen magánérdek személyes adatok esetében az adatvédelem, illetve üzleti titok vagy know-how esetén a tulajdonhoz való jog. RÉVÉSZ és BUZÁS mutatnak rá arra, hogy a közérdekből nyilvános adatok körébe tipikusan „*a piaci szereplők birtokában lévő adatok tartoznak, amelyek az üzleti kapcsolatot megalapozó szerződéssel, a beruházással összefüggésben keletkeztek*”.³²²

A magyar jogalkotó a két érdek közötti mérlegelést megtartotta saját hatáskörben, minden esetben törvényben kell rendelkezni arról, hogy egy adat közérdekből nyilvános-e. Egy jogirodalmi álláspont szerint a közérdekből nyilvános adatokba való tartozás feltétele az, hogy ne közérdekű adatról legyen szó, és az adat nyilvánossága nyomós közérdeken alapul.³²³

A **Tromsø-i Egyezményt** megvizsgálva azt láthatjuk, hogy a magánérdeket (így a személyes adatok védelmét is) egy, az Infotv. 27. §-a szerinti érdekmérlegelésnek veti alá, és nem konstruál külön, a közérdekből nyilvános adatokhoz hasonló jogintézményt.

³²² Révész Balázs – Buzás Péter: Átláthatóság a közpénzügyekben. Dialóg Campus, Budapest, 2018. 18.

³²³ Révész Balázs – Buzás Péter: Átláthatóság a közpénzügyekben. Dialóg Campus, Budapest, 2018. 18.



Tromsø-i Egyezmény

3. Cikk

A közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférés lehetséges korlátozásai

1. A Felek korlátozhatják a közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférés jogát. A korlátozásokat törvényben pontosan meg kell határozni, és e korlátozásoknak a demokratikus jogállamban szükségesnek és az alábbi célok megóvása érdekében arányosnak kell lenniük:

[...] f) magánélet és egyéb jogos magánérdek, [...] során. [...]

2. A közérdekű adatot tartalmazó iratokban szereplő információhoz való hozzáférés megtagadható, ha az információ közlése sértené, vagy alkalmas arra, hogy megsértse az 1. bekezdésben említett érdekek valamelyikét, kivéve, ha az információ közléséhez a korlátozás indokál szolgáló érdeknél súlyosabb közérdek fűződik.

Mint látható, a közérdekű adatok megismerése szempontjából az adatkezelő mérlegelhet a magánélet és más jogos magánérdek esetében is. Erre a magyar szabályozás szerint csak a szellemi tulajdonjogok esetében biztosít lehetőséget a törvény, jóllehet az üzleti titok és a szerzői jog³²⁴ esetén ennek kereteit és módját szintén törvényben határozza meg a magyar jogalkotó, így ebből a szempontból a mérlegelés kvázi tárgytalanná válik, míg más szellemi tulajdonjogok esetében alapvetően értelmezhetetlen a megismerési korlát alkalmazása, szemben az Alkotmánybíróság gyakorlatával.

Amennyiben a magyar szabályozás is lehetőséget biztosított volna hasonló eljárásra, úgy lehet nem került volna az EJEB elé sem a Helsinki-ügy, és így az igénylő is egyszerűbben megismerhette volna a kiadni kért adatokat.

Szintén figyelemre méltó az Egyezmény 3. cikkének 2. pontja, amely úgy fogalmaz, hogy az információ közléséhez a korlátozás indokál szolgáló érdeknél – és nem közérdeknél – súlyosabb közérdek fűződik. Ez ad lehetőséget arra, hogy a közérdekkel szemben mérlegelés alapján magánérdeket is ütköztetni lehessen.

Az **Emberi Jogok Európai Bírósága** is vizsgálta a közérdekből nyilvános adat fogalmát. Az EJEB a konkrét ügyben arra a következtetésre jutott, hogy egyezményesértő az, ha nem teszik közzé azon személyes adatokat, amelyek ugyan közérdekből nyilvánosak, azonban egyetlen törvény sem minősíti őket ilyenek. A Bíróság 2016-os Helsinki-döntése ezzel rámutatott a magyar szabályozás gyenge pontjára, nevezetesen arra, hogy minden esetben a jogalkotónak kell valamely személyes adatot vagy más, magánérdek által védett adatot közérdekből nyilvánosnak minősítenie. Amennyiben ez valamilyen oknál fogva elmarad, úgy az információszabadság csorbul. Ebből fakadóan a magyar szabályozás rugalmatlan.

Magánélettel kapcsolatos információk megismerése

A EJEB az 1987-es *Leander*-ügyben azt a később uralkodó nézetté váló megközelítést fogadta el, miszerint „az információk megismerésére vonatkozó jog lényegében megtiltja a kormányoknak, hogy megakadályozzanak valakit olyan információk megismerésében, amelyeket mások meg akarnak vagy akarhatnak osztani vele. A jelen ügyhöz hasonló körülmények között a 10. cikk nem biztosít hozzáférési jogot az egyénnek a személyes helyzetére vonatkozó adatokat tartalmazó nyilvántartáshoz, és nem is ró olyan kötelezettséget a kormányzatra, hogy a szóban forgó adatokat közölje az egyénnel.”³²⁵ Az 1989-es *Gaskin*-ügyben,³²⁶ illetve az 1998-es *Guerra*-ügyben a Bíróság megerősítette ezt a megközelítést, az utóbbi ítéletben a Nagykamara hozzáfűzte, hogy az információk megismerésének szabadsága „a jelen ügyhöz hasonló körülmények között nem értelmezhető úgy, hogy pozitív kötelezettséget ró az államra a tekintetben, hogy hivatalból információkat gyűjtsön és terjesszen”.³²⁷ Az EJEB kiemelte, hogy ezek az ügyek hasonlóak voltak

³²⁴ Sztj. 15/A. § és 106/A. §

³²⁵ *Leander* kontra Svédország (9248/81.), 1987.03.26. [74]

³²⁶ *Gaskin* kontra Egyesült Királyság (10454/83.), 1989.07.07. [52]

³²⁷ *Guerra* és mások kontra Olaszország (77551/01.), 2006.04.25. [53]; *Sîrbu* és mások kontra Moldova (73562/01, 73565/01, 73712/01, 73744/01, 73972/01 és 73973/01.), 2004.06.15. [17]-[19]. 2005-ben a Nagykamara a *Roche* ügyben hozott ítéletében ugyanezt az érvelést alkalmazta (*Roche* kontra Egyesült Királyság (32555/96.), 2005.10.19. [172]), megjegyezve, hogy a Bíróság



abban, hogy a kérelmezők olyan információkhoz kértek hozzáférést, amelyek a magánéletük szempontjából relevánsak voltak. Miközben a Bíróság kimondta, hogy a 10. cikk nem rendelkezik az információhoz való hozzáférés jogáról, megállapította, hogy a kért információk a kérelmezők magán-, illetve családi életével voltak kapcsolatosak, ami az EJEE 8. cikkének hatálya alá tartoztak.³²⁸ A Bíróság a *Társaság*-döntésben úgy vélte, hogy a politikai szférával kapcsolatos véleménynyilvánítás szabadságára nézve végzetes lenne az, ha közéleti szereplők személyiségi jogaira hivatkozva cenzúrázhatnák a sajtót és a nyilvános vitát, azt állítva, hogy közügyekkel kapcsolatos álláspontjuk magánéletüket sérti, amely hozzájárulásuk nélkül nem ismerhető meg.³²⁹

A Bíróság megítélése szerint a kirendelt védők megbízásaira vonatkozó adatok a legteljesebb mértékben közérdekű jellegűek függetlenül attól, hogy a kirendelt védő a vonatkozó nemzeti jogszabály szerint „egyéb, közfeladatot ellátó személynek” minősül-e.³³⁰ A Bíróság a 2016-os *Helsinki*-ügyben központi kérdésként azt azonosította, hogy a kért információt a hatóságok olyan személyes adatnak minősítették, amely nem közzétehető. Ez, ahogy az EJEB rámutatott, azért történt így, mert a magyar jogban minden olyan információ a személyes adatok körébe tartozik, amely az egyén azonosítására alkalmas. A közzétételre csak abban az esetben van lehetőség, ha azt jogszabály kifejezetten előírja, vagy az adott információ önkormányzati vagy kormányzati (állami) feladatokkal függ össze, vagy egyéb, közfeladatot ellátó személyre vonatkozik. Az EJEB rámutatott arra is, hogy az alapügyet képező legfelsőbb bírósági határozat kizárta a kirendelt védőket az „egyéb, közfeladatot ellátó személyek” kategóriájából, a kérelmező civil szervezet jogilag nem tudott azzal érvelni, hogy az információ közzététele az ő társadalmikontroll-funkciójának ellátásához szükséges.³³¹ A Bíróság szerint ugyanakkor a szóban forgó névsor kikérése elsősorban a nyilvános eljárás keretében végzett szakmai tevékenységre vonatkozik, jóllehet a nevek személyes adatnak minősülnek. Ebben az értelemben a kirendelt védők szakmai tevékenysége nem tekinthető magánügynek.³³² A Bíróság megállapította továbbá, hogy a közzététel nem tette volna ki őket nagyobb nyilvánosságnak, mint amit előre láthattak, amikor felvetették magukat a kirendelt védők jegyzékébe.³³³ Bár az információkérés kétségtelenül személyes adatokra vonatkozott, a nyilvánosság számára nem elérhető adatokat nem érintett.³³⁴ Az EJEB szerint a magyar állam megsértette az Egyezményt, amikor a bíróságok a rugalmatlan jogi szabályozással nem mentek szembe, és nem mondták azt, hogy a szóban forgó személyes adatok közérdekből nyilvánosak. Ennél fogva a közérdekből nyilvános adatok jelenlegi fogalma bizonyos adatokat nem fog át, és ezek tekintetében a nyilvánosság kizárása vagy korlátozása egyezményesértő lehet.

Az **Alkotmánybíróság** rámutatott, hogy az Alaptörvény VI. cikke által érintett alapjogok érvényesülése szempontjából alkotmányos kollízió áll fenn, melynek a magánszféra oltalma alá tartozó körre nézve történő feloldása, a megfelelő egyensúly megtalálása csak a személyi adatok védelmének ebben a körben főszabálykénti elsőbbsége elismerésével, a kétféle jogosultság gyakorlását szabályozó törvények ezen elv figyelembevételével történő összevetésével, alapos vizsgálatukkal lehetséges.³³⁵

Elvi éllel szögezte le a testület, hogy a személyes adatok nem válnak pusztán abból az okból közérdekű adattá, hogy közfeladatot ellátó szerv kezelésébe kerülnek.³³⁶ Ehhez hasonlóan alapvető fontosságúnak minősítette azt a szabályt, miszerint az érintett hozzájárulása hiányában, illetve az adatnyilvánosságot elrendelő törvényi szabály nélkül ezért nem lehet személyes adatokat közérdekküadat-igénylés teljesítése keretében megismerhetővé tenni. Az Alkotmánybíróság is

korábban ugyanígy tett az Eccleston kontra Egyesült Királyság (42841/02.), 2004.05.18.; és a Jones kontra Egyesült Királyság (42639/04.), 2005.09.13.

³²⁸ Gaskin kontra Egyesült Királyság (10454/83.), 1989.07.07. [37], vagy alkalmazandóvá tették a 8. cikket (lásd Leander kontra Svédország (9248/81.), 1987.03.26. [48]; Guerra és mások kontra Olaszország (77551/01.), 2006.04.25. [57]; és Roche kontra Egyesült Királyság (32555/96.), 2005.10.19. [155]-[156], Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország (18030/11.), 2016.11.08. [129]

³²⁹ *Társaság* a Szabadságjogokért kontra Magyarország (37374/05.), 2009. április 14. [37]

³³⁰ Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország (18030/11.), 2016.11.08. [177]

³³¹ Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország (18030/11.), 2016.11.08. [188]

³³² Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország (18030/11.), 2016.11.08. [194]

³³³ Peck kontra Egyesült Királyság (44647/98.), 2003.01.28. [62]

³³⁴ Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország (18030/11.), 2016.11.08. [198]

³³⁵ 3056/2015. (III. 31.) AB határozat [8]

³³⁶ 3056/2015. (III. 31.) AB határozat [16]

rámutatott, hogy a bíróság sem mérlegelheti, hogy a személyes adatok megismerhetővé tétele arányos korlátozásnak minősülne-e az információs szabadság biztosítása érdekében”.³³⁷

Az Alkotmánybíróság aláhúzta, hogy a bíróság nem vizsgálhatja, hogy önmagában a szükségességi-arányossági teszt alapján indokolt lenne-e a természetes személy külső véleményadókat nevével megismerhetővé tenni, illetve, hogy mely személyes adatok megismerhetővé tétele minősülne arányos beavatkozásnak a közérdekű adatok megismeréséhez való jog biztosítása érdekében.³³⁸ Amennyiben ez a megoldás alkotmányosan nem igazolható, úgy azért, hogy a magyar állam eleget tudjon tenni az EJEE-nek való megfelelésnek, a közérdekből nyilvános adat fogalmát kell módosítani a jogalkotónak.

Alapvetően nem lehet ugyanis a közérdekű adatok megismeréséhez való alapjog sérelmét megállapítani azért, mert személyes adatokat az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében biztosított személyes adatok védelméhez való jog alapján a bíróság védelemben részesít. Nem sérül a közérdekű adatok megismeréséhez való jog tehát akkor, ha a bíróság egy személyes adatok megismerésére irányuló adatigényt a személyes adatok védelmére hivatkozással megtagadhatónak minősít.³³⁹

Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a személynevek (személyes adatok) megismerésére irányuló adatigény teljesítésének megtagadása miatt eljáró bíróság vizsgálni köteles, hogy az adatigény közérdekből nyilvános adatok megismerésére irányult-e, és a kért információ megismerésének a személyes adatok védelméhez való jog egyáltalán indokolt akadályát képezte-e.³⁴⁰ Az adatszolgáltatás megtagadásának törvényes oka lehet tehát az, ha az adatigény nem nyilvános személyes adatok megismerésére irányult.³⁴¹

Az Alkotmánybíróság rámutatott az Európai Unió Bíróságnak azon jogértelmezésére, amely szerint a jogszerűen nyilvánosságra kerülő adat is élvez a személyes adatokra vonatkozó szabályok védelmét. Ennek oltalmán keresztül a magánszféra védelemben részesül még akkor is, ha az adat a nyilvánosságra került, vagy közelebből meg nem határozható számú személy számára ismertté vált, válhatott.³⁴²

A **Fővárosi Ítéltábla** aláhúzta, hogy a személyes adat nem lehet közérdekű adat. A személyes adat csak közérdekből nyilvános adatként ismerhető meg, ha azt törvény elrendeli. Főszabály szerint a közérdekű adat nyilvános, míg főszabály szerint a személyes adatok nem nyilvánosak, de törvény elrendelheti a személyes adatok nyilvánosságra hozatalát.³⁴³ A **Kúria joggyakorlat-elemző csoportja** kiemelte, hogy a közérdekből nyilvános adatokkal összefüggésben a problémát általában az okozza, hogy nem egyértelmű, mit kell a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adatokon érteni. Így pl. közérdekből nyilvános adat a vezetői tisztséget betöltő személy esetében a diploma megléte, és a minősítése, nyelvvizsga megléte ilyen, de a szakdolgozat tartalma már nem.³⁴⁴ Elvi éllel szögezte le a Kúria, hogy a közfeladatot ellátó szervek feladatkörében eljáró személyek magánszférája jóval szűkebb, mint a privátszférában dolgozó személyeké, de a köztisztviselőnek sem ismerhető meg minden személyes adata.³⁴⁵ Közérdekből nyilvános adatoknál a két jog ütközik (információs önrendelkezési jog és az információs szabadság alapjoga), melynek feloldása mérlegelési tevékenységet igényel.³⁴⁶

A **Kúria**, illetve a **Fővárosi Ítéltábla** kifejtette, hogy az MNB által alapított alapítvány sem tartozik az államháztartás alrendszeréhez, így konkrét jogszabályi rendelkezés hiányában nincs lehetőség a pályázatokkal kapcsolatban kezelt személyes adatok közérdekből nyilvános adatként történő kiadására. A személyes adat megismerhetővé tételére vonatkozó kifejezett törvényi rendelkezés hiányában a

³³⁷ 3254/2018. (VII. 17.) AB határozat [32]-[33]

³³⁸ 3069/2019. (IV. 10.) AB határozat [38]

³³⁹ 3254/2018. (VII. 17.) AB határozat [35]

³⁴⁰ 3254/2018. (VII. 17.) AB határozat [38]

³⁴¹ 3254/2018. (VII. 17.) AB határozat [36]

³⁴² 3056/2015. (III. 31.) AB határozat [19]; Tietosuo javaltuutettu v. Stakunnan Markkipörssi Oy. Satamedia Oy. C-73/07

³⁴³ BDT 2016. 3523. = Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.123/2016/6/II. [12]

³⁴⁴ A Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. számú összefoglaló véleménye. 38.

³⁴⁵ A Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. számú összefoglaló véleménye. 38.

³⁴⁶ A Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. számú összefoglaló véleménye. 39.



közpénzből juttatásban részesült természetes személy személyes adatainak nyilvánosságra hozatalára nincs jogszabályi lehetőség.³⁴⁷

Az érintettek törvényben fel nem sorolt egyéb személyes adatainak a megismerése nem feltétlenül szolgálja a szerv működésének átláthatóságát, sőt, az információk nyilvánosságra kerülése akár a szerv befolyásolástól mentes működését is veszélyeztetheti. Indokolt olyan keretet adni a nyilvánosságnak, amely a munkavégzésre irányuló jogviszony és a közfeladat sajátosságaira tekintettel van és lehetővé teszi a különbségtételt a nyilvánosságra hozható személyes adatok tekintetében.³⁴⁸

A jubileumi jutalom megismerhető, de ami a magánéletéhez kapcsolódóan illeti meg, pl. temetési segítség már nem; szabadságolási adatai nem (a közfeladat ellátásának megítélésénél nem feltétlenül releváns az, hogy mikor volt szabadságon), orvosi alkalmassági vizsgálatának megléte megismerhető adat, azonban annak eredménye, részletei nem).³⁴⁹ A rossz szándékú munkavállalói listázásra irányuló kérelmek megítélése más szemléletmódot követel meg, ilyen lehet a Klebelsberg Központtól a teljes pedagóguslista kikérése.³⁵⁰

Nem az önkormányzati feladatra vonatkozó adat, hogy a hivatal osztályvezetői mikor mennek szabadságra, az erre vonatkozó kérelmet mikor terjesztették elő és azt mikor bírálták el (engedélyezték, vagy megtagadták). A Kúria álláspontja szerint ezek az adatok egyértelműen személyes adatnak minősülnek. A kért személyes adatok közérdekből nyilvános adatként akkor lennének kiadhatóak, ha arra külön jogszabályi rendelkezés vonatkozik és az a személyes adatokat közérdekből nyilvános adatként megismerhetőnek írja elő. Sem a helyi önkormányzatokról szóló törvény, sem a közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló törvény nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely szerint az osztályvezető szabadságigénylésének időpontjára, módjára az egyes szabadságigénylő lapok nyilvánosságra hozatalára, hozzáférhetővé tételére vonatkoznának.³⁵¹

Az Infotv. 3. § 5. pontja a személyes adatokat kifejezetten kiemeli a közérdekű adatok köréből. A természetes személy neve olyan információ, amely az érintett személlyel kapcsolatba hozható, a természetes személy pályázó személye beazonosítható és a róla kért többi adattal összekötve az érintettre vonatkozó következtetés vonható le. A természetes személy pályázók neve személyes adatnak minősül, amely csak az érintett hozzájárulásával vagy jogszabály rendelkezése alapján hozható nyilvánosságra. Nincs olyan kifejezett jogszabályi rendelkezés, amely a természetes személy pályázó személyes adatainak nyilvánosságát elrendelné.³⁵² A doktoranduszok nevén kívül a többi kért adat önmagában közérdekből nyilvános adatnak minősül, névvel összekapcsolva azonban a doktoranduszok nevével összekapcsolható módon személyes adat keletkezik.³⁵³

A NAIH 2013-as beszámoló felhívja a figyelmet, hogy meg kell válaszolni azt a kérdést, hogy az Infotv. 26. § (2) bekezdését valamennyi közérdekből nyilvános adat vonatkozásában kell-e alkalmazni, vagy leszűkítően kell értelmezni ezt a rendelkezést, és csak a közfeladatot ellátó szervek vonatkozásában érvényesül.³⁵⁴ A NAIH jogértelmezése alapján az Infotv. 26. § (2) bekezdése a nyelvtani és logikai értelmezés alapján kizárólag a közfeladatot ellátó szerveknél foglalkoztatott érintettek vonatkozására vonatkozik. Más személyekre, akiknek egyes személyes adatait törvény minősíti közérdekből nyilvános adatoknak, a rendelkezés nem alkalmazható.³⁵⁵ A Hatóság ugyanakkor felhívja a figyelmet arra, hogy az Infotv. 28. § (1) bekezdése szerint a közérdekből nyilvános adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. Ez pedig a fent említett törvényi rendelkezés vonatkozásában értelmezési zavarokhoz vezethet.

³⁴⁷ Kúria Pfv.21.420/2016/7. [11]; BDT 2016. 3523.

³⁴⁸ A Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. számú összefoglaló véleménye. 39.

³⁴⁹ A Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. számú összefoglaló véleménye. 38.

³⁵⁰ A Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. számú összefoglaló véleménye. 39.

³⁵¹ Kúria Pfv.21.086/2018/6. [23]

³⁵² Kúria Pfv.21.420/2016/7. [8]; Kúria Pfv. IV.20.430/2016/4.

³⁵³ Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény [96]

³⁵⁴ NAIH beszámoló 2013. 121.

³⁵⁵ NAIH beszámoló 2013. 121.



6.3.1.3 A közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok együttes kezelésének szabályozási rezsimje az Alaptörvény tükrében

Az Alaptörvény értelmében az adatnyilvánosság a közérdekű adatokra vonatkozik [VI. cikk (3) bekezdés második fordulata], azonban az Alaptörvény – a 39. cikk (2) bekezdését kivéve – nem határozza meg közelebbről, hogy mely adatok tartoznak ebbe a körbe. Ezért alapvetően az Infotv. vonatkozó rendelkezései alapulvételével szokásos az érintett adatkört behatárolni. Az Infotv. ugyanakkor a nyilvános adatoknak két kategóriáját ismeri: a közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot. Az Infotv. 28. § (1) bekezdése szerint a közérdekből nyilvános adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. Van tehát egy fogalmi diszkrépancia az Alaptörvény és az Infotv. között, amelyet azonban az alkotmánybírói gyakorlat úgy old fel, hogy a két adat-kategóriát – az Alaptörvény megfogalmazása ellenére – egységesen a VI. cikk (3) bekezdésének a védelme alá helyezi.

Az Infotv. szabályozása nem a közérdekű adatot tartalmazó irat fogalmát használja, hanem a közérdekű adat fogalmát helyezi az információs szabadság középpontjába ezzel is hangsúlyozva az adatelvet az iratelvet szemben. Ez megfelel a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának is.

A látszólagos fogalmi ellentét ellenére ugyanakkor a közérdekű adat Infotv.-beli fogalma teljesen lefedi a közérdekű adatot tartalmazó irat Egyezménybeli fogalmát, annál részletesebb tartalmi meghatározást is ad. Célszerű lehet ugyanakkor hangsúlyozni azt, hogy közérdekű adatnak minősül a szervhez érkezett adat, információ is.

Kiemelendő, hogy az Infotv. szabályozása a közérdekű adatokról leválasztja a közérdekből nyilvános adatok kategóriáját, amelyet az Egyezmény ily módon nem ismer, az e körbe tartozó személyes adatokat mint személyes adat (pontosan: magánélethez való jog vagy más magánérdek) kezeli.

A közadatok újrahasznosításáról szóló törvény a közadat terminus alatt a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatokat érti együttesen. Ezt a megoldást az Infotv. nem alkalmazza, jöllehet a közadat szót (a közadatkereső rendszerrel összefüggésben) szintén alkalmazza 19 esetben.³⁵⁶ Ezek egy része, az Infotv. 1. sz. mellékletével összefüggésben, a közadatok újrahasznosításával kapcsolatosan jelenik meg. Az Infotv. megoldása az, hogy a közérdekű adatokat helyezi a középpontba – ahogyan az Alaptörvény is – majd kimondja, hogy „a közérdekből nyilvános adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni”.³⁵⁷ Ezáltal a két jogszabály eltérő szabályozási metodikát követ: az egyik új szót alkot a két fogalom együttes kezelésére, a másik az egyik fogalmat állítja a középpontba, és utalószabállyal terjeszti ki a másikra a jogi rendelkezéseket. Az Infotv.-ben ugyanakkor közvetetten mindkét megoldás vegyül, hiszen a törvény mellékletében a Közadattv. szerinti fogalomhasználat is beszűremlik az Infotv. szabályozásába.

E probléma egyébként nem feltétlenül okoz gondot a jogalkalmazási gyakorlatban, vagy igényel jogalkotási korrekciót.

6.3.1.4 A közérdekből nyilvános adat intézményének kivezetésére és a közérdekű adat fogalmának módosítására vonatkozó javaslat

H8.2	<p>A közérdekű adat és a közérdekből nyilvános adat fogalmának egyértelműsítése, elhatárolása szükséges</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. az Infotv.-ben; esetleg 2. alaptörvényi szintű szabályozás is szükséges lehet.
------	--

A közérdekből nyilvános adat fogalma a jelenlegi szabályozás alapján túl szűk. Bizonyos esetekben az információs szabadság ellenében hat, nem fed le valamennyi életviszonyt, amelyet a jogalkotó akarata szerint le kellene fedni. Erre példát szolgáltat az EJEB Helsink-i döntése.

Célszerű a közérdekű adat fogalmát módosítani annak érdekében is, hogy a közérdekből nyilvános adat intézménye kivezetésre kerüljön a magyar jogi szabályozásból. Ez lehetővé tenné azt is, hogy a törvényi szintű szabályozás az Alaptörvényhez igazodjék, amely nem szól a közérdekből nyilvános adatokról. Az Alaptörvény csak a közpénzekre és a nemzeti vagyonra

³⁵⁶ Infotv. 24/A. Fejezet; 72. § és 1. sz. melléklet

³⁵⁷ Infotv. 28. § (1) bek.



vonatkozó adatokat minősíti közérdekű adatnak, s ezt nem teszi meg az állami szervek működésével kapcsolatos adatokkal, míg az Infotv. fogalommeghatározása kizárólag a közfeladatot ellátó szervek működésével kapcsolatban keletkezett adatokat minősíti közérdekűnek, a közpénzekkel kapcsolatosakat nem. A szabályozás e vonatkozásában nem koherens, hiszen a közérdekű adat fogalmának egyik eleme az Alaptörvényben, másik eleme pedig az Infotv.-ben jelenik meg.

A T/13647.sz. törvényjavaslat alapján Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása során, az Alaptörvény 39. cikke a következő (3) bekezdéssel egészült ki: "Közpénz az állam bevétele, kiadása és követelése". A módosítás indokolása szerint: „A Javaslat meghatározza a közpénz fogalmát annak érdekében, hogy az alkotmányos szervek gyakorlatában megjelent eltérő helyett egységes gyakorlat alakulhasson ki. A Javaslat egyértelműen, világosan és az állami működés egészét átfogóan definiálja a közpénz fogalmát, mely az átlátható közpénz felhasználás garanciája. A meghatározással a fogalom valamennyi alkotmányos, állami és önkormányzati szerve, állami és önkormányzati intézményre kiterjed.”

A 2020. decemberi, közpénz fogalmával kapcsolatos alaptörvény-módosítás során a jogszabály-előkészítő, illetve az alkotmányozó hatalom nem kérte ki a NAIH véleményét. A NAIH szerint nem lesz alkalmas a „közpénz” új definíciója az orvosolni kívánt jogértelmezési hiányosságokat, következtelenségeket megszüntetni, mérsékelni, azonban újabb jogértelmezési zavarokhoz vezethet. Helyesebb lenne a közpénzből, állami vagyontól történő részesedés esetén a jogalkotásban is egyfajta differenciálás. A közérdekű adatok mellett a közérdekből nyilvános adatok fogalmának az Alaptörvénybe iktatásával már törvényi szinten rendezhető lenne az is, hogy pontosan (taxatív módon) mely adatkörök, adattípusok tekintetében kötelező a nyilvánosság biztosítása, ezzel jelentősen javítva a piaci körülmények között működő állami tulajdonú gazdasági társaságok versenyképességét is, ugyanakkor tiszta és egyértelmű helyzetet teremtve a jogalkalmazók számára a jogosultságok és kötelezettségek terén egyaránt. A NAIH jelezte, változatlanul fenntartja és a továbbiakban is alkalmazni fogja korábbi, a közpénz-felhasználás nyilvánosságával kapcsolatos állásfoglalásait.³⁵⁸

Megítélésünk szerint a NAIH álláspontja jó kiindulópontnak tekinthető, ugyanakkor a kutatás alapján javasoljuk kivezetni a szabályozásból a közérdekből nyilvános adat fogalmát, amely szükségessé teszi a közérdekű adat fogalmának újradefiniálását. Ez egyben felveti a kapcsolódó teljes joganyag átgondolását is (lásd pl. állami vagyontól szóló 2007. évi CVI. törvény 5. § (2) bekezdését).

Összességében az állapítható meg, hogy a közérdekből nyilvános személyes adatok körének meghatározhatósága bizonytalan, és a jelenlegi szabályozás nem foglalkozik az információszabadság és az általános adatvédelmi rendelet kapcsolatával sem. A közérdekből nyilvános adatok esetében gyakorlati problémát okoz továbbá a közszféra tisztán piaci viszonyok között folytatott gazdasági tevékenysége nyilvánosságának kérdésköre is.

Javasoljuk a közérdekű adat fogalmának módosítását, abban megjelenítve a közpénzfelhasználással összefüggő adatkezelést is, illetve az eddigi „szerv” megjelölés helyett a „szervezet” fogalom alkalmazását.

Tekintettel ezen fogalommeghatározás alapvető jelentőségére, a javaslat szerinti meghatározásban csak azok a változtatások kerülnek átvezetésre, amelyekben a 4. Kutatás alapján szélesebb konszenzus mutatkozott. Emellett azonban szükséges lehet a közfeladatot ellátó szervezetek körének pontosítása is, amellyel kapcsolatban a 4. Kutatás maradéktalanul egyetért a 3. Kutatás kapcsolódó megállapításaival, a közfeladatot ellátó szervek körének pontosítása kapcsán azonban az interjúalanyok között szélesebb egyetértés nem alakult ki, így ez egy későbbi, specifikus kutatás alapján lehet meghatározható. Úgyszintén egy későbbi kutatás vizsgálati témája lehet, hogy a közérdekű adatok köre mennyiben határozható meg akár negatív, akár pozitív taxációval, amely szintén hozzájárulhat a fogalom pontosabbá válásához.

³⁵⁸ A NAIH 2020. évi beszámolója, 108. oldal.



A H8.2 hipotézis beigazolódtott abban a vonatkozásában, hogy szükséges a közérdekű adat fogalmának módosítása, illetve a közérdekű adat kategóriájának kivezetése, ugyanakkor a H8.2 hipotézis 2. pontja nem igazolódtott be, az Alaptörvény módosítása nem mutatkozik szükségesnek.

A javaslat elfogadása esetén a jogi szabályozás koherensebbé válhat, elősegítve egységesebb joggyakorlat kialakulását. Ezen előnnyel szemben hátrányként azonosítható, hogy az alapfogalmak változása a kezdeti időszakban éppen a jobbizonytalanságot erősítheti.

Opcióként felmerülhet a jelenlegi megközelítés megtartása is, ebben az esetben a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok tekintetében az ezen adatokat kezelő szervezetek körének (pl. köztisztviselők) pontosítása lenne szükséges, továbbá ezen megoldás az Alaptörvény módosítását is indokolttá tenné.

javaslat az Infotv. módosítására [közérdekű adat fogalma]

3. §

5. közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervezet vagy személy kezelésében lévő és e tevékenységére vonatkozó vagy **közpénzfelhasználással összefüggő** közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, ~~a személyes adat fogalma alá nem eső~~, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat, **illetőleg az olyan adat, amelynek nyilvánosságáról jogszabály rendelkezik**; ~~az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat;~~

26. § (3) **A közérdekű adatnak minősülő személyes adatok esetében a az általános adatvédelmi rendelet és a jelen törvény rendelkezéseit megfelelően alkalmazni kell.** ~~Ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek kezelésében lévő, e tevékenységükre vonatkozó, személyes adatnak nem minősülő adat.~~

... § Az Infotv. 3. § 6. pont hatályát veszíti.

... § Ahol más jogszabály közérdekből nyilvános adatról rendelkezik, azon közérdekű adatot kell érteni.

A fenti módosításhoz kapcsolódóan az Infotv. egyéb rendelkezéseiből is kikerülnének a közérdekből nyilvános adatra történő utalások.

6.3.1.5 Nem kellően meghatározott adatok az adatigénylésben



H8.1	Amennyiben az adatigénylő nem megfelelően határozza meg a közérdekű adatok körét az igénylésben, de egyértelműen azonosítható, hogy milyen adatokat szeretne megismerni, úgy egy, az együttműködési kötelezettséghez kapcsolódó speciális szabály hozzájárulhat a sikeres adatigényléshez, amely alapján a közfeladatot ellátó szerv köteles lenne közölni, hogy az igényléshez kapcsolódóan milyen adatok vannak a kezelésében, illetve milyen más módon segíthetne pontosítani az igénylést.
------	--

Ezzel kapcsolatosan lásd az 6.3.2.1., az adatigénylés pontosításával kapcsolatos pontot!

6.3.2 Az adatigénylés tartalma

29. táblázat: A 9. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K9	Hogyan érhető el az adatkezelő válasza, illetve a teljesítés megtagadása esetén az információhoz jutás?
H9.1	Ha az adatigénylést az adatkezelő nem érti, akkor <ol style="list-style-type: none"> 1. mellőzhető a válaszadás, ha az általános tájékoztatás megfelelő; 2. ha együttműködési kötelezettség terheli a közfeladatot ellátó szervet, az adatkezelőnek vissza kell kérdeznie a fontos kérdésekre (pl. határidők, hogyan kéri, hogyan lehetséges, költséghatékony); 3. az adatkezelő szabadon értelmezi, és megválaszolja az igénylést.
H9.2	Ha az adat közvetlenül nem áll rendelkezésre, vagy ha nincs adat, az adatkezelő csak akkor kötelezhető előállításra, ha számára nem okoz aránytalan nehézséget és munka-ráfordítást.
H9.3	Nem az információs szabadság területére tartoznak azok az esetek, amikor azért nincsenek meg az adatok az adott közfeladatot ellátó szervnél, mert az adatok létrehozása egy korábbi tevékenység, kötelezettség elmulasztása miatt maradt el, ezért ezzel összefüggésben nem alkalmazható szankciós mechanizmus.
H9.4	Az adatigénylés megtagadásának minősül az, ha a közfeladatot ellátó szerv az adatokba való betekintés lehetőségét biztosítja, jóllehet az igénylő nem ezt kérte, és ahhoz később sem járult hozzá. Megoldást kínálhat erre egy jogalkotási korrekció biztosítása: <ol style="list-style-type: none"> 1. akár együttműködési kötelezettség formájában, 2. akár az adatigénylő választásán alapuló vagy 3. törvény által meghatározott, teljesítési módok közötti áttérés formájában.
H9.5	Célszerű lehet a Kvt. 12. § (6) bekezdésének mintájára egy olyan szabályt elhelyezni, miszerint: „Ha a megkeresett szerv nem rendelkezik a kért környezeti információval, az információ megismerésre vonatkozó igényt köteles a környezeti információval rendelkező szervnek megküldeni és erről az igénylőt értesíteni vagy tájékoztatni, hogy a kért információt mely környezeti információval rendelkező szervtől igényelheti.”
H9.6	Az adatigénylés hatékonyságát növeli (illetve szükségtelenné tesz újabb adatigénylést) és a korrekciós mechanizmusok terhelését csökkenti, ha az adatkezelő az adatigénylés keretein belül olyan általa kezelt adatot is megad, amelyre ugyan nem vonatkozik az adatigénylés, de amely esetén – az adatigénylés alapján – alappal valószínűsíthető, hogy annak megismerésére kiterjed az adatigénylő szándéka.
H9.7	Jó gyakorlatot nyújthat a Tromsø-i Egyezmény azon szabálya, mely szerint „a közhatalmi szervnek – amennyire ez észszerűen lehetséges – segítenie kell az igénylőt az igényelt közérdekű adatot tartalmazó irat azonosításában.”

Forrás: saját szerkesztés



6.3.2.1 Adatigénylés pontosítása

Az **Infotv.** szerint az adatkezelő felhívja az igény pontosítására az igénylőt, ha az adatigénylés nem egyértelmű.³⁵⁹ Olyan kötelezettséget viszont nem támaszt a törvény, hogy a pontosításban segítenie kellene a közfeladatot ellátó szervnek. A **bírói gyakorlat** ezzel összefüggésben pedig rámutatott arra, hogy az adatigénylések egyik tipikus problémája az, hogy az adatigénylő nem tudja kellő konkrétsággal meghatározni az igényelt adatok körét.³⁶⁰

A **Tromsø-i Egyezmény** ettől eltérően azt mondja ki, hogy a közfeladatot ellátó szervnek „*segítenie kell az igénylőt az igényelt közérdekű adatot tartalmazó irat azonosításában*”, amennyiben az észszerűen lehetséges.³⁶¹ Az **uniós szabályozás** ennél is továbbmegy. Akkor, ha a kérelem nem eléggé pontos az uniós intézmény „*felkéri a kérelmezőt, hogy pontosítsa a kérelmet, és ennek során a kérelmező számára segítséget nyújt, például azzal, hogy tájékoztatja a nyilvános dokumentum-nyilvántartások használatáról*”.³⁶²

Hasonlóan jó gyakorlatot kínálhat a **környezeti információkra** vonatkozó magyar szabályozás, amely ezzel kapcsolatosan határidőt is rögzít. A Kvt. szerint a „*környezeti információval rendelkező szerv az információ megismerésre vonatkozó igény beérkezésétől számított 5 napon belül felhívja az igénylőt az igénye pontosítására, ha az túlzottan általános vagy tartalma alapján a megismerni kívánt környezeti információ nem állapítható meg*”.³⁶³ **Finnországban** a vonatkozó törvény kimondja, hogy iktatási rendszerekkel, adatbázisokkal kell segíteni az információt kérő személyt abban, hogy pontosítani tudja a kérelmét.³⁶⁴

Az **Emberi Jogok Európai Bírósága** nem tett e tárgykörben megállapítást. A **Társaság-döntésben** a Bíróság kiemelte, hogy a hatóságok adminisztratív akadályok állításával beavatkoztak az információkérésbe.³⁶⁵

Az **Alkotmánybíróság** szerint a közérdekű adatok megismerésének biztosítása az adatkezelők egyik alapvető, alkotmányos feladata, és az alapjog védelmére irányuló intézményvédelmi kötelezettségük alapján a közérdekű adatokat kezelő szervezeteknek aktív magatartást kell tanúsítaniuk, kötelesek a közérdekű adatokhoz való hozzáférést garantálni. Az adatkezelő szerv az alapjog biztosítása érdekében éppenséggel tevőleges magatartásra kötelezett.³⁶⁶

A **Pécsi Ítélet** elvi éllel szögezte le, hogy amennyiben a kérelem az igényelt adat konkrét beazonosításához szükséges minimális követelményeknek megfelel, érdemben kell vizsgálni, majd teljesíteni, vagy a teljesítés okának megjelölésével elutasítani. Amennyiben a kérelemben foglaltakkal kapcsolatban értelmezési kérdése merül fel az adatkezelőnek, fel kell hívnia az igénylőt igényének pontosítására.³⁶⁷ A **Kúria** szerint az a tény, hogy az adatkezelő nem hívta fel hiánypótlásra az adatigénylőt, önmagában nem zárja ki, hogy a kérelem határozatlannak minősüljön.³⁶⁸ A **bírói gyakorlat** szerint azon adatigényléseket lehet teljesíteni, amelyek egyértelműek és érdemben körülhatárolhatóak.³⁶⁹

A **Fővárosi Ítélet** szintén elvi éllel mutatott rá arra, hogy az adatmegismerési igény előterjesztésekor az igénylő nem minden esetben rendelkezik pontos információkkal az adatkezelő szervezeti felépítéséről, működési rendjéről, a kezelt adatok rendszerezési módjáról, így a kérelmének megfogalmazása eltérhet a közfeladatot ellátó szervezet belső működési rendjében használt fogalmaktól, az eljárási rendjének definícióitól. Amennyiben azonban az adatigénylésből egyértelműen kiténik, hogy az milyen jellegű adatok kiadására irányul, az adatkezelőnek a nem pontos fogalmakkal megjelölt, de egyértelműen azonosítható adatok vonatkozásában is teljesítenie szükséges az

³⁵⁹ Infotv. 28. § (3) bek.

³⁶⁰ Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény [34]

³⁶¹ Tromsø-i Egyezmény 5. cikk 1.

³⁶² 1049/2001/EK rendelet 6. cikk (2) bek.

³⁶³ Kvt. 12. § (7) bek.

³⁶⁴ Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621. 13. §. <https://bit.ly/2TzsK8f>

³⁶⁵ Társaság a Szabadságjogokért kontra Magyarország (37374/05.), 2009. április 14.

³⁶⁶ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat

³⁶⁷ BDT 2019. 4073. = Pécsi Ítélet Pf.III.20.036/2019/4.

³⁶⁸ Kúria Pfv.21.177/2017/4. [21]

³⁶⁹ Kúria Pfv.21.177/2017/4. [21]



adatigénylést. Az adatigénylések ilyen jellegű értelmezése biztosítja a közérdekű adatok megismeréshez való alapjog érvényesülését. Az esetben pedig, ha a megismerési igény bármilyen szempontból pontosításra szorul, az adatkezelőnek erre kell felhívnia a kérelem előterjesztőjét.³⁷⁰

Az **RTI index** 16. indikátora azt a kérdéskört méri a nemzeti szabályozásokban, hogy a közfeladatot ellátó szervek kötelesek-e segítséget nyújtani az adatigénylőknek az igénylés megfogalmazásában vagy kapcsolatba lépni és segíteni azon igénylőket, akik túl bizonytalan, túl tág vagy más okból tisztázást igénylő adatkérést fogalmaztak meg.³⁷¹ 10 ország szerezte meg a maximális két pontot (Észtország, Finnország, Franciaország, Horvátország Írország, Málta, Portugália, Svédország, Szlovákia és Szlovénia). 7 ország kapott 1 pontot a vonatkozó nemzeti szabályozására (Ciprus, Görögország, Hollandia, Litvánia, Luxemburg, Olaszország, Románia). És szintén 10 ország, közöttük Magyarország nem kapott egyetlen pontot sem, jellemzően a szabályozás hiánya miatt (Magyarország mellett Ausztria, Belgium, Bulgária, Csehország, Dánia, Lettország, Lengyelország, Németország és Spanyolország).

A pontot szerző országok között számos olyat találunk, amely csak a szóbeli igények megfogalmazásának (helyben történő) segítségével, az írni nem tudó vagy nem képes adatigénylők segítségével kapcsolatos. A hipotézis szempontjából a legérdekesebb nemzeti szabályok a következők:

Hollandiában a törvény kimondja, hogy „*ha az adatigénylés megfogalmazása túl általános, a közfeladatot ellátó szerv amilyen hamar az lehetséges, megkéri az adatigénylőt, hogy konkretizálja igénylését, és ebben segítséget nyújt neki.*” **Máltán** a törvény hasonlóan fogalmaz: „*Amennyiben egy arra jogosult személy (a) egy közfeladatot ellátó szervhez adatigénylést kíván benyújtani vagy (b) a már benyújtott adatigénylése nem felel meg a 6. cikknek, úgy a közfeladatot ellátó szerv köteles észszerű lépéseket tenni annak érdekében, hogy segítse az igénylőt oly módon, amely a 6. cikknek megfelel, és ezért nem kérhet el díjazást.*”

Horvátországban és **Szlovéniában** a törvény az információs tisztviselő kötelezettségé teszi ezt. A horvát szabályozás értelmében „*az információs tisztviselő köteles megfelelő, az e törvényben biztosított alapjog gyakorlását elősegítő támogatást nyújtani az adatigénylőknek.*” Ennél konkrétabb szabály, hogy „*abban az esetben, ha az adatigénylés tökéletlen vagy érthetetlen, a közfeladatot ellátó szervnek késedelem nélkül kapcsolatba kell lépnie az igénylővel ennek kiküszöbölése érdekében; erre a 5 napon belül sort kell keríteni.*” A szlovén szabályozás csupán annyit mond ki, hogy „*a 9. cikk szerinti tisztviselő köteles az adatigénylőnek megfelelő támogatást nyújtania az adatigénylés kiegészítésében.*”

A **svéd** szabályozás külön érdekes, ugyanis visszautal a közigazgatási eljárásjog általános szabályaira. A svéd közigazgatási eljárásjogi törvény értelmében „*minden hatóság köteles információt, segítséget nyújtani tanácsot adni vagy más módon támogatni minden személynek a hatáskörébe tartozó valamennyi esetben.*”

H8.1	Amennyiben az adatigénylő nem megfelelően határozza meg a közérdekű adatok körét az igénylésben, de egyértelműen azonosítható, hogy milyen adatokat szeretne megismerni, úgy egy, az együttműködési kötelezettséghez kapcsolódó speciális szabály hozzájárulhat a sikeres adatigényléshez, amely alapján a közfeladatot ellátó szerv köteles lenne közölni, hogy az igényléshez kapcsolódóan milyen adatok vannak a kezelésében, illetve milyen más módon segíthetne pontosítani az igénylést.
H9.1	Ha az adatigénylést az adatkezelő nem érti, akkor <ol style="list-style-type: none"> 1. mellőzhető a válaszadás, ha az általános tájékoztatás megfelelő; 2. ha együttműködési kötelezettség terheli a közfeladatot ellátó szervet, az adatkezelőnek vissza kell kérdeznie a fontos kérdésekre (pl. határidők, hogyan kéri, hogyan lehetséges, költségghatékony); 3. az adatkezelő szabadon értelmezi, és megválaszolja az igénylést.
H9.6	Az adatigénylés hatékonyságát növeli (illetve szükségtelenné tesz újabb adatigénylést) és a korrekciós mechanizmusok terhelését csökkenti, ha az adatkezelő az adatigénylés keretein belül olyan általa kezelt adatot is megad, amelyre ugyan nem vonatkozik az

³⁷⁰ BDT 2020. 4226. = Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.127/2020/5. [20]-[21]

³⁷¹ <https://www.rti-rating.org/country-data/by-indicator/16/>



	adatigénylés, de amely esetén – az adatigénylés alapján – alappal valószínűsíthető, hogy annak megismerésére kiterjed az adatigénylő szándéka.
H9.7	Jó gyakorlatot nyújthat a Tromsø-i Egyezmény azon szabálya, mely szerint „a közhatalmi szervnek – amennyire ez észszerűen lehetséges – segítenie kell az igénylőt az igényelt közérdekű adatot tartalmazó irat azonosításában.”
H13.1	Az adatigénylés pontossága, pontosítása tekintetében korrekciós mechanizmust kellene a törvénybe iktatni a Kvt. mintájára, a visszakerdezés szabályának módosításával. A közfeladatot ellátó szerv, ha az adatigénylés nem egyértelmű, köteles megjelölni azokat a dokumentumokat, illetve dokumentumok körét, amelyek az igény tárgyához tartozóak, és ezzel segíteni a jóhiszeműség követelménye szerint az adatigénylő igényének pontosítását.

Amennyiben az adatigénylést az adatkezelő nem érti, úgy a jogösszehasonlító vizsgálat alapján azt láthatjuk, hogy az egyes jogi szabályozási rezsimek egy konkretizált együttműködési szabályt tartalmaznak, amely az Infotv.-ben teljességgel hiányzik. Elmondható az, hogy ilyen esetekben is teljesítenie kell az adatigénylést az adatkezelőnek, nem mellőzheti a válaszadást. A bírói gyakorlatból is kiviláglik, hogy ilyen esetekben az általános tájékoztatás nem elegendő, ugyanis az esetlegesen, konkrétan igényelt adatokkal összefüggésben az adatkezelő rendelkezik részletes és pontos információval, azt az általános tájékoztatás keretében – a dolog jellegéből fakadóan – az adatigénylő nem tudja megismerni. **A H9.1. hipotézis első pontja nem igazolódott be.** Az adatkezelőt ebből fakadóan akkor is együttműködési kötelezettség terheli, ha ezt a törvény explicite nem is írja elő, hiszen más módon nem oldható fel az az ellentét, amely a nem megfelelő, nem pontos adatigénylés értelmezésének feloldásából ered. **A H9.1. hipotézis második pontja beigazolódott.**

Az adatkezelő a pontosítás során tájékoztathatja az adatigénylőt arról, pontosan milyen az adatigénylés tárgykörébe eső adatok vannak a kezelésében, így az adatigénylő kellően tudja pontosítani azt, hogy mely adatra gondolt ezek közül. Ez ahhoz is hozzájárulhat, hogy az adatigénylő nem tágabb körben fogalmazza meg adatigénylését, hanem konkrétan meg tudja jelölni a tényleges adatokat, ezzel esetlegesen csökkentve a közérdekű adatot kezelő szervezet munkaterhét is. Arra is lehetőség van, hogy az adatkezelő az adatigénylés keretein belül olyan általa kezelt adatot is megad, amelyre ugyan nem vonatkozik az adatigénylés, de amely esetén – az adatigénylés alapján – alappal valószínűsíthető, hogy annak megismerésére kiterjed az adatigénylő szándéka. Ez azonban álláspontunk szerint már kívül esik az információszabadság védelmi körén. Egyfelől plusz munkaterhet generál a közérdekű adatot kezelő szervezetnek, másrészt egyáltalán nem biztos, hogy az adatigénylőnek valóban szüksége van vagy a jövőben szüksége lesz ezen adatokra. Ennél fogva ez nem növeli szükségszerűen sem az adatigénylés hatékonyságát, nem csökkenti szükségszerűen az adatkezelők terhelését és nem is előzi meg az újabb, kapcsolódó tárgykörökre vonatkozó adatigényléseket. Ennek egyedüli módja a meglévő adatokról való tájékoztatás és egy ezzel kapcsolatos általános tájékoztatási kötelezettség lehet. **A H9.6. hipotézis részben beigazolódott.**

Az adatkezelő ezt az együttműködést azzal sem kerülheti ki, hogy szabadon értelmezi, és a leghelyesebb értelmezést kiválasztva válaszolja meg az adatigénylést. Ez ugyanis bizonyos esetekben az információszabadság kiüresedéséhez vezethet, hiszen, ha az adatigénylő szándéka nem az adatkezelő által választott értelmezés által átfogott adatokra vonatkozik, úgy hiába gyakorolta alapjogát, nem tudja megismerni az igényelt adatokat. **A H9.1. hipotézis harmadik pontja nem igazolódott be.** Ez mindenképpen a közérdekű adatot kezelő szervezet együttműködését igényli.

Amennyiben az adatigénylő nem megfelelően határozza meg a közérdekű adatok körét az igénylésben, de egyértelműen azonosítható, hogy milyen adatokat szeretne megismerni, úgy tehát az együttműködési kötelezettség keretei között, e kötelezettségből fakadóan az adatkezelő külön előírás nélkül is köteles a megfelelő tájékoztatásokkal támogatni az adatigénylőt. **A H8.1.-es hipotézis nem igazolódott be.** Megjegyezzük ugyanakkor, hogy a kutatás alapján tett szabályozási korrekciók értelmében az adatkezelőt terhelő együttműködési kötelezettség erősödne, további szabályokkal egészülne ki. **A H9.7. hipotézis beigazolódott.** Ezzel szemben



nem mutatkozik szükségesnek a Kvt. mintájára bevezetni az 5 napos visszakeresési szabályt, mivel ez az egyébként is kellően feszes határidőre (15 nap) tekintettel nem indokolt. **A H13.1 hipotézis nem igazolódott be.**

H8.3	<p>Amikor jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adatra vonatkozik az adatigénylés, vagy az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, úgy pl.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. a közfeladatot ellátó szerv felhívhatja az igénylőt az adatkör pontosítására, szűkítésére; 2. a közfeladatot ellátó szerv jogosult más megismerési módra áttérni (pl. betekintés); vagy 3. korlátozni lehetne az igényelt adatmennyiséget.
------	--

Több lehetőség merülhet fel azon esetek kezelésére, amikor jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adatra vonatkozik az adatigénylés, vagy az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár. A jelenlegi szabályozás a határidő meghosszabbítását, illetve költségterítés fizetését teszi elérhetővé a közfeladatot ellátó szervek számára. Felmerülhet továbbá az, hogy

1. a közfeladatot ellátó szerv felhívhatja az igénylőt az adatkör pontosítására, szűkítésére;
2. a közfeladatot ellátó szerv jogosult más megismerési módra áttérni (pl. betekintés); vagy
3. korlátozni lehetne az igényelt adatmennyiséget (**H8.3 hipotézis**).

Az adatigénylés pontosításának célja az, hogy az értelmezhetetlen, többértelmű, túl általános igényléseket kellően konkretizálni lehessen, és az alapjog gyakorlását lehetővé lehessen tenni azáltal, hogy a közérdekű adatot kezelő szervezet tudja, milyen adatokat kell átadnia, megismerhetővé tennie. A fent említett esetkörökben azonban az adatigénylés kellően konkrét, az azonban jelentős erőforrás-igénybevétellel teljesíthető csak. Erre azonban az adatigénylés pontosítása nem alkalmas. Ugyan előfordulnak olyan esetek, hogy az adatigénylő több adatot, adatkört is megad, mivel több adatot kíván megismerni, vagy azért, mert talán szüksége lehet rá, vagy a szándéka szerint ténylegesen megismerni akart adatkört leplezi. Ez további korrekciót azonban álláspontunk szerint nem igényel, mint ami jelenleg is rendelkezésre áll a felek között. Az adatigénylés szűkítését a felek kommunikációja útján lehet csak feloldani, így a közérdekű adatot kezelő szervezetek érdeke is, hogy olyan bizalmas légkört alakítsanak ki, amely ügyfélbarát, hiszen ezzel saját munkájukat is csökkenthetik, ha ez egyes esetekben hozzájárul az adatigénylések szűkítéséhez. Ezt azonban nem külön szabállyal szükséges elérni (bár erre vonatkozó külön szabály nem szerepel a törvényben), hanem ezt a közérdekű adatot kezelő szervezeteknek kell adott esetben felismerni. **A H8.3 hipotézis első pontja beigazolódott. A betekintésre való áttérés mint lehetőség jelenleg is rendelkezésre áll ilyen esetekben, így ebben a tekintetben nincsen szükség korrekcióra. A H8.3 hipotézis második pontja beigazolódott. Az igényelt adatmennyiséget a közérdekű adatot kezelő szervezet nem korlátozhatja, ezzel az alapjog gyakorlását veszélyeztetné. Ez egyes esetekben szükséges korlátozásnak bizonyul, de az elérni kívánt céllal nem arányos. Éppen ezen célt szolgálja a teljesítési idő meghosszabbítása, és a költségterítés alkalmazása, ennél fogva van kevésbé alapjogkorlátozó mód. **A H8.3 hipotézis harmadik pontja nem igazolódott be.****

A skót szabályozásból kiindulva a kutatás alapján megfontolandó az adatigénylés pontosítása egy speciális esetének a szabályozásban történő megjelenítése, azon esetre szólóan, ha az igénylés teljesítésének várható költsége meghaladná a külön jogszabályban meghatározott összeget (a skót modell esetében ez az összeg 600 font). Ebben az esetben az együttműködési kötelezettség sajátos formájaként az adatkezelő köteles egyeztetni az adatigénylővel az igényelt adatok (és ezáltal a felmerülő költségek mértékének) a lehetséges csökkentéséről. A szabályozás egyértelműen kimondaná, hogy ha az adatkezelőtől kapott tájékoztatás, illetve a



lefolytatott egyeztetés után az adatigénylő fenntartja adatigénylését, azonban a költségtérítés megfizetésére megállapított határidő eredménytelenül eltelik, akkor az adatkezelő az adatigénylés teljesítését megtagadhatja.

Javaslat az Infotv. módosítására

29. § (7) Ha az igénylés teljesítéséről megállapítható költségtérítés összege a (6) bekezdés szerinti jogszabályban meghatározott összeget meghaladná, a közérdekű adatot kezelő szervezet köteles egyeztetni az igénylővel az igényelt adatok terjedelmének csökkentéséről. Az egyeztetés során az adatkezelő köteles részletesen tájékoztatni az igénylőt az igényléssel kapcsolatban rendelkezésre álló adatok köréről, illetőleg a szükséges mértékben köteles betekintést biztosítani az igényelt adatokba. Az igénylő a kapott tájékoztatás alapján jogosult az igényét pontosítani. Amennyiben a tájékoztatás ellenére az igénylő az igényét a jelzett költségtérítés összegének elfogadása nélkül fenntartja, az adatigénylés teljesítése a költségtérítés megfizetésére megállapított határidő eredménytelen elteltét követően megtagadható.

6.3.2.2 Adatkezelő illetékessége

6.3.2.2.1 Közfeladatot ellátó szervek illetékessége

Az **Infotv.** nem rendelkezik arról, mi a teendő akkor, ha a megkeresett közfeladatot ellátó szerv nem kezeli az adatokat, így ebben a tekintetben együttműködési kötelezettséget sem ír elő. A **jogirodalom** szerint „amennyiben a szerv megbizonyosodott arról, hogy közérdekűadat-igénylést nyújtottak be hozzá, további két tényezőt kell vizsgálat tárgyává tennie. Egyrészt azt, hogy maga a szerv közfeladatot ellátónak minősül-e. Az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek ugyanis csak e szerveket terhelik. Másrészt mérlegelni kell, hogy a megismerni kívánt információk közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok-e. A nyilvánosság ugyanis csak e két adatkör tekintetében érvényesül.”³⁷² A **környezeti információk** területén található egyfajta együttműködési, segítségi kötelezettség. A Kvt. szerint „ha a megkeresett szerv nem rendelkezik a kért környezeti információval, az információ megismerésre vonatkozó igényt köteles a környezeti információval rendelkező szervnek megküldeni és erről az igénylőt értesíteni vagy tájékoztatni, hogy a kért információt mely környezeti információval rendelkező szervtől igényelheti”.³⁷³ Mivel ez a szabály nem tartalmaz olyan specifikus elemet, amely kizárólag a környezeti információk esetén lehetne alkalmazható, így ennek kiterjesztése az információszabadság egészére indokolt. Ez egyébként a **Tromsø-i Egyezményből** is következik, amely egy hasonló szabályt tartalmaz, azzal, hogy ilyen kötelezettsége a közfeladatot ellátó szervezetnek abban az esetben van, amennyiben az illetékes szerv felkeresése lehetséges. Az Egyezmény szerint, ha „a közhatalmi szerv nem rendelkezik az igényelt közérdekű adatot tartalmazó irattal, vagy nincs hatásköre arra, hogy az adatigénylést teljesítse, akkor - ha ez lehetséges - az adatigénylést meg kell küldenie a hatáskörrel rendelkező közhatalmi szervhez, vagy az igénylőt tájékoztatnia kell arról, hogy mely hatáskörrel rendelkező közhatalmi szervhez fordulhat”.³⁷⁴ Hasonló szabályozás található az **Aarhusi Egyezményben** is: „Amennyiben a hatóság nem rendelkezik a kért környezeti információval, a lehető legrövidebb időn belül tájékoztatja a kérelmezőt arról, hogy véleménye szerint mely hatóságnál lehet a kért információt megkapni, vagy továbbítja a kérést ezen hatósághoz, és arról a kérelmezőt megfelelő módon tájékoztatja”.³⁷⁵ **Svédországban** az adatigénylőnek ahhoz a hatósághoz kell fordulnia, amelynek birtokában van a megismerni kívánt dokumentum.³⁷⁶

³⁷² Révész Balázs – Buzás Péter: Átláthatóság a közpénzügyekben. Dialóg Campus, Budapest, 2018. 22.

³⁷³ Kvt. 12. § (6) bek.

³⁷⁴ Tromsø-i Egyezmény 5. cikk 2.

³⁷⁵ Aarhusi Egyezmény 4. cikk 5.

³⁷⁶ Minisztériumok esetén például az iktatási tisztviselőnek kell címezni a megkereséseket, akiknek egységes e-mailes elérhetőségük van <https://bit.ly/3gvFwhe>



Az **RTI index** 19. indikátora a következő kérdéskört vizsgálja: világos és megfelelő eljárások kerülnek alkalmazásra olyan esetekben, amikor a hatóság, amelyhez az adatigénylés érkezett, nem rendelkezik a kért információval. Ez magában foglal egy olyan kötelezettséget is, hogy a hatóság tájékoztatja az adatigénylőt arról, hogy nem kezeli a kért adatot és vagy átirányítja az igénylőt egy másik szervhez, amely tisztában van azzal, hol található a kért információ, vagy a kérelmet továbbítja erre a helyre.³⁷⁷ Ezen indikátor tekintetében 18 ország szerezte meg a maximális 2 pontot (*Belgium, Bulgária, Ciprus, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Horvátország, Írország, Lettország, Litvánia, Málta, Portugália, Románia, Spanyolország, Szlovákia, Szlovénia*). Két olyan ország van, amely 1 pontot ért el (*Lengyelország és Svédország*), és 7 olyan ország van, közöttük Magyarország is, amely a tárgykörben nem rendelkezik szabályozással (*Ausztria, Csehország, Dánia, Luxemburg, Olaszország, Németország*).³⁷⁸ Ebben a kategóriában Magyarország olyan országokkal került egy osztályba, amelyek az RTI index szempontjából viszonylag alacsony összpontszámot értek el. Ezen a területen ezért mindenképpen javallott jogalkotási korrekció. Az is feltűnő, hogy viszonylag sok tagállam (18) esetében található megfelelő szintű szabályozás, amely viszonylag ritka.

6.3.2.2.2 Az Európai Unió vagy egy tagállamának illetékessége

Az **Infotv.** kimondja, hogy ha „*az igénylés olyan adatra vonatkozik, amelyet az Európai Unió valamely intézménye vagy tagállama állított elő, az adatkezelő haladéktalanul megkeresi az Európai Unió érintett intézményét vagy tagállamát és erről az igénylőt tájékoztatja. A tájékoztatás megtételétől az Európai Unió érintett intézménye vagy tagállama válaszáig az adatkezelőhöz való beérkezéséig terjedő időtartam az adatigénylés teljesítésére rendelkezésre álló határidőbe nem számít bele*”.³⁷⁹ E rendelkezés páráját megtalálhatjuk az **uniós jogban** is: „*Ha valamely tagállamhoz a birtokában lévő, valamely intézménytől származó dokumentum iránti kérelem érkezik, a tagállam konzultál az érintett intézménnyel olyan döntés meghozatala érdekében, amely nem veszélyezteti e rendelet céljainak megvalósítását, kivéve, ha egyértelmű, hogy a dokumentum közzétehető, illetve nem tehető közzé. A tagállam a kérelmet átirányíthatja az intézményhez*”.³⁸⁰

H9.5	Célszerű lehet a Kvt. 12. § (6) bekezdésének mintájára egy olyan szabályt elhelyezni, miszerint: „Ha a megkeresett szerv nem rendelkezik a kért környezeti információval, az információ megismerésre vonatkozó igényt köteles a környezeti információval rendelkező szervnek megküldeni és erről az igénylőt értesíteni vagy tájékoztatni, hogy a kért információt mely környezeti információval rendelkező szervtől igényelheti.”
------	--

Megfelelő korrekcióként szolgálhat a **Tromsø-i Egyezmény** vonatkozó rendelkezésének átvétele az **Infotv.-be**. Ez megfelel a környezeti információkra vonatkozó nemzeti szabályozásnak is, így ezáltal a rendszertani értelmezés szempontjából is megfelelőnek bizonyul. **A H9.5 hipotézis beigazolódott.** Az **Aarhusi Egyezmény** hasonló szabálya miatt szintén jó gyakorlatnak tűnik egy segítő, együttműködési kötelezettség törvénybe iktatása. Szintén megfelel az uniókonform értelmezésnek is, hiszen az uniós jog is tartalmaz hasonló szabályt, ugyanakkor az **Infotv.-n** belüli egységes értelmezést is támogatná egy együttműködési szabály beépítése, hiszen unió-tagállam viszonylatában az **Infotv.** is tartalmaz már hasonló jellegű rendelkezést.

Mindezek alapján az **Infotv.** kiegészítése javasolt az együttműködési kötelezettség körében.

Javaslat az Infotv. módosítására

28/A. § (2) Ha az igényelt adatot nem a megkeresett szervezet kezeli, e szervezet az együttműködési kötelezettsége körében köteles az adatigénylőt tájékoztatni az igényelt adatot kezelő, általa ismert más szervezetről.

³⁷⁷ <https://www.rti-rating.org/country-data/by-indicator/19/>

³⁷⁸ <https://www.rti-rating.org/country-data/by-indicator/19/>

³⁷⁹ Infotv. 29. § (2a) bek.

³⁸⁰ 1049/2001/EK rendelet 5. cikk



29. § (2a) Ha az igénylés olyan adatra vonatkozik, amelyet az Európai Unió valamely intézménye vagy tagállama állított elő, az adatkezelő haladéktalanul megkeresi az Európai Unió érintett intézményét vagy tagállamát és erről az igénylőt tájékoztatja. A tájékoztatás megtételétől az Európai Unió érintett intézménye vagy tagállama válaszáig az adatkezelőhöz való beérkezéséig terjedő időtartam az adatigénylés teljesítésére rendelkezésre álló határidőbe nem számít bele. **A megkeresés elmulasztása esetén az adatkezelő ennek szükségességére a későbbiekben nem hivatkozhat, azonban a megkeresést utólagosan is teljesítheti.**

6.3.2.3 Nem létező adatra vonatkozó igény

H9.3	Nem az információszabadság területére tartoznak azok az esetek, amikor azért nincsenek meg az adatok az adott közfeladatot ellátó szervnél, mert az adatok létrehozása egy korábbi tevékenység, kötelezettség elmulasztása miatt maradt el, ezért ezzel összefüggésben nem alkalmazható szankciós mechanizmus.
------	--

Következetes és egyértelmű a magyar bírói gyakorlat abban, hogy az adatkezelőtől csak létező és általa kezelt adatok kiadása kérhető, azaz új minőségű adat létrehozására nem lehet kötelezni. Az Alkotmánybíróság 13/2019. (IV. 8.) AB határozatában kifejtette, hogy az egyébként kezelt adatok kikeresésétől el kell különíteni azt az esetet, amikor az adatigénylés nem egy konkrét, egyszerűen vagy többletmunkával kikereshető, a közfeladathoz kapcsolódó adatra vagy adatsorra irányul, hanem arra, hogy az adatkezelő a rögzítetteken kívül új adatokat szerezzen be, gyűjtsön, vagy az általa egyébként kezelt adatok összevetése útján új, minőségileg más adatot (statisztikát, kimutatást), az adatokat magyarázó anyagot állítson elő, vagy az adatokból következtetést vonjon le. Ilyen esetben nem érvényesül főszabályként az adatnyilvánosság elve. Az Alkotmánybíróság határozatának indokolása a bírói gyakorlattal összhangban tartalmazza, hogy az adatkezelő kizárólag a létező és ténylegesen a kezelésében lévő közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatokat köteles kiadni, az Alaptörvényből adat-előállítási kötelezettség nem következik. Az Alkotmánybíróság kifejtette azt is, hogy annak megítélésénél, hogy az adatigénylés nem egyébként rögzített adat kiadására, hanem valóban új, a kezelt adatoktól minőségileg eltérő adat(ok) előállítására irányul-e, nagy gondossággal kell eljárni.³⁸¹

A legtöbb esetben az önkormányzati zárt ülésekkel kapcsolatos közérdekű adatokkal kapcsolatban merül fel az, hogy egyes kérdésekben jogszerűtlenül rendelnek el zárt ülést, és emiatt egyes közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatot nagyobb eséllyel nem tesznek közzé az önkormányzatok. A zárt üléseken túl ilyen volt a NAIH gyakorlatában egyes, futballakadémiákkal kapcsolatos beszámolási kötelezettséghez kapcsolódó jelentések megismerhetősége is. (A két példa az alábbiakban kerül ismertetésre.)

Ide sorolható azonban valamennyi esetkör, amely valamely, nem információszabadsághoz kapcsolódó jogi kötelezettséggel kapcsolatos nemtevés, mulasztás miatt nem jön létre az adat vagy az adatot tartalmazó dokumentum, amely a törvény szerint megismerhető kellene, hogy legyen. A H9.3 hipotézis beigazolódott.

Mivel a mulasztás jellemzően egy más jellegű jogi kötelezettség nem teljesítéséhez kapcsolódik, ezért ezek az esetek az információszabadság körében nehezen értékelhetők. Ellenpéldát jelent a közadatokhoz való hozzáférésről szóló amerika-közi mintaszabályzat 34. pontja, amely kimondja, hogy ha a közfeladatot ellátó szerv nem tudja azonosítani az információ fellelési helyét és az adatot tartalmazó dokumentumot meg kellene őriznie, úgy köteles észszerű lépéseket tenni annak érdekében, hogy a hiányzó információt összegyűjtse és kiadja az adatigénylőnek.

A mintaszabályzat ezt nem tölti ki tartalommal, de ilyen lehet az, hogy az adatigényléssel megkeresett közfeladatot ellátó szerv éljen azon jogi lehetőségekkel, amelyek a dokumentum előállításához

³⁸¹ Kúria Pfv.21.767/2019/6. [19] pont és az ott hivatkozott joggyakorlat.



szükségesek. Ez akár büntetőjogi szankcionálás formájában is megjelenhet, itt ugyanis igen erőteljes a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog mint jogtárgy sérelme. A kötelességellenes nem tevés ugyanis az alapjogot teljesen ellehetetleníti, és nincsen olyan eszköz, amely kellő visszatartó erővel bírna ilyen esetekben.

6.3.2.3.1 Önkormányzati zárt ülések

Az **Alkotmánybíróság** egy 1992-es döntésében kiemelte, hogy a képviselőtestület nyilvános vagy zárt ülésének tartására vonatkozó diszkrecionális jog megadása szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a közérdekű adatok megismerésének jogát, valamint a személyes adatok védelmére vonatkozó alapjogot is. Alkotmányossá e tárgykör szabályozása akkor válik a testület szerint, ha a nyilvánosság kizárásának megfelelő indokait és a személyes adatok védelmének módozatait közelebbről megjelölt a törvény.³⁸²

A **kúriai joggyakorlat-elemző csoport** aláhúzta, hogy a képviselő-testületi zárt ülésekkel kapcsolatos adatmegismerési igények tekintetében ellentmondásos döntések is születtek.³⁸³ Az egyik ügyben az adatmegismerési igény egy jogi szakvélemény következtetésekre vonatkozó részének kiadására irányult. A másodfokú bíróság megállapította, hogy a kiadás jogszerűsége tekintetében azt kell vizsgálni első körben, hogy a zárt ülés elrendelésére milyen feltételekkel került sor, és az indokolt volt-e. A konkrét esetben a bíróságok arra a következtetésre jutottak, hogy a zárt ülés elrendelése az Ötv. 12. § (4) bekezdés a) pontja alapján nem volt indokolt.³⁸⁴ Egy másik ügyben a bíróságok elvi élel szögezték le, hogy a közérdekű adat megismerése iránti igény tárgyában eljáró perben ugyanakkor a zárt ülés elrendelésének jogszerűsége, az, hogy az az irányadó jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően történt-e, nem vizsgálható.³⁸⁵

A **NAIH** egy 2018-as döntésében rámutatott, hogy a választópolgárok a zárt ülés kivételével betekinhetnek a képviselő-testület előterjesztésébe és ülésének jegyzőkönyvébe. Felhívta a figyelmet a Hatóság továbbá arra is, hogy a zárt ülésen hozott képviselő-testületi döntés is nyilvános és az Infotv. alapján elektronikusan, az interneten közzéteendő adat. Rámutatott arra is, hogy a közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell.³⁸⁶ A Hatóság egy másik, 2020-as zárt ülésen leadott szavazatok nyilvánosságával kapcsolatos ügyben az eredetileg nyilvános ülés egyik napirendi pontja keretében történt egy új külsős bizottsági tag megválasztása, amely során az érintett kérésére zárt ülést rendeltek el. Az ügyben érkezett panasz szerint az ellenzéki képviselő közösségi oldalán jogellenesen hozta nyilvánosságra a zárt ülés keretében hozott döntés név szerinti szavazás útján történő meghozatalára vonatkozó adatait.³⁸⁷ A NAIH egy 2019-es döntése megállapította, hogy önmagában az a tény, hogy a polgármesteri hivatal mint közfeladatot ellátó szerv munkaügyi perben állt egy volt köztisztviselőjével, a hivatal szempontjából közérdekű adatnak minősül, vagyis a munkaügyi per ténye a perlő volt köztisztviselő személye megismerhetőségét lehetővé tevő adatok nélkül nyilvánosságra hozható, de az érintett személyes adatait felismerhetetlené kell tenni.³⁸⁸

6.3.2.3.2 Labdarúgó akadémiák

A NAIH egy 2019-es döntésében felhívta a figyelmet, hogy az MLSZ mint törvényben meghatározott feladatokat ellátó és különleges jogosítványokat gyakorló országos sportági szakszövetség, valamint a BMSK Zrt. is közfeladatot ellátó szervnek minősül, így a kezelésükben lévő és tevékenységükkel

³⁸² 32/1992. (V. 29.) AB határozat

³⁸³ A Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. számú összefoglaló véleménye [83]

³⁸⁴ A Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. számú összefoglaló véleménye [84]

³⁸⁵ A Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. számú összefoglaló véleménye [85]

³⁸⁶ NAIH/2018/7429/2/V.

³⁸⁷ NAIH/2020/5737.

³⁸⁸ https://www.naih.hu/files/NAIH_2019_3114_hatarozat.pdf



összefüggésben keletkezett adatok főszabály szerint közérdekű és közérdekből nyilvános adatok.³⁸⁹ Az érintett sportklubok, labdarúgó akadémiák mint kedvezményezettek az MLSZ-nek mint támogatónak tartoznak beszámolási és elszámolási kötelezettséggel, de az MLSZ nevében a (rész)beszámolókat és elszámolásokat a BMSK Zrt. mint lebonyolító fogadja, ellenőrzi és őrzi meg. Így az MLSZ adatkezelőnek, a BMSK Zrt. pedig az MLSZ által megbízott és irányított adatfeldolgozónak minősül.³⁹⁰ Az MLSZ a Hatóság felszólításának eleget téve négy akadémia esetében az adatigénylők részére elérhetővé tette (kiadta) a BMSK Zrt. részére benyújtott valamennyi elszámolási iratot, a további öt akadémia vonatkozásában azonban azt a tájékoztatást adta, hogy lezárt, kiadható részbeszámoló nem áll rendelkezésére, mivel a részbeszámoló ellenőrzése vagy még folyamatban van, vagy a kedvezményezett a BMSK Zrt. többszöri felhívása ellenére sem nyújtotta be a beszámolót vagy pótolta annak hiányait.³⁹¹

6.3.2.4 Adatigénylő által megjelölt megismerési mód

Ehhez lásd részletesen a 6.3.6.3. pontban írtakat. Kapcsolódó hipotézis: H13.4.

6.3.2.5 Új adat előállítása

H9.2	Ha az adat közvetlenül nem áll rendelkezésre, vagy ha nincs adat, az adatkezelő csak akkor kötelezhető előállításra, ha számára nem okoz aránytalan nehézséget és munka-ráfordítást.
------	--

Az **Infotv.** nem részletezi azt, hogy új adat előállítására mennyire van lehetőség a közérdekűadat-igénylés keretei között. Korábban már említésre került, hogy bizonyos fokú adatösszerendezést, -összeállítást a közfeladatot ellátó szerv köteles megtenni, akkor, ha a megfelelő formában az adat nem áll rendelkezésre, de az adatokkal az adatkezelő rendelkezik, azokat tárolja. A **Költségrendelet** ugyanakkor kimondja, hogy „*az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordításként az igényelt adat felkutatásához, összesítéséhez és rendszerezéséhez, az igényelt adat adathordozójáról másolat készítéséhez és a másolaton a meg nem ismerhető adatok felismerhetetlenné tételéhez szükséges időtartam vehető figyelembe*”.³⁹²

Az **Alkotmánybíróság** álláspontja szerint adatelőállítási kötelezettség nem következik az Alaptörvényből,³⁹³ így a legnagyobb gondossággal kell eljárni annak mérlegelésekor, hogy az adatigénylés nem egyébként rögzített adatok kiadására, hanem valóban új, a kezelt adatoktól minőségileg eltérő adat(ok) előállítására irányul-e.³⁹⁴ Az egyébként kezelt (például tárolt) adatok kikeresésétől elkülönítendő az az eset az Alkotmánybíróság szerint, amikor az adatigénylés már nem egy konkrét, egyszerűen vagy többletmunkával kikereshető, a közfeladathoz kapcsolódó adatra vagy adatsorra irányul, hanem arra, hogy az adatkezelő a rögzítetteken kívül új adatokat szerezzen be, gyűjtsön, vagy az általa egyébként kezelt adatok összevetése útján új, minőségileg más adatot (statisztikát, kimutatást), esetleg az adatokat magyarázó anyagokat állítson elő, vagy az adatokból következtetéseket vonjon le.³⁹⁵ Ehhez hasonlóan az egyébként megismerhető, hozzáférhető vagy közzétett adatokból történő, meghatározott szempont vagy szempontok szerint szűrt, új adatsor létrehozására sem köteles az adatkezelő.³⁹⁶ Pusztán az informatikai nyilvántartás hiányából automatikusan nem következhet a kérelem elutasítása a testület szerint. A kezelt adatokat a rögzítés módjától függetlenül – a munkateherre tekintettel adott esetben költségtérítés megállapítása mellett –

³⁸⁹ NAIH/2019/1111.

³⁹⁰ NAIH beszámoló 2019. 118.

³⁹¹ NAIH/2019/1111.

³⁹² Költségrendelet 3. § (2) bek.

³⁹³ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat [60]

³⁹⁴ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat [61]

³⁹⁵ EJE, Bubon kontra Oroszország (63898/09), 2017. február 7., 40–45. bekezdés, Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország [GC] (18030/11), 2016. november 8., 157–170. bekezdés

³⁹⁶ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat [59]



ki kell adni.³⁹⁷ Az Alkotmánybíróság aláhúzta, hogy az adatigénylő nem formálhat jogot arra, hogy helyette más végezze el a hozzáférhető adatok leválogatását.³⁹⁸

A **kúriai joggyakorlat-elemző csoport** szerint az adatkezelő csak a rögzített és ténylegesen a kezelésében lévő információt, ismeretet, adatot köteles kiadni.³⁹⁹ Amennyiben az adatkezelő a kért formában az adatokat nem kezeli, nem csoportosítja, annak előállításra nem kötelezhető.⁴⁰⁰ Más helyen viszont arra mutat rá a joggyakorlat-elemző csoport, hogy ha a kért adat nincs rögzített információ formájában az adatkezelő birtokában, az adatkezelő annak előállítására csak akkor kötelezhető, ha az számottevő nehézséget nem jelent.⁴⁰¹ (Megjegyzendő, hogy e körben időközben az előzőekben érintett kérdésekben változás következett be a joggyakorlatban.)

A **Kúria** szerint, amennyiben az adatkezelő nem kezeli, nem csoportosítja a kért formában az adatokat, annak előállítására nem kötelezhető. Az adatkezelő csak a rögzített és ténylegesen a kezelésében lévő információt, ismeretet, adatot köteles kiadni.⁴⁰² A Kúria szerint az új adat előállításának szükségessége az adatkezelőt érdemben csak akkor mentesíti a kiadás kötelezettsége alól, ha az adat létrehozása számottevő nehézséget, erőfeszítést igényelne.⁴⁰³

Az adatkezelő olyan adat kiadására nem kötelezhető, amelyet nem kezel. Az egyedi esetben az igényelt adatoknak az adatkezelő által vezetett egyes nyilvántartásokból való kigyűjtése, olyan új adat előállítását igényelné, amelyre az adatkezelő a közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítése körében nem köteles.⁴⁰⁴ A **Fővárosi Ítéltábla** szerint az adatigénylő felperesnek kell igazolnia, hogy a kiadni kért adatok az alperes birtokában vannak. Mivel az adatkiadás iránti perekben a felperes az alpereshez képest információhiányban van, ezért a felperesnek elegendő valószínűsíteni, hogy a kért adatok léteznek.⁴⁰⁵

A **NAIH** már 2012-ben leszögezte, hogy a közfeladatot ellátó szerv kizárólag a kezelésében lévő adatokat köteles kiadni, azonban új adat előállítására nem köteles.⁴⁰⁶ Ebből pedig a Hatóság szerint az következik, hogy ha a kért adatot nem állították elő, akkor az adatkezelő az adatkérés teljesítésére nem kötelezhető.⁴⁰⁷ Nem minősül új adat előállításának az egyszerű matematikai vagy informatikai művelettel előállítható adat.⁴⁰⁸ A Hatóság szerint abban az esetben kell elvégezni az adatgyűjtést és -feldolgozást, ha ez nem jelent aránytalan erőfeszítést, aránytalan többletmunkát.⁴⁰⁹ Amennyiben az adatigénylő által igényelt adatok nem állnak rendelkezésre az általa kívánt formában, akkor azt kell megvizsgálni, hogy a kívánt formátum előállításának mekkora a becsült munkaóraigénye, ideértve a már meglévő adatok migrálását szerkeszthető excel táblázatba is, illetve hogy mennyire nehézkes az adatokhoz való hozzáférés (pl.: archivált adatok esetén).⁴¹⁰ Ezzel a **jogirodalom** is egyetért: „a vonatkozó információk leválogatása, összesítése és rendszerezése nem tartozik új adat előállítás körébe”.⁴¹¹ Hasonló a helyzet **Izlandon** is; a kérelmező nem igényelheti új dokumentumok vagy olyan egyéb anyag előállítását, amely az adatigénylés nyomán keletkezne.⁴¹²

Ellentétes állásponton van azonban az **Emberi Jogok Európai Bírósága**, ami megállapította, hogy az információ megismerésének szabadsága nem értelmezhető úgy, hogy az államot pozitív kötelezettség terheli a tekintetben, hogy saját indítványára információt gyűjtsön és terjesszen.⁴¹³ Ki kell azonban emelni, hogy az EJEE nem tartalmazza az információs szabadságot. Ezt a megállapítást a Bíróság a véleménynyilvánítás szabadságának részeként tette.

A **NAIH** szerint akkor, ha a kért adatok előállítása szükséges, úgy erről meg kell állapodni az adatkérővel, amelynek során figyelembe kell venni többek között a közfeladatot ellátó szervnél rendelkezésre álló emberi ügyintézési kapacitást, valamint az előállításához szükséges szoftver összetettségét.⁴¹⁴

³⁹⁷ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat [82]

³⁹⁸ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat [59]

³⁹⁹ Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény [72]

⁴⁰⁰ Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény [72]

⁴⁰¹ Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény [70]

⁴⁰² Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény [72]

⁴⁰³ Kúria Pfv.21.670/2016/7. [19]; Kúria Pfv.21.670/2016/7. [19]

⁴⁰⁴ Kúria Pfv.21.963/2016/6. [9]

⁴⁰⁵ Fővárosi Ítéltábla Pf.20.544/2019/5.

⁴⁰⁶ NAIH-4205/2012/V.

⁴⁰⁷ NAIH-4205/2012/V.

⁴⁰⁸ NAIH-4205/2012/V.

⁴⁰⁹ NAIH-4205/2012/V.

⁴¹⁰ NAIH beszámoló 2018. 122.

⁴¹¹ Révész Balázs – Buzás Péter: Átláthatóság a közpénzügyekben. Dialóg Campus, Budapest, 2018. 17.

⁴¹² Information Act No. 50/1996. 5. cikk

⁴¹³ Guerra és mások kontra Olaszország (7755/01.), 2006.04.25. [53]; Roche kontra Egyesült Királyság (32555/96.), 2005.10.19. [172]; Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország (18030/11.), 2016.11.08. [88]

⁴¹⁴ NAIH-4927/2012/V.



H9.2	Ha az adat közvetlenül nem áll rendelkezésre, vagy ha nincs adat, az adatkezelő csak akkor kötelezhető előállításra, ha számára nem okoz aránytalan nehézséget és munka-ráfordítást.
------	--

A Tromsø-i Egyezmény, illetve az uniós szabályok nem rendelkeznek arról, hogy lehetőség van-e új adat előállítására, és ha igen, milyen körben. A magyar joggyakorlat szerint lehetőség van új adat előállítására a közfeladatot ellátó szerv kezelésében levő adatok összerendezése, megismerhető formátumba történő rendezése esetén, amennyiben az adat létrehozása nem jelent számottevő nehézséget, erőfeszítést. Amennyiben tényleges új, meg nem levő adat, adatbázis előállítását kéri az igénylő, úgy az adatigény teljesítése az Alkotmánybíróság és a Kúria gyakorlata szerint megtagadható. **A H9.2 hipotézis beigazolódott.** A NAIH ennél megengedőbb, nagyobb mértékben támaszkodik a felek együttműködésére és megállapodására, és ilyen esetben is megengedhetőnek tartja a teljesítést. Nem egyértelmű ugyanakkor, hogy ilyen esetben az egyedi adatigénylés szabályai szerint jár el az adatkezelő (amennyiben beleegyeznek a teljesítésbe, és nem tagadja meg azt automatikusan, jöllehet a joggyakorlat szerint joga van rá), vagy ilyenkor a közadatok újrahasonosításának szabályai szerint jár el, és ez alapján állapítja meg a költségeket, esetlegesen vállalkozási (közigazgatási) szerződést az adatigénylővel a közfeladatot ellátó szerv (a közérdekű adatot kezelő szervezet). A kérdést célszerű jogszabályi (törvényi) szinten rendezni, hiszen az egyes költségszámítási módok eltérők lehetnek, amelyek meghatározatlansága jogbizonytalansághoz vezet.

A kérdéskörrel az Infotv. nem rendelkezik kifejezetten. A joggyakorlatban nem merülnek fel rendszerszintű jogértelmezési zavarok. Célszerű lehet az új adat előállításával összefüggésben egyrészt rögzíteni az adatigény teljesítésének bírói gyakorlatban kialakult határát, illetve azt, hogy az adatigénylés keretében teljesíthető, teljesítendő adatigények teljesítésének rendjét az Infotv.-be iktatni.

Javaslat az Infotv. módosítására [új adat előállítása]

X. § (1) Amennyiben az adatigénylés olyan adatok megismerésére irányul, amelyek a közfeladatot ellátó szervnél az igénylés szerinti formában nem állnak rendelkezésre, úgy az adatot akkor kell létrehozni, ha az nem igényel számottevő nehézséget vagy erőfeszítést. Az adatigénylés abban a részben elutasítható, amennyiben az adatok létrehozása számottevő nehézséget vagy erőfeszítést igényel.

(2) Az (1) bekezdés szerinti elutasított adatigényléseket a közfeladatot ellátó szerv, erre irányuló kifejezett igény esetén, a közadatok újrahasonosításáról szóló törvény szabályai szerint köteles teljesíteni.

6.3.3 Költségtérítés

30. táblázat: A 10. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K10	Megfelelő-e a költségtérítés szabályozása a jelenlegi formájában?
H10.1	A munkaerő-ráfordítás mint költségelem ellentétes a Tromsø-i Egyezménnyel, ezért ebben a tekintetben jogszabálymódosítás szükséges.
H10.2	A költségtérítés jelenlegi szabályozása lassítja az adatok megismerhetőségét, és visszaélésszerűen értelmezhetők a munkaerő-ráfordításra vonatkozó rendelkezések. A költségtérítés meghatározása nem egyértelmű: túl nagy az adatkezelő diszkréciója, emiatt sérül az adatigénylések elbírálásának egységessége, és ezáltal a jogbiztonság sérül. A munkadíj meghatározása tekintetében korrekcióként szolgálhat az ezzel kapcsolatos jogszabályváltoztatás.



H10.3	A költségtérítés és a részleges teljesítés kapcsolata nincsen megfelelően rendezve a törvényben, ami jogszabályi korrekciót igényel.
H10.4	Amennyiben az igénylő a költségtérítés megfizetését megtagadja, úgy célszerű lehetőséget biztosítani arra, hogy <ol style="list-style-type: none"> 1. más, költségvonzattal nem járó módon ismerhesse meg az adatokat; 2. az adatigénylő szűkíthesse az adatigénylést, így csökkentve annak költségét.

Forrás: saját szerkesztés

6.3.3.1 Jogszabályi háttér

Infotv.

Infotv. 29. § (3) Az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről, annak tárolási módjától függetlenül az igénylő másolatot kaphat. Az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az adatigénylés teljesítéséért - az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig terjedően - költségtérítést állapíthat meg, amelynek összegéről az igénylőt az igény teljesítését megelőzően tájékoztatni kell.

(3a) Az igénylő a (3) bekezdés alapján kapott tájékoztatás kézhezvételét követő 30 napon belül nyilatkozik arról, hogy az igénylését fenntartja-e. A tájékoztatás megtételétől az igénylő nyilatkozatának az adatkezelőhöz való beérkezéséig terjedő időtartam az adatigénylés teljesítésére rendelkezésre álló határidőbe nem számít bele. Ha az igénylő az igényét fenntartja, a költségtérítést az adatkezelő által megállapított, legalább 15 napos határidőben köteles az adatkezelő részére megfizetni.

(4) Ha az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, vagy az a dokumentum vagy dokumentumrész, amelyről az igénylő másolatot igényelt, jelentős terjedelmű, illetve a költségtérítés mértéke meghaladja a kormányrendeletben meghatározott összeget, az adatigénylést a költségtérítésnek az igénylő általi megfizetését követő 15 napon belül kell teljesíteni. Arról, hogy az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, illetve a másolatként igényelt dokumentum vagy dokumentumrész jelentős terjedelmű, továbbá a költségtérítés mértékéről, valamint az adatigénylés teljesítésének a másolatkészítést nem igénylő lehetőségeiről az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell.

(5) A költségtérítés mértékének meghatározása során az alábbi költségelemek vehetők figyelembe:

a) az igényelt adatokat tartalmazó adathordozó költsége,
 b) az igényelt adatokat tartalmazó adathordozó az igénylő részére történő kézbesítésének költsége, valamint

c) ha az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás költsége.

(6) Az (5) bekezdésben meghatározott költségelemek megállapítható mértékét jogszabály határozza meg.

A Költségrendelet megalkotására az Infotv. 72. § (1) bekezdésének – a 2015. évi CXXIX. törvénnyel módosított – b) pontjába foglalt felhatalmazó rendelkezés alapján, az Infotv. 2015. október 1-jei hatállyal részben módosított, részben újonnan beiktatott 29. § (3)-(6) bekezdéseire tekintettel került sor.⁴¹⁵

Közérdekűadat-igénylés esetében ezt megelőzően csak az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről készülő „másolat készítéséért” – az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig terjedően – lehetett költségtérítést kérni a törvény szerint.⁴¹⁶ Mivel végrehajtási rendelet nem volt, a gyakorlat alakította ki a figyelembe vehető költségelemeket: a NAIH gyakorlata szerint e körben az adathordozó anyagköltségét és postaköltségét lehetett felszámolni, azonban például amortizációs költséget vagy munkadíjat nem.⁴¹⁷

⁴¹⁵ 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat [16]

⁴¹⁶ 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat [17]

⁴¹⁷ NAIH/2015/2141/5/V.; NAIH/2015/4376/7/V.



Ezen a helyzeten változtatott az Infotv. 2015. október 1-jén hatályba lépett módosítása, ezt követően ugyanis a 29. § (3) bekezdése már generálisan az „adatigénylés teljesítéséért” és nem csupán a „másolat készítéséért” teszi lehetővé – de továbbra sem kötelezővé – költségtérítés megállapítását. Költségtérítésre a korábbi előírásnak megfelelően csak a felmerült költség mértékéig terjedően van lehetőség.⁴¹⁸ A 29. § (5) bekezdése ezen kívül törvényi szinten rögzíti a figyelembe vehető költségelemeket is: egyrészt, a kialakított gyakorlatot kodifikálva, a jogalkotó e körbe sorolta az igényelt adatokat tartalmazó adathordozónak, illetve az adathordozónak az igénylő részére történő kézbesítésének a költségét; másrészt pedig új elemként bevezetésre került az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás költsége. A 2015. évi CXXIX. törvény javaslatának indokolása szerint „a törvény ezen elemek közé csak olyan költségeket sorol, amelyek az igényelt adat rendelkezésre bocsátásával közvetlen kapcsolatban állnak, és ténylegesen felmerülnek az adatigénylés teljesítése során”.⁴¹⁹ Az Infotv. 29. § (6) bekezdése értelmében az (5) bekezdésben meghatározott költségelemek megállapítható mértékét jogszabály határozza meg. A részletszabályokat ezt követően a végrehajtási rendeletként meghozott és 2016. október 15-én hatályba lépett Költségrendelet tartalmazza.

Költségrendelet

1. § (1) Az igényelt adatokat tartalmazó adathordozó költségeként az alábbi mértékek vehetők figyelembe:

- a) papír alapon nyújtott színes másolat esetén az adathordozó közvetlen önköltsége, de legfeljebb
 - aa) 130 Ft/másolt A/4-es oldal,
 - ab) 260 Ft/másolt A/3-as oldal,
- b) papír alapon nyújtott fekete-fehér másolat esetén az adathordozó közvetlen önköltsége, de legfeljebb
 - ba) 12 Ft/másolt A/4-es oldal,
 - bb) 24 Ft/másolt A/3-as oldal,
- c) optikai adathordozón nyújtott másolat esetén az adathordozó közvetlen önköltsége, de legfeljebb 580 Ft/adathordozó,
- d) elektronikus úton használható egyéb adathordozón nyújtott másolat esetén az adathordozó közvetlen önköltsége.

(2) A másolatkészítéshez szükséges eszközök rendelkezésre állásának átmeneti vagy tartós hiánya esetén - az (1) bekezdésben meghatározott mértéktől eltérően - az igényelt adatokat tartalmazó adathordozó költségeként a közvetlenül a másolatkészítés érdekében felmerült, ahhoz feltétlenül szükséges, bizonylattal igazolt költség vehető figyelembe. Az adatkezelőnek az e bekezdésben meghatározott mérték alkalmazhatóságát az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 31. § (2) bekezdésében meghatározott bizonyítási kötelezettség keretében kell igazolnia.

(3) A papír alapon nyújtott másolat költsége csak az adatigénylés teljesítéséhez szükséges másolt oldalak azon része tekintetében vehető figyelembe, amellyel a másolt oldalak száma a tízet meghaladja.

2. § Az igényelt adatokat tartalmazó adathordozó kézbesítési költségeként legfeljebb az alábbi mértékek vehetők figyelembe:

- a) az adatigénylő részére postai úton, Magyarország területén belül való kézbesítés esetén a hivatalos iratokra vonatkozó belföldi postai szolgáltatás díja,
- b) az adatigénylő részére postai úton, külföldre történő kézbesítés esetén az egyetemes postai szolgáltatás keretében többletszolgáltatással feladott, könyvelt küldeményre vonatkozó postai szolgáltatás díja.

3. § (1) Az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás költsége - az Infotv. 29. § (5) bekezdés c) pontjában foglalt feltétel teljesülése mellett - abban a mértékben vehető figyelembe, amennyivel az adatigénylés teljesítéséhez szükséges munkaerő-ráfordítás időtartama meghaladja a 4 munkaórát.

(2) Az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordításként az igényelt adat felkutatásához, összesítéséhez és rendszerezéséhez, az igényelt adat adathordozójáról másolat készítéséhez és a másolaton a meg nem ismerhető adatok felismerhetetlenné tételéhez szükséges időtartam vehető figyelembe.

(3) Ha az adatigénylés teljesítésére elektronikus úton kerül sor, a másolat készítéséhez szükséges időtartam csak akkor vehető figyelembe, ha elektronikus formában rendelkezésre nem álló adat

⁴¹⁸ Infotv. 29. § (3) bekezdés; 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat [18]

⁴¹⁹ 2015. évi CXXIX. törvény miniszteri indokolás



igénylésére került sor, vagy a másolat készítéséhez szükséges időtartam rövidebb az elektronikus formában rendelkezésre álló adat rendelkezésre bocsátásához szükséges időtartamnál.

4. § (1) A munkaerő-ráfordítás összes költségét a munkaerő-ráfordítás személyenkénti költségeinek összegeként kell megállapítani.

(2) A munkaerő-ráfordítás időtartamát személyenként a kerekítés szabályainak megfelelően egész órára kell kerekíteni.

(3) A munkaerő-ráfordítás személyenkénti költségét akként kell meghatározni, hogy az adatigénylés teljesítésében közreműködő személy által az adatigénylés teljesítésével összefüggésben teljesített munkaórák számát meg kell szorozni e személy egy munkaóraára eső tényleges munkaerőköltségével, ahol tényleges munkaerőköltségnek az e személyt megillető rendszeres személyi juttatások összegét kell tekinteni.

(4) Az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás összes költségeként legfeljebb munkaóránként átlagosan 4400 Ft vehető figyelembe.

4/A. §

5. § A közérdekű adat iránti igény teljesítéséért fizetendő költségtérítés megállapítható mértékébe nem számítható bele az az - adatigénylőnek visszafizetendő - összeg, amellyel az Infotv. 29. § (4) bekezdése alapján az adatigénylés teljesítését megelőzően megfizetett költségtérítés az adatigénylés teljesítésének az 1-4. § alapján meghatározott tényleges költségét meghaladta.

6. § A költségtérítésnek az 1-4. § alapján meghatározott mértéke tekintetében az Infotv. 29. § (4) bekezdése szerint figyelembe veendő összeghatár mértéke 5000 Ft.

A **Tromsø-i Egyezmény** kimondja, hogy a közérdekű adatot tartalmazó irat másolatáért az igénylőtől díj kérhető, amelynek észszerűnek kell lennie, és amely nem haladhatja meg a másolás és a kézbesítés tényleges költségét. A díjak mértékét közzé kell tenni.⁴²⁰ A közérdekű adatot tartalmazó iratnak a közhatalmi szerv helyiségében történő megtekintését ingyenesen kell biztosítani az Egyezmény szerint.⁴²¹ Az **Aarhusi Egyezmény** értelmében valamennyi részes fél megengedheti hatóságainak, hogy az információszolgáltatásért díjat szabjanak ki, amely nem haladhat meg egy észszerű összeget. Azon hatóságok, melyek az információ szolgáltatásáért díjat szándékoznak kérni, a kivethető díjtételeket bocsássák a kérelmezők rendelkezésére, ismertetve azt is, hogy milyen körülmények között adhatnak díjcsökkentést vagy mentességet, és milyen esetekben szabják az információszolgáltatás feltételül a díj előzetes megfizetését.⁴²² Az **uniós jogban** a másolatok elkészítésének és elküldésének költsége szintén áthárítható a kérelmezőre. Ez a díj nem haladhatja meg a másolatok elkészítésének és elküldésének tényleges költségét. Az ún. „helyszíni tanulmányozás” a Tromsø-i Egyezményhez hasonlóan szintén ingyenes, a 20 db A4-es méretű oldalnál kevesebb másolat és a közvetlen hozzáférés elektronikus formában vagy a nyilvántartáson keresztül.⁴²³

6.3.3.2 Emberi Jogok Európai Bírósága

Az **EJEB** a *Társaság-döntésében* kifejtette, hogy az **EJEE** 10. cikk által védett érdekre figyelemmel a jog nem engedhet meg olyan önkényes korlátozásokat, amelyek a közvetett cenzúra egyik formájává válhatnak, ha a hatóságok akadályokat gördítenek az információk összegyűjtésének útjába.⁴²⁴ Ilyen lehet az, ha a közfeladatot ellátó szervek túl magas összeget határoznak meg az információk megismerése tekintetében, amelynek következtében az adatigénylők elállnak az adatigényléstől vagy eleve nem is folyamodnak adatigénylési kérelemmel a hatóságokhoz az állampolgárok. Valószínűleg ezen gondolatot viszi végig a **Tromsø-i Egyezmény**⁴²⁵ – illetve az **Aarhusi Egyezmény**⁴²⁶ is –, amikor kimondja, hogy a költségtérítés összegének észszerűnek kell lennie. Az **Alkotmánybíróság** is rámutatott (az EJEB gyakorlatától függetlenül), hogy „a számottevő, észszerűtlen munkateherre történő utalás [...] nem válhat önkényes döntéssé, üres hivatkozássá”.⁴²⁷

⁴²⁰ Tromsø-i Egyezmény 7. Cikk 2.

⁴²¹ Tromsø-i Egyezmény 7. Cikk 1.

⁴²² Aarhusi Egyezmény 4. cikk 8.

⁴²³ 1049/2001/EK rendelet 10. cikk (1) bek.

⁴²⁴ Társaság a Szabadságjogokért kontra Magyarország (37374/05.), 2009. április 14. [27]

⁴²⁵ Tromsø-i Egyezmény 7. Cikk 2.

⁴²⁶ Aarhusi Egyezmény 4. cikk 8.

⁴²⁷ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat [56]; 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat [32]



6.3.3.3 Más országok szabályozása és gyakorlata

Az **RTI index** 24. indikátora az adatigénylések ingyenességét vizsgálja. Az ezzel kapcsolatos feltétel csupán akként került megfogalmazásra, hogy „az adatigénylés ingyenes kell, hogy legyen”. Két ország kivételével valamennyi uniós tagállam maximális pontszámot, 2-t kapott az adott indikátor teljesítésére. Málta egy pontot ért el, míg Ciprus egyet sem. Megjegyzendő, hogy Magyarországon az RTI indexnek történő adattovábbítás óta változott a jogi szabályozás, hatályba lépett a Költségrendelet. Ez azonban az érintett pontszámot nem befolyásolja jelentősen, az ugyanis a főszabály szerinti ingyenségre vonatkozik kizárólagosan. Ebből fakadóan ez az indikátor, minden további szempont vagy más, részletesebb indikátorok nélkül nem alkalmas arra, hogy megfelelő jogi szabályozási összehasonlítást nyújthasson az egyes országok között.⁴²⁸

Észtországban az adatkezelő állja alapesetben az adatkiadás költségeit, hacsak a törvény másképp nem rendelkezik. A nyomtatás 20 oldalig terjedően ingyenes, a 21. oldaltól kezdve pedig 0,19 eurót kell fizetni minden oldal nyomtatásáért. A fizetési kötelezettség alól mentesíteni lehet az adatigénylőt méltányosságból (például, ha az igénylő pénzügyi helyzete ezt indokolja), illetve abban az esetben, ha az adatot kutatási célra használják fel, vagy ha az adatokat személyes szabadságjogokkal összefüggésben adják ki.⁴²⁹

Finnországban a dokumentum kiadása ingyenes, ha

1. a dokumentumra vonatkozó információkat szóban adják meg;
2. a dokumentumot a hatóság olvasásra, illetve másolásra átadja a kérelmezőnek;
3. az elektronikusan tárolt dokumentumot elektronikus úton (e-mailben) juttatják el a kérelmezőnek;
4. a kért dokumentum kiállítása a hatóság tanácsadással, konzultációval vagy tájékoztatással kapcsolatos kötelezettségének hatálya alá tartozik.

Ezekben az esetekben akkor lehet mégis kivételesen díjat felszámolni, ha olyan dokumentumot kérnek, amely nem azonosítható vagy nem található meg a hatóság nyilvántartásában. Ebben az esetben, illetve minden más esetben, amely nem esik az ingyenségre vonatkozó felsorolás körébe, csak a hatóság felmerülő költségeinek megfelelő díjat lehet felszámolni, mégpedig egy oldalra vagy más egységre vonatkozó árat kell előre meghatározni és közzétenni.⁴³⁰ Egy bírósági ítélet szerint a kereskedelmi fénymásolási szolgáltatásokat nyújtó cégek árait irányadónak lehet tekinteni.⁴³¹

Finn gyakorlati tapasztalatok

Egy 2016-os kutatás mutatott rá, hogy bár a finnországi önkormányzatok teljesen eltérő árképzési gyakorlatot folytattak (egy oldal ára 15 cent és 5 euró között váltakozik), a kiadott dokumentumok ára oldalanként átlagosan 50 centbe kerül. Nagyterjedelmű dokumentumra vonatkozó kérelem esetén meghatározott oldalszám felett a további oldalak előállítására kevesebbe kerül, vagy meghatározott összegben maximálják a fizetendő díjat. A munkadíjat illetően szintén változatos a kép, egyes intézményeknél óradíj, másoknál általánosan fizetendő. Az óradíj általánosságban 20 euró. A szkennelés díját csak néhány önkormányzat tüntette fel külön, ennek legmagasabb összege 7,9 euró volt oldalanként. A postázás díját illetően is nagy változatosság volt tapasztalható, és előfordult, hogy a posta díján felül további 10 eurót számláztak a postázás mint tevékenység elvégzésére. A kutatás azt is megállapította, hogy az önkormányzatok egyharmada válaszolt azonnal és teljeskörűen a megkeresésekre; egyharmaduk további kérdéseket tett fel; egyharmaduk pedig egyáltalán nem válaszolt az információ kiadására irányuló kérelmekre.⁴³²

Skóciában a közhatalmi szervezet az adatigénylés teljesítését az ezzel összefüggő költségek megtérítéséhez kötheti, a felszámítható költségekről és a költségtérítés szabályairól a skóciai kormány

⁴²⁸ <https://www.rti-rating.org/country-data/by-indicator/24/>

⁴²⁹ PIA 25-26. §

⁴³⁰ Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621. 34. §

⁴³¹ Vaasan Administrative Court 493 / 20.8.2008 / Vaasa HAO 00097/07/2205, idézi: Koski, Alekski – Kuutti, Heikki (2016): Läpinäkyvyys kunnan toiminnassa – tietopyyntöihin vastaaminen [Az önkormányzatok tevékenységének átláthatósága – információ kiadására vonatkozó kérelmekre való válaszadás], Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu <https://bit.ly/3cLsY2U>

⁴³² Koski, Alekski – Kuutti, Heikki (2016): 58–59., 62. o.



két rendelete rendelkezik.⁴³³ A két rendeletből, valamint az Ismertetőből megállapítható, hogy a közhatalmi szervezetnek a maga egészében viselnie kell az adatigénylés teljesítésének a költségét, ha az nem haladja meg a 100 fontot. A közhatalmi szervezet az adatigénylés teljesítése költségének 10 százalékát terhelheti az adatigénylőre, ha a költség 100 és 600 font közé esik. Amennyiben az adatigénylés teljesítésének költsége több mint 600 font, a közhatalmi szervezet megtagadhatja az adatigénylés teljesítését vagy azt a költség 600 fontot meghaladó részének előlegezéséhez kötheti.

Szerbiában a közhatalmi szervezet igényelheti az adatok előállításával és kiadásával összefüggő költségei megtérítését, ám a Törvény mentesíti az újságírókat és a civil szervezeteket a költségek megfizetésének kötelezettsége alól.⁴³⁴

6.3.3.4 Alkotmánybíróság

Az **Alkotmánybíróság** egy 2019-es döntésében foglalkozott a költségrendelet egy munkaerő-ráfordítással kapcsolatos rendelkezésének alkotmányosságával. Az országgyűlési képviselő panaszosok a következő szabály alaptörvény-ellenességét állították: „Az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás összes költségeként legfeljebb munkaóránként átlagosan 4400 Ft vehető figyelembe”.⁴³⁵

Az Alkotmánybíróság először a munkaerő-ráfordításért megállapítható költségtérítés, mint a jogrendszerbe bevezetett új jogintézmény, előírásai – definíciója, feltételei, számítási szabályai és az ahhoz kapcsolódó jogorvoslati útra vonatkozó rendelkezések – a következőképpen foglalhatók össze:⁴³⁶

- Munkaerő-ráfordításként az igényelt adat felkutatásához, összesítéséhez és rendszerezéséhez, az igényelt adat adathordozójáról másolat készítéséhez és a másolaton a meg nem ismerhető adatok felismerhetetlenné tételéhez szükséges időtartam vehető figyelembe.⁴³⁷
- A munkaerő-ráfordítás költségként történő felszámítására kizárólag abban az esetben van lehetőség, ha az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár,⁴³⁸ továbbá az első 4 munkaóra eleve nem számolható fel.⁴³⁹ Az Infotv. tehát abból indul ki, hogy bár a közérdekűadat-igénylés teljesítése szükségképpen együtt jár bizonyos mértékű munkaerő-ráfordítással, de a költségek csak különösen indokolt esetben háríthatóak át az adatigénylőre.⁴⁴⁰
- A munkaerő-ráfordítás összes költségét a munkaerő-ráfordítás személyenkénti költségeinek összegeként kell megállapítani, és személyenként a kerekítés szabályainak megfelelően egész órára kell kerekíteni. A munkaerő-ráfordítás személyenkénti költségét pedig akként kell meghatározni, hogy az adatigénylés teljesítésében közreműködő személy által az adatigénylés teljesítésével összefüggésben teljesített munkaórák számát meg kell szorozni e személy egy munkaórára eső tényleges munkaerőköltségével, ahol tényleges munkaerőköltségnek az e személyt megillető rendszeres személyi juttatások összegét kell tekinteni. Az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás összes költségeként pedig – az indítványozók által támadott szabály szerint – legfeljebb munkaóránként átlagosan 4400 Ft számolható fel.⁴⁴¹
- A munkaerő-ráfordítás összegét tehát a konkrét munkafolyamat alapján kell kiszámolni, amelynek során nemcsak azt kell figyelembe venni, hogy hány személy vett részt az adatigénylés teljesítésében és ők összesen mennyi munkaórát töltek a feladat

⁴³³ FOISA 9. és 12. §. A költségtérítési szabályokat a 2004. évi 376. számú kormányrendelet (<https://bit.ly/3wvsTZ9>) és a 2004. évi 467. számú kormányrendelet (<https://bit.ly/35t7gfS>) határozza meg.

⁴³⁴ Law on free Access to Information of Public Importance (Official Gazette of the RS, no. 120/2004, 54/2007, 104/2009, and 36/2010, Article 1). 17. §

⁴³⁵ Költségrendelet 4. § (4) bek.

⁴³⁶ 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat [19]

⁴³⁷ 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat [20]; Költségrendelet 3. § (2)-(3) bekezdés

⁴³⁸ Infotv. 29. § (5) bekezdés c) pont

⁴³⁹ Költségrendelet 3. § (1) bekezdés

⁴⁴⁰ 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat [21]

⁴⁴¹ Vö.: Költségrendelet 5. §-ába foglalt kiegészítő szabály; 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat [22]



elvégzésével.⁴⁴² A költségtérítés összegét az érintett személy(ek) egy munkaóra eső munkaerőköltsége is befolyásolja.⁴⁴³ Az összeg megalapozottságát és így a transzparenciát alátámasztandó az adatkezelőnek – a NAIH vonatkozó gyakorlatát is figyelembe véve – ki kell mutatnia, hogy „*hány fő, hány munkaóráját számolták el, és munkakörhöz kapcsolódó személyenkénti bontásban munkaóránként mekkora összeget vettek figyelembe*”.⁴⁴⁴ Ebben az összefüggésben tehát a Költségrendelet 4. § (4) bekezdése szerinti óradíj csak egy maximális összeg, olyan korlát, amelyet akkor sem lehet átlépni, ha a 4. § (3) bekezdés alapján kiszámított tényleges óradíj ennél esetleg magasabb lenne.⁴⁴⁵

- Az Infotv. 29. § (4) bekezdése szerinti esetekben a költségek megelőlegezésétől is függővé lehet tenni az adatigénylés teljesítését.⁴⁴⁶ A költségtérítés mértékéről azonban – akár annak előzetes, akár utólagos megfizetésére kerül sor – az adatigénylőt minden esetben előre kell tájékoztatni.⁴⁴⁷
- Az adatigénylő az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegének felülvizsgálata érdekében bírósághoz fordulhat.⁴⁴⁸ Az adatkezelő részéről a pontos kalkuláció és a költségek dokumentumokkal történő alátámasztása azért is jelentőséggel bír, mert egy esetleges jogvitában az adatkezelő felelőssége annak bizonyítása, hogy a költségelemek miből tevődtek össze: a bírósági eljárásban a költségtérítés összegének megalapozottságát az adatkezelőnek kell bizonyítania.⁴⁴⁹ A bíróság döntésével az összeget megváltoztathatja, vagy a közfeladatot ellátó szervet annak megállapítása tekintetében új eljárásra kötelezheti.⁴⁵⁰

Az **igazságügyi miniszter állásfoglalása** szerint a Költségrendelet 4. § (4) bekezdése szerinti maximális mértéket a Központi Statisztikai Hivatal által a jogszabály-előkészítés során szolgáltatott, a központi költségvetési szerveknél teljes munkaidőben alkalmazásban álló köztisztviselőkre számított, egy munkaóra vonatkozó bruttó kereseti adatok alapján, annak a kerekítésével (mivel a pontos összeg 4353,4 Ft volt) határozták meg.⁴⁵¹ Azért ehhez az összeghez igazították a jogszabályi előírást, mert közérdektudat-igénylés teljesítésére számos, jogállását, működési kereteit tekintve eltérő szervtípus köteles, és e szervek foglalkoztatottjai is eltérő jogállási törvények hatálya alá tartoznak, tehát „általános maximum szükségképpen csak valamely generális előfeltevés alapján állapítható meg”.⁴⁵² A jogalkotó pedig azzal az előfeltevéssel élt, hogy az adatigényléseket jellemzően központi államigazgatási szervek teljesítik, ezért az itt köztisztviselőként foglalkoztatott személyek átlagkeresetét indokolt alapul venni.⁴⁵³

Az **Alkotmánybíróság** megállapította, hogy az adatigénylés teljesítése során igénybe vett munkaerő-ráfordításért nem kötelező a költségtérítés megállapítása, és ha erre sor is kerül, sem az Infotv., sem a Költségrendelet nem határozza meg előre a munkaerő igénybevételeért felszámítható pontos összeget, az ugyanis a tényleges munkaerő-költségtől függ. Munkaerő-ráfordítás felszámítása esetében az összeg igazodik a valós, tényleges költséghez azzal, hogy a fizetendő óradíj a 4400 Ft/óra összegnél semmilyen körülmények között nem lehet magasabb. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy *a Költségrendelet munkaerő-ráfordítás maximális költségét tartalmazó 4. § (4) bekezdése nem ellentétes az Infotv. 29. § (3) bekezdésének azon előírásával, amely szerint az adatigénylés teljesítéséért az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig terjedően lehet költségtérítést megállapítani*.⁴⁵⁴

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza azt, hogy az Infotv. és a Költségrendelet is csak az adatigénylés teljesítésével felmerülő tényleges, valós költség felszámítását teszi lehetővé.⁴⁵⁵ A Költségrendelet 4. § (4) bekezdése pedig a felszámítható munkaóra-költség maximumát, felső határát szabályozza. E körben is szükséges rámutatni arra, hogy ha a tényleges munkaerő-költség ennél kisebb, akkor költségtérítésként csak ennek a tényleges összegnek a megfizetését lehet előírni. *A támadott rendelkezés tehát ebben az összefüggésben nem az információszabadság korlátja, hanem bizonyos*

⁴⁴² 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat [24]

⁴⁴³ 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat [24]

⁴⁴⁴ NAIH beszámoló 2018. 124. o.

⁴⁴⁵ 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat [24]

⁴⁴⁶ 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat [25]; Költségrendelet 6. §

⁴⁴⁷ Infotv. 29. § (3) bekezdés

⁴⁴⁸ 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat [26]

⁴⁴⁹ 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat [26]

⁴⁵⁰ Infotv. 31. § (1)-(2) és (7) bekezdés

⁴⁵¹ 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat [23]

⁴⁵² 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat [23]

⁴⁵³ 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat [23]

⁴⁵⁴ 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat [28]

⁴⁵⁵ 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat [34]



értelemben – a felső korlát bevezetésével – a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzájutást segíti akkor, ha az adatkezelő – élve az Infotv. adta lehetőséggel – a szükséges munka ellentételezésére költségterítés felszámítása mellett dönt.⁴⁵⁶ A Költségrendelet 4. § (4) bekezdése ugyanis ebben az esetben biztosítja, hogy az adatigénylés teljesítéséért munkaóránként felszámítható összeg (óradíj) egy bizonyos határt ne lépjen át. Ez azt is jelenti, hogy a rendelkezés megsemmisítése esetében az adatigénylők a fennállónál hátrányosabb helyzetbe kerülnének, hiszen a felszámítható óradíjnak nem lenne maximuma.⁴⁵⁷

6.3.3.5 Joggyakorlat

Jogtörténet

A NAIH költségrendeletet megelőző gyakorlata

A Hatóság, ugyancsak a 2013-as beszámolóban elvi élel szögezte le, hogy a kis terjedelmű másolatok igénylésénél el kell tekinteni a költségterítés megállapításától,⁴⁵⁸ mivel a Hatóság szerint ez szolgálja legjobban az információszabadság érvényesülését.⁴⁵⁹

A Hatóság, többnyire az önkormányzatok részéről, már 2013-ban észlelte azt a tendenciát, hogy az egyedi közérdekűadat-igényléseknek sok esetben úgy próbáltak gátat szabni, hogy indokolatlanul magas, több száz forintos másolási költséget határoztak meg.⁴⁶⁰

A Hatóság a 2013-as beszámolóban arra is rámutatott, hogy az Infotv. a költségterítés megállapítása szempontjából nem tesz különbséget papír alapú és elektronikus másolat között.⁴⁶¹

Indokolatlan és indokolt költségelemek

A Hatóság 2013-ban kifejtette, hogy költségterítés címen kizárólag a másoláshoz szorosan kapcsolódó anyagköltségek számolhatók fel, ideértve az anonimizálást is.⁴⁶² Az adathordozó anyagköltsége, illetve a postaköltség a Hatóság szerint olyan szükségképpen előálló költségek, amelyeknek a megállapítására a közfeladatot ellátó szerv jogosult.⁴⁶³

A NAIH 2013-ban arra is rámutatott, hogy nem lehet költségként felszámolni az ügyintéző munkabérért, a felhasznált energiát, az amortizációs költségeket,⁴⁶⁴ valamint az áfát sem.⁴⁶⁵

A Hatóság jogértelmezése szerint az általános forgalmi adó azért nem számolható el, mert a közfeladatot ellátó szerv a közérdekű adatok teljesítésekor nem szolgáltatást nyújt, hanem egy alapvető joggal kapcsolatos kérelmet teljesíti, valamint nem gazdasági tevékenysége körében, üzletszerűen értékesíti a másolatokat, hanem lehetősége van a felmerült anyagköltségek megtérítését kérni az adatigénylőtől.⁴⁶⁶

A Hatóság több ügygel kapcsolatosan foglalkozott a szkenneléssel kapcsolatos költségekkel 2012-ben, amelyekért a Hatóság álláspontja szerint nem állapítható meg költségterítés.⁴⁶⁷ A 2013-as beszámoló szerint ugyanakkor előfordulhat, hogy az érintett szerv nem rendelkezik a megfelelő infrastruktúrával a jelentős terjedelmű dokumentumok beszkennelésére, ezért ezzel a feladattal meg

⁴⁵⁶ 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat [34]

⁴⁵⁷ 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat [34]

⁴⁵⁸ NAIH beszámoló 2013. 109.

⁴⁵⁹ NAIH beszámoló 2013. 109.

⁴⁶⁰ NAIH beszámoló 2013. 109.

⁴⁶¹ NAIH beszámoló 2013. 112.

⁴⁶² NAIH beszámoló 2013. 109.

⁴⁶³ NAIH beszámoló 2013. 112.

⁴⁶⁴ NAIH beszámoló 2013. 109.

⁴⁶⁵ NAIH beszámoló 2013. 109.

⁴⁶⁶ NAIH beszámoló 2013. 111.

⁴⁶⁷ NAIH-4973/2012/V.; NAIH-5811/2012/V.



kell bíznia egy céget, amely díjazás fejében vállalja el a munkát, amelynek díja költségként megjelenhet.⁴⁶⁸

Anonimizálás

A NAIH több állásfoglalásában is rámutatott arra, hogy a közfeladatot ellátó szerv köteles a közérdekű adatokat tartalmazó dokumentumokban szereplő személyes adatokat felismerhetetlenné tenni.⁴⁶⁹ A Hatóság jogértelmezésében az anonimizálás a másolással kapcsolatban felmerült költségnek minősül,⁴⁷⁰ és az ilyen költségek szűken értelmezendők.⁴⁷¹

Másolási költségek

A Hatóság elvi élel szögezte le 2013-ban, hogy a másolás költsége a piaci árnál értelemszerűen csak alacsonyabb lehet, mert sem általános forgalmi adót, sem munkadíjat, sem energiaköltséget, sem amortizációs elemeket nem tartalmazhat.⁴⁷²

A 2013-as beszámoló más pontján arra is rámutat a Hatóság, hogy a bírói gyakorlatban megjelenő álláspont szerint az általános piaci ár tekinthető irányadónak,⁴⁷³ erre a NAIH szerint akkor van lehetőség, ha az adatigénylés jelentős terjedelmű, így mind papír alapú, mind elektronikus másolat készítéséért díj számolható fel.⁴⁷⁴ A Hatóság idézi a Pesti Központi Kerületi Bíróság 10.P.87.319/2012/4. ügyiratszámú ítéletét, amely oldalanként 9 Ft-ban állapította meg a szkennelési költséget jelentős terjedelmű adatigénylés esetén.⁴⁷⁵

A NAIH gyakorlata szerint túlzó és jogellenes egy A/4-es méretű oldal fekete-fehér másolatának 50,- Ft/oldal díjban való megállapítása.⁴⁷⁶ Ugyanígy túlzónak találta egy 100 oldalas, ezért nem jelentős terjedelmű dokumentum esetén a 160,- Ft/oldal díjban megállapított költségtérítést.⁴⁷⁷

A **NAIH** a Magyar Bírósági Végrehajtói Karral kapcsolatos 2016-os állásfoglalásában azt is hangsúlyozta, hogy az Infotv. az aránytalan nehézség vagy munkateher fogalmát *nem elutasítási okként* definiálja, hanem az adatigénylés teljesítésének módját, valamint a költségszámítást befolyásoló tényezőként.⁴⁷⁸

A **Fővárosi Ítéltábla** kiemelte, hogy a közfeladatot ellátó szervezeteknek a közérdekűadat-igénylések teljesítésekor alapesetben a normál napi működés keretében *ingyenesen* kell az igényelt adatokat az állampolgárok rendelkezésére bocsátaniuk.⁴⁷⁹ A közfeladatot ellátó szervezetek a közérdekűadat-igénylések teljesítésekor nem szolgáltatást nyújtanak, hanem az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésében meghatározott alapvető jogból eredő kötelezettségeiket teljesítik.⁴⁸⁰ A **bírói gyakorlat** szerint Áfát nem szabad felszámítani a költségekkel összefüggésben.⁴⁸¹ A **Hatóság** egy 2019-es ügyben úgy foglalt állást, hogy a szociális hozzájárulási adó mint a munkáltatói oldalon jelentkező közteher összege nem terhelhető át az adatigénylőre.⁴⁸²

⁴⁶⁸ NAIH beszámoló 2013. 112.

⁴⁶⁹ NAIH-4205-2/2012/V.; NAIH-1660-11/2013/V.; NAIH/2015/4376/7/V.

⁴⁷⁰ NAIH-4205-2/2012/V.; NAIH-1660-11/2013/V.; NAIH/2015/4376/7/V.

⁴⁷¹ NAIH beszámoló 2012. 97.; NAIH-1660-11/2013/V.; NAIH/2015/1410/4/V.

⁴⁷² NAIH beszámoló 2013. 111.

⁴⁷³ NAIH beszámoló 2013. 112.

⁴⁷⁴ NAIH beszámoló 2013. 112.

⁴⁷⁵ NAIH beszámoló 2013. 112.

⁴⁷⁶ NAIH beszámoló 2013. 110.

⁴⁷⁷ NAIH beszámoló 2013. 110.

⁴⁷⁸ NAIH beszámoló 2016. 80.

⁴⁷⁹ Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.420/2019/5.

⁴⁸⁰ Fővárosi Ítéltábla Pf.20.742/2019/6-II.

⁴⁸¹ A Kúria „közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek” bírói gyakorlata tárgykörére felállított joggyakorlat-elemző csoportja összefoglaló véleményének Első melléklete: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása.

⁴⁸² NAIH/2019/5705.



Egy jelentős mennyiségű iratanyag áttekintése és adminisztratív előkészítése, másolása, egy egyébként nem közfeladatot ellátó szerv számára kétséget kizáróan költséggel jár.⁴⁸³

A **Kúria** kifejtette azt is, hogy amennyiben a közérdekűadat-igénylés iránti perben a felperes az igényelt költségtérítés megjelölt összegétől függetlenül egyértelműen úgy nyilatkozik, hogy költségtérítést nem hajlandó fizetni,⁴⁸⁴ az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás mértékének és költségének vizsgálata szükségtelen.⁴⁸⁵ Amennyiben az adatkezelő által felszámított költség nagyságát az adatigénylő vitatja, akkor erre nézve az adatigénylőnek kell peres eljárást kezdeményezni, vagy a már megindult peres eljárás kapcsán erre nézve kereseti kérelmet előterjeszteni. A **Kúria** szerint olyankor az adatigénylő megjelölheti, hogy az adott esetben milyen költséget tekint elfogadhatónak. Amennyiben erre nem kerül sor, jogszerűen tagadható meg a kért adatok kiadása,⁴⁸⁶ és a költség vizsgálata szükségtelen.⁴⁸⁷ Amennyiben az adatigénylő az adatigénylés teljesítésével összefüggő költség előlegezését érintő igényt vitatja, úgy keresetében meg kell jelölnie, hogy az adatkezelő kimutatása a költségigény tekintetében mennyiben és miért téves, és kérnie kell a költségtérítés összegének bíróság általi felülvizsgálatát.⁴⁸⁸

Az adatkezelő jogosult költségtérítés felszámítására abban az esetben, ha adathordozó postai úton történő megküldésére kerül sor. A postai borítékba helyezett papír, amelyen a válasz szerepel, ugyancsak adathordozónak minősül. A konkrét esetben két adatigénylő volt, így sem jogszabálysértő, sem joggal való visszaélést nem valósít meg az a bírói gyakorlat szerint, ha kétszeres postázási költséget számít fel az adatkezelő.⁴⁸⁹

A **Fővárosi Ítélet** rámutatott, hogy az adatigénylés teljesítése bizonyos mértékű munkaerő-ráfordítást szükségképpen igényel, ez azonban a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapjog intézményi biztosításának a velejárója.⁴⁹⁰ Az **Alkotmánybíróság**, a **NAIH** és a **bírói gyakorlat** egyetért abban a kérdésben, hogy a közfeladatot ellátó szervezeteknek készen kell állniuk arra, hogy bármely tevékenységüket illetően érkezhessen hozzájuk közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatok megismerésére vonatkozó igény.⁴⁹¹

Csak a négy munkaórát meghaladó munkaerő-ráfordítás költsége számítható fel az adatigénylővel szemben, az is csak akkor, ha az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv tevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével járna. Esetről esetre dönthető az el, hogy a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételét okozza-e az adatigénylés teljesítése.⁴⁹² A **Fővárosi Ítélet** szerint az erre irányuló vizsgálat során a bíróságnak az adatkezelő szerv tevékenységi körét, valamint az ezen tevékenységét biztosító dolgozói létszámot szükséges nyomatékosan értékelnie, természetesen figyelembe véve az érintett adat mennyiségét, és a közléshez szükséges munkaerő ráfordítást is.⁴⁹³ Más esetben a **Fővárosi Ítélet** szerint elsősorban a kiadni kért adatok szempontjából kell ezt vizsgálni. A per tárgyát az adatok képezik, amelynek során ezek jellegét, terjedelmét, tárolását stb. kell értékelni, és ehhez lehet viszonyítani azt, hogy a kimutatásban szereplő személyek száma és az időráfordítás mértéke milyen aránytalansági tényezőt jelent az alaptevékenység ellátásához képest.⁴⁹⁴ A **Kúria** szerint az iratanyag jogi szempontból való áttekintése, illetve külön adminisztrálása indokolt, és ez nem tekinthető a városi tulajdonban álló gazdasági társaság rutinszerű napi feladatának, ami ne igényelne többletmunkát (750 szerződés, összesen 18.750 oldal terjedelemben). Az adatigénylő, aki bármilyen okból ilyen nagy mennyiségű iratot kíván megismerni, alappal számolhat azzal, hogy ennek külön költségei lesznek.⁴⁹⁵

A **bírói gyakorlat** szerint egy munkavállaló akár 8 munkaórát kitevő tevékenysége egy 65 főt alkalmazó közfeladatot ellátó szerv esetében semmiképpen sem tekinthető olyan tehernek, amely a munkaerőforrás aránytalan igénybevételével jár, az ugyanis nem eredményezné az alperes napi

⁴⁸³ Kúria Pfv.20.877/2018/4. [21]

⁴⁸⁴ Kúria Pfv.21.156/2018/4. [15]

⁴⁸⁵ Kúria Pfv.IV.20.913/2018/4.; Fővárosi Ítélet 8.Pf.20.118/2020/6.

⁴⁸⁶ Kúria Pfv.20.840/2018/4.

⁴⁸⁷ BDT 2020. 4.199. = Fővárosi Ítélet 8.Pf.20.118/2020/6.; Kúria Pfv.20.913/2018/4. [9]

⁴⁸⁸ BDT 2020. 4.199. = Fővárosi Ítélet 8.Pf.20.118/2020/6.

⁴⁸⁹ Kúria Pfv.22.218/2017/4.

⁴⁹⁰ Fővárosi Ítélet 8.Pf.20.420/2019/5.

⁴⁹¹ 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat [21]; Fővárosi Ítélet 8.Pf. 20.135/2018/3.; Fővárosi Ítélet 8.Pf.20.742/2019/6-II.; NAIH/2019/944/3.

⁴⁹² Fővárosi Ítélet 8.Pf.20.420/2019/5.

⁴⁹³ Fővárosi Ítélet 8.Pf.20.032/2020/4. [15]; Hasonlóan: Fővárosi Ítélet 8.Pf.20.741/2019/6.

⁴⁹⁴ Fővárosi Ítélet 8.Pf.20.742/2019/6-II.

⁴⁹⁵ Kúria Pfv.IV.21.157/2018/4. [23]



működésének ellehetetlenítését.⁴⁹⁶ Egy esetben az adatkezelő Magyarország egyik állami feladatot ellátó egyik legmagasabb szerve, az aktív dolgozóinak száma pedig az adatigénylés időpontjában meghaladta a 2200 főt. Mindezek alapján a felperesi adatigénylés teljesítése a költségtérítés felszámítását lehetővé tevő munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevétel akkor sem jár, ha az adatigénylés jelentős számú szerződést és azok nagy számú oldalait érint.⁴⁹⁷ Nem értékelhető aránytalan munkaerő-ráfordítással járó tevékenységnek az, hogy az alperesi Minisztérium irányítási hierarchia különböző szintjein kell keresztül mennie egy közérdekűadat-igénylés iránti kérelemnek az elbírálás és a teljesítés folyamatában.⁴⁹⁸ Nem bír jelentőséggel az adatkezelő belső szervezeti felépítése, belső szabályzata, ugyanis ezek értékelése az adatkiadás iránti perekben ahhoz vezethetne, hogy az adatkezelőnek ténylegesen lehetősége nyíljon arra, hogy saját működési szabályzatának rendelkezéseivel, szervezeti felépítésének megválasztásával a közérdekű adatok megismeréshez való jogot korlátozza.⁴⁹⁹

Az igényelt terjedelmű adatigényre tekintettel külön bizonyítás nélkül, az általános életpaszttal szerint is elfogadható a **Kúria** szerint, hogy 1584 szerződés olyan tartalmú feldolgozása, hogy védett adatok, információk ne kerüljenek indokolatlanul nyilvánosságra, valamint az iratok fénymásolása olyan jelentős jogi és adminisztrációs munkaterhet jelent, amelynek teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár.⁵⁰⁰

A **NAIH** több állásfoglalásában kifejtette, hogy a költségszámításnak/elszámolásnak eleve alkalmasnak kell lennie arra, hogy a közfeladatot ellátó szervezet terhelő az Infotv. szerinti bizonyítási kötelezettség következményeként egy bírósági eljárásban is alkalmas legyen a költségtérítés megalapozottságának, jogszerűségének, valamint az egyes költségelemeknek valamint azok mértékének és alapjának a bizonyítására.⁵⁰¹ 2017-ben a NAIH kidolgozta azokat a szempontokat, módszertani elveket, melyek annak vizsgálatát tették lehetővé, hogy mi minősül a munkaerő-ráfordítás aránytalan mértékű igénybevételének a költségtérítés mértékének meghatározása során.⁵⁰² A NAIH a 2017-es-es beszámolóban olyan információk alapján mérlegelt, mint hogy

- hány fő dolgozik a közfeladatot ellátó szervnél;
- az adatigénylés teljesítésében résztvevő alkalmazottak milyen munkakörben dolgoznak; illetve
- az adatigénylés teljesítésében résztvevő alkalmazottak munkaköre hogyan viszonyul a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységéhez; és
- mely alaptevékenységét nem tudná vagy tudta ellátni a szerv az adatigénylés teljesítése miatt;⁵⁰³
- milyenek a technikai feltételek (hány nyomtató és szkener működik az adott intézményben, és ezeket milyen időtartamban kellett az adatigénylés teljesítéséhez igénybe vennie);
- az igényelt adatok az általa kívánt formában rendelkezésre állnak-e;
- az igényelt adatok szerepelnek-e az általános közzétételi listában.⁵⁰⁴

A NAIH meglátása szerint 2018-ban legtöbb probléma az adatigénylések teljesítéséhez szükséges munkaerőforrás-ráfordítás költségének megtérítésével kapcsolatban merült fel, különösen azért, mert az adatigénylőkkel kifizetendő összegnek általában ez a legnagyobb hányada.⁵⁰⁵ Az is bizonytalanságot okoz sok esetben, hogy nincs feltüntetve a költségkalkulációban, hogy a költségtérítéssel nem érintett 4 munkóra már levonásra került-e.⁵⁰⁶

Munkaerő-ráfordításra tekintettel igényelt költségtérítés esetében a NAIH kimutatást is kért az adatkezelőktől arra vonatkozóan, hogy

- hány fő, hány munkaórát számolták el; és
- munkakörhöz kapcsolódó személyenkénti bontásban munkaóránként mekkora összeget vettek figyelembe; továbbá, hogy
- melyek azok a munkafolyamatok, amelyek szükségessé váltak; illetve

⁴⁹⁶ BDT 2019. 4074. = Fővárosi Ítéletábla 8.Pf.20.420/2019/5. [23]

⁴⁹⁷ Fővárosi Ítéletábla Pf.20.741/2019/6.

⁴⁹⁸ Fővárosi Ítéletábla Pf.20.742/2019/6-II.

⁴⁹⁹ Fővárosi Ítéletábla Pf.20.032/2020/4. [16]

⁵⁰⁰ Kúria Pfv.21.156/2018/4. [14]

⁵⁰¹ Lásd pl. NAIH/2020/4173.

⁵⁰² NAIH beszámoló 2017. 115.

⁵⁰³ NAIH beszámoló 2017. 115.

⁵⁰⁴ NAIH beszámoló 2017. 115.

⁵⁰⁵ NAIH beszámoló 2018. 121.

⁵⁰⁶ NAIH/2019/2202.



- mennyire komplex feladat az adatigénylés teljesítése (pl.: hány szervezeti egység bevonására van szükség).⁵⁰⁷

- Az alperes a perben az adatkiadás költségeire mint a kiadást akadályozó tényezőre hivatkozott. E tekintetben az Infotv. 31. § (2) bekezdése alapján azt kellett igazolnia, hogy az igényelt adatok kiadása valóban költségekkel jár. Ennek az alperes a perben eleget tett, a 2019. február 21. napján kelt válaszávalében 36 440 Ft személyi és 3185 Ft anyagi jellegű költség megtérítésétől tette függővé a kérelem teljesítését. A csatolt elszámoló ívben feltüntette, hogy az adatok előállítását, csoportosítását 6 fő vezető, 8 fő ügyintéző és 1 fő munkavállaló végzi, a munkaidőráfordítás 11,171 óra, a személyi jellegű költség óradíja 3262 Ft/óra, a személyi jellegű költségtérítés így 36 440 Ft, melyhez 1158 oldal 2,75 Ft költséggel történő másolása folytán további 3185 Ft anyagi jellegű költségtérítést számított hozzá.⁵⁰⁸ Csatolta továbbá a NAIH 2019. április 17-én kelt, a felperes 2019. január 2-i adatigénylése tekintetében az alperes által felszámított 68 502 Ft személyi jellegű és 5151 Ft anyagi jellegű költségtérítés felülvizsgálata tárgyában kezdeményezett eljárásban született állásfoglalását. Ebben a hatóság az Infotv. 38. § (3) bekezdés a) pontja alapján - a felperes bejelentése következtében - vizsgálatot indított és megkereste az alperest tájékoztatást kérve. Az alperes tájékoztatása alapján a NAIH akként foglalt állást, hogy a megállapított és a felperessel közölt költségtérítés elfogadható.⁵⁰⁹
- Az adatkezelő nem vitatott előadása szerint a hat és fél év alatt 5936 szerződésről, valamint közel 30.000 oldalnyi anyag előkészítéséről és adminisztrálásáról van szó.⁵¹⁰
- Az adatmegismerési igényvel érintett időszakban a szerződések számára és terjedelmére (783 szerződés, összesen 5481 oldal) tekintettel nyilvánvaló és a köztudomás szerint is elfogadható, hogy az adatmegismerési igény teljesítése jelentős munkaráfordítást igényel.⁵¹¹

A közfeladatot ellátó szervnek bizonyítania kell, hogy hány órát töltött az adatigénylés teljesítésével. Szükséges lehet részletes *költségelszámolást* készíteni a munkaerő-ráfordításról, melyet az adatigénylő is megismerhet.⁵¹² A **Kúria** szerint az Infotv. 31. § (2) bekezdése szerinti bizonyítási kötelezettség ebben az esetben azt jelenti, hogy az alperesnek kell azt igazolnia, hogy az igényelt adatok kiadása valóban költségekkel jár.⁵¹³ A **Fővárosi Ítéltábla** szerint az adatkezelőnek részletes, áttekinthető és megfelelően indokolt összegzésben kell kimutatnia azt, hogy milyen munkafolyamatokból tevődik össze az adatigénylés teljesítése, azok milyen mértékű munkaerő ráfordítást igényelnek, és ez milyen költségekkel jár.⁵¹⁴ A **Hatóság** több beszámolójában is hangsúlyozza a költségekkel kapcsolatos tájékoztatás fontosságát, mivel az nagyban hozzájárul ahhoz, hogy az igénylő valóban tisztában legyen, és megértse, hogy miért, milyen költségtérítést kell megfizetnie ahhoz, hogy a megismerni kívánt adatok birtokába jusson.⁵¹⁵ A NAIH már 2016-ban, a rendelet hatálybalépésének évében hangsúlyozta, hogy a közfeladatot ellátó szervek azon kötelessége, hogy kötelesek az adatigénylőket tájékoztatni a költségtérítés összegéről, nem merülhet ki pusztán abban, hogy egyszerűen közlik a költségelemek után elszámolt térítési díjat.⁵¹⁶ A közfeladatot ellátó szervek kötelesek feltüntetni minden olyan indokot, illetőleg költségelemet is, amelyek a megállapított összeg megalapozottságát támasztják alá.⁵¹⁷ A 2017-es beszámoló szerint közölni kell az adatigénylővel az adatigénylés teljesítésének a másolatkészítést nem igénylő lehetőségeit is.⁵¹⁸ Munkaerő-ráfordítás esetében ki kell mutatni azt, hogy

- hány fő, hány munkaórát számolták el; és

⁵⁰⁷ NAIH beszámoló 2018. 122.

⁵⁰⁸ BDT 2020. 4199. = Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.118/2020/6. [22]

⁵⁰⁹ BDT 2020. 4199. = Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.118/2020/6. [23]

⁵¹⁰ Kúria Pfv.20.840/2018/4. [22]

⁵¹¹ Kúria Pfv.20.913/2018/4. [10]

⁵¹² A Kúria „közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek” bírósági gyakorlata tárgykörére felállított joggyakorlat-elemző csoportja összefoglaló véleményének Első melléklete: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása.

⁵¹³ Kúria Pfv.20.840/2018/4. [22]

⁵¹⁴ Fővárosi Ítéltábla Pf.20.032/2020/4. [20]

⁵¹⁵ NAIH beszámoló 2016. 89.

⁵¹⁶ NAIH beszámoló 2016. 89.

⁵¹⁷ NAIH beszámoló 2016. 89.

⁵¹⁸ NAIH beszámoló 2017. 118.



- munkakörhöz kapcsolódó személyenkénti bontásban munkaóránként mekkora összeget vettek figyelembe.

Jelentős terjedelmű másolat készítésénél a tájékoztatásnak az erre vonatkozó információkra is ki kell terjednie, például az adatigénylés mekkora iratmennyiséget ölel fel.

Az adatkezelő köteles a költségtérítés tényéről, indokáról, valamint mértékéről az adatigénylőt az igény beérkezésétől számított 15 napon belül tájékoztatni. Minden olyan esetben, ahol a szerv túllépte a fenti határidőt, a NAIH felszólította az adatkezelőt az adatigénylés költségtérítés megfizetése nélküli teljesítésére.⁵¹⁹

A bírósági gyakorlat szerint, amennyiben az adatigénylő a költségelőlevezés kapcsolatos igényt vitatja, úgy keresetében meg kell jelölnie, hogy az adatkezelő kimutatása a költségigény tekintetében mennyiben és miért téves, és kérnie kell a költségtérítés összegének bíróság általi felülvizsgálatát.⁵²⁰ A Hatóság álláspontja 2017-ben az volt, hogy az adatigénylés költségeinek megelőlegezése két esetben lehetséges:

- ha az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, és a költségtérítés mértéke meghaladja a Költségrendeletben meghatározott összeget; vagy
- ha az a dokumentum vagy dokumentumrész, amelyről az igénylő másolatot igényelt, jelentős terjedelmű, és a költségtérítés mértéke meghaladja a Költségrendeletben meghatározott 5000 forintos összeget.⁵²¹

A NAIH egy 2018-as döntésében azon az állásponton volt, hogy abban az esetben, ha a közfeladatot ellátó szerv az adatigénylés időpontjában sem humán erőforrással, sem technikai eszközökkel nem rendelkezik ahhoz, hogy az adatigényléssel érintett nagymennyiségű dokumentumot elő tudja készíteni, úgy az adatok megismerését betekintés, jegyzet és képfelvétel-készítés biztosításával is teljesíteni lehet.⁵²² A 2019-es beszámolóban a Hatóság szintén rámutatott, hogy az adatigénylők az adatkezelővel történt egyeztetést követően bármikor dönthetnek úgy, hogy módosítják azt a formát, illetve módot, ahogyan a közérdekű adatokat meg szeretnék kapni, ami által jelentősen csökkenthető vagy ki is iktatható az adatigénylés költségvonzata.⁵²³

A Hatóság álláspontja 2018-ban az volt, hogy az Infotv. 29. § (4) bekezdésében foglalt 15 napos tájékoztatási határidő független attól, hogy az adott szerv meghosszabbította-e a teljesítésre nyitva álló határidőt vagy sem, ugyanis a tájékoztatási kötelezettség nem a meghosszabbított teljesítési határidőhöz kapcsolódik.⁵²⁴ Ehhez azt is hozzátette, hogy amennyiben a jogvita lezárásakor akár a NAIH, akár bíróság megállapítja, hogy a kért adatot ki kell adni, úgy a 15 napos, költségtérítés megállapítására szolgáló határidő a döntésről való tudomásszerzéstől újraindul.⁵²⁵

H10.1	A munkaerő-ráfordítás mint költségelem ellentétes a Tromsø-i Egyezményvel, ezért ebben a tekintetben jogszabálmódosítás szükséges.
H10.2	A költségtérítés jelenlegi szabályozása lassítja az adatok megismerhetőségét, és visszaélészerűen értelmezhetők a munkaerő-ráfordításra vonatkozó rendelkezések. A költségtérítés meghatározása nem egyértelmű: túl nagy az adatkezelő diszkréciója, emiatt sérül az adatigénylések elbírálásának egységessége, és ezáltal a jogbiztonság sérül. A munkadíj meghatározása tekintetében korrekcióként szolgálhat az ezzel kapcsolatos jogszabályváltoztatás.
H10.3	A költségtérítés és a részleges teljesítés kapcsolata nincsen megfelelően rendezve a törvényben, ami jogszabályi korrekciót igényel.
H10.4	Amennyiben az igénylő a költségtérítés megfizetését megtagadja, úgy célszerű lehetőséget biztosítani arra, hogy 1. más, költségvonzattal nem járó módon ismerhesse meg az adatokat;

⁵¹⁹ NAIH beszámoló 2017. 116.

⁵²⁰ Kúria Pfv.IV.20.840/2018/4.; Kúria Pfv.IV.20.877/2018/4.; Kúria Pfv. 21.157/2018/4.;

⁵²¹ NAIH beszámoló 2017. 116.

⁵²² NAIH/2018/436/V.

⁵²³ NAIH beszámoló 2019. 106.

⁵²⁴ NAIH beszámoló 2018. 124.

⁵²⁵ NAIH beszámoló 2018. 123.



2. az adatigénylő szűkíthesse az adatigénylést, így csökkentve annak költségét.

A Tromsø-i Egyezmény azt mondja ki, hogy az adatok másolásáért kérhető díjnak egyrészt észszerűnek kell lennie (a számítási módszerét, az abba foglalt költségelemeket tekintve), másrészt nem haladhatja meg a másolás és a kézbesítés költségét. A munkaerő-ráfordítást és a felismerhetetlenné tétellel kapcsolatos költségeket a magyar joggyakorlat (mind a NAIH, mind a bírói gyakorlat, mind ez alapján az alkotmánybírói gyakorlat is) másolási költségnek fogja fel, és e tényállási elem körében értékeli. Ez a jogértelmezés egyetlen jogalkalmazó szerv által sem került vitatásra eddig, illetve ezt kritizáló álláspont a joggyakorlatban sem található. Ebből fakadóan a munkaerő-ráfordítás mint költségelem nem ellentétes a Tromsø-i Egyezménnyel, így jogszabálmódosításra sincsen szükség. **A H10.1-es hipotézis nem igazolódott be.** Ez egyben azt is jelenti, ezzel összefüggésben nincsen szükség korrekcióra.

Felmerülhet azon probléma, amely szerint a költségtérítés jelenlegi szabályozása lassítja az adatok megismerhetőségét, és visszaélészerűen értelmezhető a munkaerő-ráfordításra vonatkozó rendelkezések, mivel a költségtérítés meghatározása nem egyértelmű. A fent bemutatott joggyakorlaton az látható, hogy két nagy jogértelmezési gócpont alakult ki: az egyik az aránytalan mértékű munkaerő-ráfordítás megállapításához vagy meg nem állapításához kapcsolódik, míg a másik e munkaerő-ráfordítás megállapításához. Az Alkotmánybíróság a munkaerő-ráfordítás szabályozását, annak törvényi maximumát nem találta ellentétesnek az Alaptörvénnyel, és az alaptörvényellenesség mellett álláspontunk szerint sem hozható fel érv. Egyedüli jogértelmezési kérdés, amelyet az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben nem vizsgált, az a Költségrendelet 4. § (4) bekezdésének következő fordulatára vonatkozik: „*legfeljebb munkaóránként átlagosan 4400 Ft vehető figyelembe*”. Álláspontunk szerint a „*legfeljebb*” és az „*átlagosan*” szavak együttes szerepeltetése nehezen értelmezhető, így e szövegrészt akként lenne szükséges módosítani, hogy az „*átlagosan*” szó abból kikerül. Álláspontunk szerint a fent említett két jogalkalmazási gócpont közül az első, az aránytalan mértékű munkaerő-ráfordítás megállapítása kapcsán már kiterjedt joggyakorlat alakult ki (azzal, hogy még mindig vannak jogértelmezési nehézségek adatkezelői oldalon az aránytalan munkaerő-ráfordítással kapcsolatban). Ehhez nagy mértékben hozzájárul a bírói gyakorlaton túl a NAIH ezzel kapcsolatos jogértelmezése, és az ezáltal figyelembe veendőnek tekintett szempontrendszer. Nagyobb problémát a költségszámítás jelentheti a jövőben is. Többször előfordul ugyanis az, hogy azonos adatkérelmeket egyes közfeladatot ellátó szervek más-más összegű költségtérítést állapítanak meg, vagy éppen ingyenesen teljesítik a kérést. *Lásd ezzel kapcsolatosan a TASZ átfogó adatigénylési ügyét a Helyzetelemzésben.*⁵²⁶ Ez azonban olyan kérdés, amely nem jogszabályváltoztatással érhető el álláspontunk szerint, hanem a megfelelő jogi gyakorlat kialakulásával. Ez tehát a jelenlegi korrekciós mechanizmusok igénybevitelével érhető el, azonban hosszadalmas folyamat által.

Álláspontunk szerint ugyan túl nagy az adatkezelő diszkréciója, és emiatt sérül az adatigénylések elbírálásának egységessége és a jogbiztonság, azonban a munkadíj meghatározása tekintetében nem az ezzel kapcsolatos jogszabályváltoztatás szolgálhat korrekcióként, hanem a joggyakorlatnak kell kiforrnia magát, amely a jelenlegi korrekciós mechanizmusokon felüli korrekciót nem igényel. **A H10.2 hipotézis nem igazolódott be.**

A 4. Kutatás által is támogatónak ítélt opcióként merül fel ugyanakkor a költségtérítés körében, hogy a jogalkotó a munkaerő-ráfordítással kapcsolatos költségigény előterjeszhetőségét a szabályozásból vezesse ki. A kutatás során nem merült fel arra vonatkozó egyértelmű adat, amely szerint jogszabályi korrekció mutatkozna szükségesnek annak következtében, hogy a költségtérítés és a részleges teljesítés kapcsolata nem kerül megfelelően rendezésre az Infotv.-ben. Nem került azonosításra olyan jogszabályi korrekciót indokoló probléma, amelyre a hipotézis utalt. Voltak vélemények (pl. az egyetemi fókuszcsoporthoz), amelyek szerint a költségtérítéssel kapcsolatos jelenlegi szabályozás elfogadhatatlan, illetve (amint az a civil szervezetek fókuszcsoporthoz megfogalmazódott) magát az intézményt meg is kellene szüntetni, míg más (például a bírói oldalról megfogalmazott) vélemények értelmében a szabályozás különösebb probléma nélkül alkalmazható. **A H10.3 hipotézis nem igazolódott be.**

Amennyiben az igénylő a költségtérítés megfizetését megtagadja, úgy célszerű lehetőséget biztosítani arra, hogy más, költségvonzattal nem járó módon ismerhesse meg az adatokat. Erre

⁵²⁶ 4. Kutatás, Helyzetelemzés. 145.



az Infotv. jelenleg is lehetőséget ad, sőt ezzel kapcsolatosan az adatkezelőt is kötelezettség terheli, tájékoztatnia kell az adatigénylőt a költségvonzattal nem járó megismerési módokról, (lásd a vonatkozó, fent bemutatott NAIH gyakorlatot is) így ezzel kapcsolatosan további jogalkotási korrekció nem szükséges. **A H10.4.-es hipotézis első pontja nem igazolódott be.** Arra is lehetőséget lehet biztosítani ilyen esetekben, hogy az adatigénylő szűkítse az adatigénylést, így csökkentve annak költségét. Erre szintén lehetőség van, ugyan az Infotv. konkrét rendelkezést a tárgykörben nem tartalmaz. Ez a probléma jogértelmezési úton akként oldható fel, hogy az adatigénylő mintegy visszavonja eredeti igénylését, és új, szűkebb igénylést terjeszt elő. Másik értelmezési lehetőségként merül fel az, hogy az adatigénylő pontosítja az igénylését, és ekként szűkül az adatok köre. *Ezzel kapcsolatosan lásd még a H8.1, a H9.1 és a H9.7 hipotézist!* Ebből fakadóan az adatigénylő jogosult a jelenlegi jogszabályi környezetben is szűkíteni az igénylését. **A H10.4.-es hipotézis második pontja nem igazolódott be.** Nincsen szükség korrekcióra.

6.3.4 Az adatigénylő anonimitása

31. táblázat: A 11. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K11	Megvalósítható az olyan szabályozás, amelyben az adatigénylő anonimitása teljesen biztosított?
H11.1	Az adatigénylés anonimitásának határa a perindítás, amely esetén szükségszerűen meg kell adni az adatkérő nevét, míg az adatigénylés során nagyobb mértékben kell biztosítani az anonimitás lehetőségét.
H11.2	A visszaéléses esetek szabályozása helyett inkább egy észszerűtlenségi szabályt szükséges bevezetni, amelyet az Aarhusi, illetve a Tromsø-i Egyezmény is előír.
H11.3	Az adatigénylő nevének megadása a költségtérítéssel összefüggésben az alapjog lényeges tartalmának nem szükséges korlátozása, másrészt a Tromsø-i Egyezmény főszabályként írja elő az anonimitást, ezért az erre vonatkozó rendelkezést hatályon kívül kell helyezni.
H11.4	Az ugyanazon adatigénylő által egy éven belül, azonos tárgykörben beadott adatigénylés esetén az adatok már rendelkezésre állnak. Ha azok nem bővültek, kiadásuk, megismerhetővé tételük a közfeladatot ellátó szerv számára ugyanúgy nem jelenthet többletterhet (vagy többletmunkát), mintha azt a korábbi adatigénylőtől eltérő, más személy igényelte volna; ezért nem szükséges megkövetelni az adatigénylő nevének megadását.
H11.5	Egyes személyek (pl. sajtó, politikusok, képviselők) nevének felfedése esetén a közfeladatot ellátó szervek elutasító magatartást vehetnek fel, amely az átláthatóság ellenében hat, ezért az anonimitást célszerű fokozni, arra is tekintettel, hogy az anonim adatigénylést támogatják a nemzetközi kötelezettségek is.

Forrás: saját szerkesztés

Az **Infotv.** szerint az adatigénylő személyes adatai csak annyiban kezelhetők, amennyiben

1. az az igény teljesítéséhez,
2. az igénynek a 29. § (1a) bekezdésében meghatározott szempont alapján való vizsgálatához, illetve
3. az igény teljesítéséért megállapított költségtérítés megfizetéséhez szükséges.⁵²⁷

Ha az Infotv. 29. § (1a) bekezdés szerinti egy év letelt, illetve a költségeket megfizették, a személyes adatokat haladéktalanul törölni kell.⁵²⁸ Az Infotv. azt is kimondja, hogy az adatigénylésnek nem köteles eleget tenni a közfeladatot ellátó szerv

- ha az igénylő nem adja meg nevét, nem természetes személy igénylő esetén megnevezését, valamint azt az elérhetőséget, amelyen számára az adatigényléssel kapcsolatos bármely tájékoztatás és értesítés megadható,⁵²⁹ illetve

⁵²⁷ Infotv. 28. § (2) bek. 1. m.

⁵²⁸ Infotv. 28. § (2) bek. 2. m.

⁵²⁹ Infotv. 29. § (1b) bek.



- abban a részben, amelyben az azonos igénylő által egy éven belül benyújtott, azonos adatkörre irányuló adatigényléssel megegyezik, feltéve, hogy az azonos adatkörbe tartozó adatokban változás nem állt be.⁵³⁰

A **Tromsø-i Egyezmény** ezzel szemben azt mondja ki, hogy a szerződő felek biztosíthatják az igénylőnek a jogot, hogy személyazonosságát ne közölje, kivéve, ha a személyazonosság megadása elengedhetetlen az adatigénylés teljesítéséhez.⁵³¹

2015. évi CXXIX. törvény miniszteri indoklás 5. §

A Javaslat az adatkezelők szükségtelen többletterheit megelőzendő lehetővé teszi, hogy az adatkezelő az azonos adatigénylőtől származó, azonos adatkörre vonatkozó ismételt, egy éven belüli adatigénylés teljesítésének kötelezettsége alól mentesüljön. E rendelkezés érdemben nem érinti az információs szabadság érvényesülését, hiszen az első adatigénylésre az adatkezelőnek minden esetben érdemben választ kell adnia, és a jogorvoslati út az adatigénylés megtagadása vagy a válaszadás elmulasztása esetén a továbbiakban is nyitva áll. A Javaslat azt is egyértelművé teszi továbbá, hogy az azonos adatkörbe tartozó adatok időközbeni megváltozása esetén e kivételi szabály nem alkalmazható. Az ismételt, szükségképpen azonos tartalmú válasz elkészítésével járó adminisztratív terhek elkerülésével az adatkezelő az alaptevékenységét képező közfeladat hatékonyabb ellátására, illetve a közérdekűadat-igénylések gyors és megalapozott teljesítésére fordíthatja a Javaslatban foglalt előírás eredményeként felszabaduló kapacitásait. Az adatkezelő ezen lehetőséggel addig élhet, amíg a korábbi adatigényléssel összefüggésben az adatalany által megadott személyes adatokat jogszerűen kezeli.

Az Infotv. 28. § (2) bekezdésének hatályos szövege is feltételezi annak szükségességét, hogy az adatigénylő egyes adatait az adatkezelő megismerje és kezelje annak érdekében, hogy az adatigénylés teljesíthető, az esetlegesen megállapított költségtérítés pedig érvényesíthető legyen. A Javaslat ezzel összhangban rögzíti, hogy ha az adatigénylés a szükséges minimális adatokat sem tartalmazza, annak nem kell eleget tenni. Az adatigénylő nevének (szervezet esetén megnevezésének), illetve (postai vagy elektronikus) elérhetőségének ismerete hiányában az adatigényléssel kapcsolatos eljárási cselekmények (pontosításra való esetleges felhívás, a határidő esetleges meghosszabbításáról, illetve a költségtérítés összegéről való tájékoztatás, az adatigénylés esetleges megtagadása) nem lennének teljesíthetők, de magának az igényelt és rendelkezésre bocsátható közérdekű adatnak az igénylő részére való eljuttatása, illetve az azonos tárgyú, de eltérő személyektől származó adatigénylések elkülönítése sem lenne megoldható. Az ekként szükségképpen megismert adatok kezelésére a Javaslat által további rendelkezéseiben rögzített keretek között kerülhet csak sor. Ezen adatok hiányában ugyanakkor az adatigénylés formális elutasítására sincs lehetőség az erre vonatkozó, jogorvoslattal támadható döntés közlésének lehetetlensége folytán, így a Javaslat az adatok megadásának hiánya esetére az adatigénylés teljesítésének kötelezettsége alól mentesíti az adatkezelőt.

A **NAIH elnöke** ezzel összefüggésben a következőkre hívta fel a figyelmet: „a törvénytervezet 5.§ (3) bekezdése, amely az Infotv.-t 29. § (1) bekezdéssel egészíti ki, ellentétes [a Tromsø-i Egyezményvel]. Ugyanis a törvénytervezet hivatkozott része szerint az adatigénylésnek nem kell eleget tenni, ha az adatigénylő nem azonosítja magát és nem adja meg elérhetőségeit. Ezzel szemben az Egyezmény IV. cikk 2. pontja szerint a Felek biztosítják az igénylőnek a jogot, hogy személyazonosságát ne közölje, kivéve, ha a személyazonosság megadása elengedhetetlen az adatigénylés teljesítéséhez”.⁵³²

A **Kúriai joggyakorlat-elemző csoport** kiemelte, hogy megtagadható az adatigénylés akkor, ha az anonim módon történik. A közfeladatot ellátó szerv tehát akkor is megtagadhatja a teljesítést, ha az adatigénylő nem adja meg a nevét, nem természetes személy igénylő esetén megnevezését, valamint azt az elérhetőséget, amelyen keresztül vele a szerv felveheti a kapcsolatot. A Kúria szerint azonban nem szükséges a személyazonosítás.⁵³³

A **NAIH** elvi élel szögezte le egy 2015. évi döntésében, hogy az adatigénylés benyújtásához általánosságban nem szükséges az adatigénylő személyazonosságának igazolása, így az jogellenes adatkezelésnek minősül.⁵³⁴ Az adatkezelő nem jogosult a személyazonosság ellenőrzésére és nem

⁵³⁰ Infotv. 29. § (1a) bek.

⁵³¹ Tromsø-i Egyezmény 4. cikk 2.

⁵³² NAIH/2015/1509/12/J.

⁵³³ A Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. számú összefoglaló véleménye. 46.

⁵³⁴ NAIH/ 2015/4710/2/V.



kérhet nyilatkozatot sem az adatkérés céljáról, sem az igénylő motivációjáról.⁵³⁵ Amennyiben a személyazonosságot meg kell adni a költségtérítéssel összefüggésben, úgy az igénylőnek olyan elérhető adatot kell megadnia, amelyen keresztül igénylése érdemben megválaszolható.⁵³⁶ A Hatóság 2012-ben akként foglalt állást, hogy az igénylő nevével kapcsolatos adatkezelési cél egy év elteltével megszűnik.⁵³⁷ A NAIH egy másik, szintén 2015. évi döntésében a KiMitTud portál megkeresésére adott válaszában akként foglalt állást, hogy az adatigénylő rendszeren keresztül benyújtott adatigénylések teljesítéséhez általában elegendő a KiMitTud-os automatikus e-mail cím és a regisztráció során megadott név.⁵³⁸ A NAIH gyakorlata értelmében tehát az adatigénylő által megadott névnek nem kell valósnak lennie.

Megjegyzendő, hogy az adatigénylő személyes adatainak adatkezelő általi kezelésének, a kezelt adatok törlésének a kérdése a gyakorlatban nem kivitelezhető problémákat vet fel, tekintettel arra, hogy adatkezelési szempontból nem került a szabályozásban végiggondolásra a folyamat (iratkezelés, bizonyítási kényszer, levéltári szabályok stb.), így például figyelembe veendő, hogy költségtérítés esetén Áfás-számla kiállítása nem szükséges, csak számviteli bizonylatot kell kiállítani a költségtérítésről, és a kezelt adatok körének ehhez szükséges igazodnia, a szükségesség elve szerinti kört meghaladóan személyes adat nem kezelhető).

Nemzetközi jó gyakorlatok

A hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférés joga **Svédországban** mindenkit megillet, állampolgárságtól függetlenül, amit külön is megerősít a Sajtószabadság-törvény.⁵³⁹ A Sajtószabadság-törvény biztosítja a teljes anonimitást,⁵⁴⁰ a hivatalok csak abban az esetben kérhetik az adatigénylő nevének vagy az adatigénylés céljának a megjelölését, ha az a dokumentum kiadhatóságának eldöntéséhez szükséges.⁵⁴¹

Az **Infotv.** alapján az adatigénylő adatai a következő esetben kezelhetők:

1. amennyiben az az igény teljesítéséhez szükséges,
2. az egy éven belül benyújtott azonos adatigénylések vizsgálatához kapcsolódik,
3. az igény teljesítéséért megállapított költségtérítés megfizetéséhez szükséges.⁵⁴²

1. A személyazonosság a teljesítéshez szükséges

Az **Infotv.** három esetkört tartalmaz, amikor az adatigénylő adatai kezelhetők. Ezek közül az első megegyezik a **Tromsø-i Egyezmény** szövegével. Az adatigénylés teljesítéséhez azért lehet szükséges az adatok kezelése, hogy az adatokat az igénylő meg tudja ismerni, azokat neki papír alapon vagy elektronikusan meg tudják küldeni, hogy pontosítani tudja az adatigénylését, illetve hogy a közfeladatot ellátó szerv kapcsolatot tudjon vele tartani (pl.: az adat nincs a kezelésében, vagy nem áll rendelkezésre a kért formában). Ennél fogva az **Infotv.** ezen rendelkezése nemcsak a Tromsø-i Egyezménynek felel meg, hanem szükséges ahhoz, hogy az igénylő alapvető jogát megfelelően tudja gyakorolni és ténylegesen hozzáférjen azokhoz az adatokhoz (és dokumentumokhoz), amelyeket meg kíván ismerni.

2. Egy éven belüli, ismételt adatigénylések

A második esetkör az **Infotv.** szerint az, ha az **Infotv.** 29. § (1a) bekezdése szerinti egy éven belüli, ismételt adatigénylésről van szó. Ennek feltételei, hogy az adatigénylés az azonos igénylő által egy éven belül benyújtott, azonos adatkörre irányuló adatigényléssel megegyezik, és az azonos adatkörbe tartozó adatokban változás nem állt be. Ebből fakadóan az adatkezelő megőrizheti a személyes adatokat egy évig, és ezáltal tud élni az elutasítással. A NAIH szerint a szabály célja, hogy az

⁵³⁵ NAIH beszámoló 2019. 127.

⁵³⁶ NAIH/ 2015/4710/2/V.

⁵³⁷ NAIH beszámoló 2015. 62.

⁵³⁸ NAIH/2015/4710/2/V.

⁵³⁹ Sajtószabadságtörvény 14. fejezet 5. §; Bergström – Ruotsi, 2018. 3.

⁵⁴⁰ Olyannyira, hogy a svéd kormány dedikált honlapja felhívja a figyelmet, hogy ha valaki elektronikus úton veszi fel velük a kapcsolatot, az nyomokat hagyhat a kormányzati informatikai rendszerben, és ez később szintén nyilvánosságra hozandó hivatalos dokumentummá válhat, ezért azoknak, akik névtelenek kívánnak maradni, kifejezetten a személyes megjelenést tanácsolják.

⁵⁴¹ Lásd: <https://bit.ly/3gwqDty>

⁵⁴² **Infotv.** 28. § (2) bek.



adminisztratív terhek csökkenthetők legyenek az ismételt adatigénylések meg nem válaszolásával.⁵⁴³ A jogszabály célja egyértelműen az, hogy a visszaélészerű, zaklató adatigényléseket ki lehessen szűrni, és el lehessen utasítani.

Az Infotv.-t módosító 2015-ös törvény, amely e szabályt az információs szabadság rendszerébe beillesztette azt emeli ki, hogy e szabály „*az adatkezelők szükségtelen többletterheit megelőzendő lehetővé teszi – a panaszokra és közérdekű bejelentésekre vonatkozó törvényi előírásokkal analóg módon –, hogy az adatkezelő az azonos adatigénylőtől származó, azonos adatkörre vonatkozó ismételt, egy éven belüli adatigénylés teljesítésének kötelezettsége alól mentesüljön*”.⁵⁴⁴ A panaszok és közérdekű bejelentések esetén ugyanakkor ennél tágabb körben van lehetőség a bejelentés, panasz figyelmen kívül hagyására: a korábbival azonos tartalmú, ugyanazon panaszos vagy közérdekű bejelentő által tett ismételt panasz vagy közérdekű bejelentés vizsgálata mellőzhető.⁵⁴⁵

Az Infotv. 2015-ös módosításakor,⁵⁴⁶ amikor e szabály bevezetésre került, számos kritika fogalmazódott meg a szabállyal kapcsolatban. Az Átlátszó szerint az egyik probléma, hogy a törvényi rendelkezés nem tartalmaz olyan tényállási elemet, amely kimondja, hogy az egy éven belül ismételt leadott adatigényléseket csak abban az esetben lehet megtagadni, ha a korábbi adatigénylést a közfeladatot ellátó szerv teljesítette.⁵⁴⁷ A másik lehetséges jövőbeni probléma a civil szervezet szerint, hogy megnehezítheti a KiMitTud portálon⁵⁴⁸ leadott adatigényléseket, mivel álláspontjuk szerint az adatkezelők sok esetben belekötnek az anonim vagy álnéven leadott igénylésekbe.⁵⁴⁹

Révész és Buzás szerint problémás lehet az első adatigény megválaszolásán túl az is, ha annak teljesítését megtagadják. Fel kell hívni a figyelmet ugyanakkor, hogy a megtagadás lehet jogszerű is; megtagadás esetén azonban (mint a nem válaszolás esetén is) az igénylő számos jogi lehetőséggel élhet, mint amilyen a NAIH vagy a bírói út, ez azonban természetesen a gyors információhoz jutást veszélyeztet, amely az alapjog gyakorlásának gátja lehet. A NAIH is hasonló állásponton volt 2015-ben: „*A közfeladatot ellátó szerv hallgatása, az adatigénylés figyelmen kívül hagyása azonban továbbra is elfogadhatatlan, ezért az adminisztrációs engedmény továbbra is csak a korábban érdemben teljesített adatigénylésekre vonatkozatható*”.⁵⁵⁰ Ezt a bírói gyakorlat is megerősítette: nem teljesített adatigénylések esetén nem tagadható meg az egy éven belüli újabb adatigény.⁵⁵¹

Előfordulhatnak olyan esetek is, amikor egy újságíró, civil szervezet a kérdéses adatokból következtetést kíván levonni, azonban a megismerési igény során olyan új körülmények merülhetnek fel, amely esetén ugyanazon adatok ismételt áttanulmányozása válhat szükségessé. Természetesen ez nem problémás abban az esetben, ha az igénylő szerv vagy személy másolatot kapott a kérdéses adatokat tartalmazó dokumentumról, azonban ha betekintéssel teljesült az adatigény (pl. a nagy mennyiség miatt vagy a nagy költségek elkerülése végett, esetleg azért, mert szerzői jogi tartalom is található volt a kérdéses dokumentumok között), úgy az az egy éves szabály miatt akkor is megtagadható, ha a közfeladatot ellátó szerv nem kívánja tudatosan visszaélészerűen alkalmazni a jogszabályt. Ebből fakadóan számos esetben erőteljes korlátozás alá eshet az alapjog, amely megakadályozza, hogy a közvélemény gyors információhoz jusson. Ez a szabály a fent említett életviszonyok vonatkozásában valószínűsíthetően ellentétes az EJEB joggyakorlatával, miszerint az információk megismerésére vonatkozó jog lényegében megtiltja a kormányoknak, hogy megakadályozzanak valakit olyan információk megismerésében, amelyeket mások meg akarnak vagy akarhatnak osztani vele.⁵⁵² A NAIH egyébként felhívta ezzel kapcsolatban is a figyelmet, hogy azonos adatkör megismerésére irányuló több igény beérkezése esetén célszerű az adatokat a szerv honlapján közzétenni, illetve link megjelölésével teljesíteni az újbóli adatigényléseket.⁵⁵³

A kérdéskörrel az Alkotmánybíróság még nem foglalkozott.

A NAIH 2015-ös beszámolójában felhívja a figyelmet, hogy ha valaki már megismerte az adatokat, és azokban változás nem történt, akkor az adminisztratív teher csökkentése érdekében azt nem kell ismételttel teljesíteni.⁵⁵⁴ A NAIH a 2015-ös beszámolójában ezzel kapcsolatban azt is kiemelte, hogy továbbra is arra buzdítja a közfeladatot ellátó szerveket, hogy ugyanazon adatkörre sorozatosan több

⁵⁴³ NAIH beszámoló 2015. 62.

⁵⁴⁴ 2015. évi CXXIX. törvény miniszteri indokolás 5. §

⁵⁴⁵ 2013. évi CLXV. törvény 2/A. § (1) bek.

⁵⁴⁶ 2015. évi CXXIX. törvény 5. § (2) bek.

⁵⁴⁷ <https://atlatszo.hu/2015/06/28/adatigenyles-ellenes-torvenymodositask-ujabb-pofon-az-informacioszabadsagnak/>

⁵⁴⁸ <https://kimittud.atlatszo.hu/>

⁵⁴⁹ <https://atlatszo.hu/2015/06/28/adatigenyles-ellenes-torvenymodositask-ujabb-pofon-az-informacioszabadsagnak/>

⁵⁵⁰ NAIH beszámoló 2015. 62.

⁵⁵¹ BDT 2020. 4199. = Fővárosi Ítélet 8.Pf.20.118/2020/6.

⁵⁵² Állandóan követett gyakorlat. Legújabb: Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország (18030/11.), 2016.11.08.

⁵⁵³ NAIH beszámoló 2015. 62.

⁵⁵⁴ NAIH beszámoló 2015. 62.



adatigénylés érkezése esetén célszerű az információkat a honlapon közzétenni és a későbbi esetleges adatigényléseket a link megjelölésével teljesíteni.⁵⁵⁵

Ebben az esetben azonban nem függ össze az adatigénylés teljesítésével a személyes adatok kezelése, ezért ez a Tromsø-i Egyezményvel ellentétes rendelkezés, ezért ennek a szabályozásból való kivezetése üdvözlendő lenne. Az is lehet, hogy a szabály alá tartozó életviszonyokat a jogalkotó más módon rendezzi, azonban ez a visszaélés-szerű és zaklató jellegű adatigénylések viszonylag kis szegmensét fogja át.

Előnyök	Ellenérvek
Csökkenti az adminisztratív terheket	<ul style="list-style-type: none"> • ha más személy ad be ugyanazon adatkörre vonatkozó igényt, azt teljesíteni kell; • ha álnéven vagy név nélkül ad be valaki adatigénylést, szintén teljesíteni kell; • sok esetben nem jelent adminisztratív terhet az adatigénylés; • az adatigénylés más módon is teljesíthető (pl.: betekintés vagy alternatív források ajánlásával); • amennyiben elektronikus úton teljesítették az igénylést, úgy az adatok már rendelkezésre állnak, nincsen adminisztrációs teher.
A visszaélés-szerű adatigénylések kizárhatók	<ul style="list-style-type: none"> • csak az azonos adatkörre vonatkozó visszaélés zárható ki; • más adatokat is kérhet zaklató jelleggel az igénylő, ezek esetén erre a megtagadási okra hivatkozni nem lehet.

Forrás: saját szerkesztés

3. A személyazonosság megadása a költségtérítéshez szükséges

A harmadik esetkör az Infotv.-ben az képezi, ha az adatigénylést költségtérítés ellenében lehet, illetve kell teljesíteni, és ezzel összefüggésben szükséges az adatok kezelése, ugyanis pénzügyi kapcsolat jön létre a közfeladatot ellátó szerv és az adatigénylő között, adott esetben számlakiállítási kötelezettséggel. Ebben az esetben az adatok megismerése csak akkor lehetséges, ha az igénylő személyazonosságát felfedi. E következtetésből fakadóan tehát ez az esetkör az első eset költségtérítésre specifikált változata, tehát alapvetően megfelel a Tromsø-i Egyezménynek.

H11.1	Az adatigénylés anonimitásának határa a perindítás, amely esetén szükségszerűen meg kell adni az adatkérő nevét, míg az adatigénylés során nagyobb mértékben kell biztosítani az anonimitás lehetőségét.
H11.2	A visszaélés-szerű esetek szabályozása helyett inkább egy észszerűtlenségi szabályt szükséges bevezetni, amelyet az Aarhusi, illetve a Tromsø-i Egyezmény is előír.
H11.3	Az adatigénylő nevének megadása a költségtérítéssel összefüggésben az alapjog lényeges tartalmának nem szükséges korlátozása, másrészt a Tromsø-i Egyezmény főszabályként írja elő az anonimitást, ezért az erre vonatkozó rendelkezést hatályon kívül kell helyezni.
H11.4	Az ugyanazon adatigénylő által egy éven belül, azonos tárgykörben beadott adatigénylés esetén az adatok már rendelkezésre állnak. Ha azok nem bővültek, kiadásuk, megismerhetővé tételük a közfeladatot ellátó szerv számára ugyanúgy nem jelenthet többletterhet (vagy többletmunkát), mintha azt a korábbi adatigénylőtől eltérő, más személy igényelte volna; ezért nem szükséges megkövetelni az adatigénylő nevének megadását.
H11.5	Egyes személyek (pl. sajtó, politikusok, képviselők) nevének felfedése esetén a közfeladatot ellátó szervek elutasító magatartást vehetnek fel, amely az átláthatóság ellenében hat, ezért

⁵⁵⁵ NAIH beszámoló 2015. 62.



az anonimitást célszerű fokozni, arra is tekintettel, hogy az anonim adatigénylést támogatják a nemzetközi kötelezettségek is.
--

Ugyan kezdetben a NAIH joggyakorlata és a bírói gyakorlat sem volt egységes abban a tekintetben, hogy mikor és milyen mértékben szükséges az adatigénylő személyes adatainak kezelése (személyazonosítása), azonban mára kikristályosodott a gyakorlat. Az adatigénylés teljesítéséhez, főszabály szerint, az adatigénylő olyan címet köteles megadni, ahol pontosítás, illetve a dokumentumok megküldése miatt felkereshető. A költségtérítéssel összefüggésben mindenképpen szükséges a joggyakorlat szerint a személyes adatok kezelése, enélkül nem tudja megfizetni az adatigénylő a költségtérítést. **A H11.3.-as hipotézis nem igazolódott be.** Így amennyiben ez nem küszöbölhető ki, akkor az anonimitásból való kilépés nem kezdődhet a perindításnál, hanem szükségszerűen – szükségesen és arányosan – a költségtérítés megállapításának szükségességével áll fenn. **A H11.1.-es hipotézis nem igazolódott be.** Egyetértünk a NAIH elnökének azon álláspontjával, hogy az egy éves újbóli adatigénylések szabályozása ellentétes a Tromsø-i Egyezményel, így az hatályon kívül helyezendő.

Az egy éves adatigénylési szabály rugalmatlan és bizonyos esetekben megkerülhető, azon túl, hogy nem valamennyi visszaélés ellen biztosít védelmet. Ennél fogva célszerű más szabályozási zsinórmértéket alkalmazni a visszaélésszerű adatigénylések tekintetében. Több ország szabályozása (pl. Skócia) tartalmaz hasonló rendelkezéseket. Álláspontunk szerint ilyen esetekben az észszerűtlenségi klauzúra történő hivatkozás kínálhat megoldást. Az észszerűtlen adatigényléseket el lehet utasítani, így észszerűtlennek minősülhet az olyan adatigénylés is, amelyet már teljesítettek és új körülmény nem merült fel. Előfordulhatnak azonban olyan esetek, amikor betekintéssel került sor a nagyszámú adatigény teljesítésére pl. egy újságíró által, és időközben olyan új körülmény merül fel, amely a dokumentumok újbóli áttekintését igényli. Ennek megtagadását jelenleg az Infotv. lehetővé teszi, ez a megoldás azonban ellentétes az EJEE 10. cikkével. Ebből fakadóan az azonos adatkörre vonatkozó adatigénylések esetén a mércét magasabbra kell helyezni. Az észszerűtlenségi klauzula alkalmazása lehetőséget nyújtana azon esetekre, amikor az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv (a közérdekű adatot kezelő szervezet) aránytalan munkaerő-ráfordításával járna, azzal, hogy ilyenkor az együttműködési kötelezettség alapján az adatkezelőnek lehetővé kell tennie, hogy az adatigénylő az igényelt adatokat költségekkel nem járó, alternatív megismerési módokon (pl. betekintés) ismerje meg. Amennyiben a visszaélésszerűség egyéb körülmények miatt továbbra is fennáll az adott esetben, úgy álláspontunk szerint az észszerűtlenségre történő hivatkozással továbbra is el lehetne utasítani az ugyanazon személy által, egy éven belül azonos adatkört érintő adatigényléseket akkor, ha az adatokban változás nem következett be. Az egy éven belüli ismételt adatigénylésre vonatkozó jelenlegi szabály fenntartása ugyanakkor a javaslat eredményeként szükségtelenné válna. Ebben a tekintetben jogalkotási korrekcióra van tehát szükség. **A H11.2.-es hipotézis beigazolódott.**

A betekintés útján történő újbóli teljesítés tehát semmiféle többletterhet nem jelent, de az sem jelent többletterhet, ha a kért adatot korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozták, az igény teljesíthető az adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is. De az sem jelent többletterhet, ha a jelentős munkaerő-ráfordítást nem igénylő adatokat (pl. 3 szerződés) kell újból kiadni. Ez lényegében nem különbözik jelentősen attól, mintha másik személy kérné el ugyanazon adatot egy éven belül. Emiatt a név vagy más személyes adat kezelése ezen okból nem szükséges, és mint korábban említettük, a Tromsø-i Egyezményel ellentétes. **A H11.4 hipotézis beigazolódott.**

Az anonimitás kapcsán figyelembe veendő, hogy egyes személyek, így különösen a sajtó vagy egyes civil szervezetek munkatársainak, politikusnak adatigénylőként történő megjelenése kapcsán felmerülhet, hogy ebben az esetben a közfeladatot ellátó szervek (azok közül egyesek) elutasító magatartást vehetnek fel, amely az átláthatóság ellenében hat. Ezt alátámasztó vagy cáfoló adatok a kutatás révén nem kerültek feltárásra, így **a H11.5 hipotézis nem igazolódott be.**

6.3.5 Az adatigénylés teljesítésének határideje



32. táblázat: A 12. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K12	Hogyan fokozható az információhoz jutás az adatkiadás határidejével összefüggésben?
H12.1	<p>Az adatigénylés teljesítése bizonyos esetekben a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételevel jár, valamint ha a másolatként igényelt dokumentum vagy dokumentumrész jelentős terjedelmű, illetve ha a meg nem ismerhető adatok felismerhetetlenné tétele jelentős idővel jár, úgy a határidő egyszeri meghosszabbításán túl lehetőséget kell biztosítani arra, hogy</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. betekintéssel kerülhessen sor az adatszolgáltatásra; 2. az eljárási határidő arányosan igazodhasson az igényelt adatmennyiséghez (pl. 1000 oldalanként 15 nap), a rendelkezésre álló adat tárolási módjához és a kitakarási kötelezettséghez; 3. az igénylő leszűkíthesse az adatigénylést; vagy 4. nem szükséges változtatni a jogi szabályozáson, ha a jelenlegi törvényi határidőn belül teljesíthető az igénylés. 5. Vizsgálható az ex lege adatmennyiségi korlát bevezetése is.
H12.2	<p>Az Aarhusi Egyezmény adatkiadás határidejére vonatkozó 30 napos szabályánál az Infotv. szigorúbb, ezért itt nem szükséges jogalkotási korrekció, mert az információhoz jutás rövidebb idő alatt meg tud valósulni.</p>

Forrás: saját szerkesztés

6.3.5.1 Jogi szabályozás

A közérdekű adat megismeréséhez való jog esetében lényeges kérdés az időszerűség. Számos információ az idő múlásával veszít az értékéből, aktualitását veszti, és nem, vagy csak kisebb mértékben képes hozzájárulni a közéleti véleményformáláshoz. Ugyan az Alaptörvényből nem olvasható ki rögzített határidő, de egyértelmű: egy abszurd módon hosszú (több hónapos, éves) válaszadási határidő teljesen ellehetetlenítené a közérdekűadat-igénylés célját.⁵⁵⁶

Az **Infotv.** szerint közfeladatot ellátó szerv az igény beérkezését követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül tesz eleget az adatigénylésnek.⁵⁵⁷

Az **Alkotmánybíróság** szerint az Infotv. 29. § (1) bekezdésében főszabályként rögzített 15 napos határidő nem alkotmányos szintű szabály, a határidő a törvényhozó mérlegelési jogkörében növelhető vagy csökkenthető.⁵⁵⁸

Jogtörténet

2015. július 1-jétől az Infotv. 29. § (1) bekezdése objektivizálta az adatigénylések teljesítésére nyitva álló határidő kezdetét. Míg korábban a határidőt a tudomásra jutástól kellett számítani, a jelenleg hatályos szabályok szerint a közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő szerv az igény beérkezését követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül tesz eleget.⁵⁵⁹

A **Tromsø-i Egyezmény** szerint a közérdekű adatot tartalmazó irathoz való hozzáférés iránti igényekkel haladéktalanul foglalkozni kell, és az ezzel kapcsolatos döntést a lehető leggyorsabban vagy egy előre

⁵⁵⁶ 15/2021. (V. 13.) AB határozat [28] pont.

⁵⁵⁷ Infotv. 29. § (1) bek.

⁵⁵⁸ 15/2021. (V. 13.) AB határozat [98] pont.

⁵⁵⁹ A Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. számú összefoglaló véleménye. 47.; NAIH beszámoló 2015. 63.



meghatározott, észszerű határidőn belül kell meghozni, közölni és végrehajtani.⁵⁶⁰ Az **Aarhusi Egyezmény** ennél hosszabb időtartamot állapít meg. Az Egyezmény szerint a környezeti információt a lehető legrövidebb időn belül, de legkésőbb a kérés benyújtását követő egy hónapon belül kell rendelkezésre bocsátani, kivéve, ha az információ mennyisége és bonyolultsága indokoltá teszi a fenti időszaknak a kérés benyújtását követő legfeljebb két hónapra történő meghosszabbítását. A kérelmezőnek bármilyen meghosszabbításról és annak indokairól tájékoztatást kell kapnia.⁵⁶¹ Az **uniós intézmény** a kérelem iktatásától számított **15 munkanapon** belül vagy megadja a hozzáférést a kért dokumentumhoz, és ezen időtartamon belül biztosítja a hozzáférést, vagy írásbeli, indoklással ellátott válaszban teljesen vagy részlegesen elutasítja a kérelmet, továbbá tájékoztatja a kérelmezőt arról a jogáról, hogy ún. megerősítő kérelmet nyújthat be.⁵⁶²

6.3.5.2 Joggyakorlat

A **Kúria** szerint a 15 napos válaszadási határidő nem minősül anyagi jogi határidőnek, mivel a jogszabály nem mondja ki azt, hogy ezen a határidőn belül a válasznak meg kell érkeznie az adatigénylőhöz. Az adatkezelőtől az várható el, hogy a 15 napon belül választ elkészítse és azt postára adja.⁵⁶³ Amennyiben a 15 napos határidő letelik, úgy a bírói gyakorlat szerint a következő nappal megnyílik a keresetindítási határidő az adatigénylő részére.⁵⁶⁴

A **Kúria joggyakorlat-elemző csoportja** elvi élel húzta alá, hogy a határidő kezdő időpontja az az időpont, amikor az email megérkezett a közfeladatot ellátó szerv postafiókjába, függetlenül attól, hogy az például munkaszüneti napra, vagy az igazgatási, törvénykezési szünet időpontjára esik,⁵⁶⁵ amely álláspontot a **NAIH** is képviseli azzal kiegészítéssel, hogy az igazgatási szünet ideje alatt érkezett adatigénylések teljesítését úgy lehet határidőn belül teljesíteni, ha olyan e-mail címet nevez meg a közfeladatot ellátó szerv, amelyet az igazgatási szünet alatt is figyel az arra kijelölt személy.⁵⁶⁶

A **Kúria** szerint az adatkezelő akkor jár el jogszerűen, ha a 15 napos határidőn belül a választ elkészíti, és azt postázza a kérelmező részére. A konkrét esetben az adatkezelő a kérelem beérkezését követő 10. napon a választ ajánlottan postára adta, vagyis egyértelműen a tőle elvárható magatartást tanúsította, arra az adatkezelőnek nem volt kihatása, hogy az adatigénylő jogi képviselője ismeretlen okból, a még mindig a 15 napos határidőn belül irodájához megérkezett küldeményt nem vette át.⁵⁶⁷

A **NAIH** rámutatott, hogy a Ve. 2. § (4) bekezdése alapján a választás kitűzése és a választás eredményének jogerőre emelkedése közötti időszakban a közérdekűadat-igénylésnek haladéktalanul, legfeljebb azonban 5 napon belül eleget kell tenniük.⁵⁶⁸ A **NAIH** arra is felhívta a figyelmet, hogy a jogalkotó kifejezetten a választási eljárás rövidségére tekintettel csökkentette le a közérdekűadat-igénylések megválaszolására szolgáló időkeretet.⁵⁶⁹ Ezzel kapcsolatosan a Hatóság azt is kiemelte, hogy az Infotv. általános, a Ve. pedig speciális szabálynak minősül, ezért a Ve. 2. § (4) bekezdése szerinti határidő is az Infotv. 29. §-ában foglaltakhoz képest speciális szabálynak minősül.⁵⁷⁰

6.3.5.3 A teljesítési határidő összehasonlító jogi vizsgálata

Minden jogi aktus szerint viszonylag rövid időn belül foglalkozni kell a beérkezett adatigénylésekkel. Ezt az ezekben foglalt határidőkön túl kifejezetten jelzik is. Az Infotv. szerint „a beérkezést követő

⁵⁶⁰ Tromsø-i Egyezmény 5. cikk 4.

⁵⁶¹ Aarhusi Egyezmény 4. cikk 2.

⁵⁶² 1049/2001/EK rendelet 7. cikk (1) bek. 3. m.

⁵⁶³ Kúria Pfv.21.475/2016/4. [13]

⁵⁶⁴ Kúria Pfv.IV.21.842/2015/4.

⁵⁶⁵ A Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. számú összefoglaló véleménye. 47.; NAIH beszámoló 2015. 63.

⁵⁶⁶ NAIH beszámoló 2015. 63.

⁵⁶⁷ Kúria Pfv.21.470/2016/4. [14]

⁵⁶⁸ NAIH beszámoló 2014. 79.

⁵⁶⁹ NAIH-2125/2014/V.

⁵⁷⁰ NAIH-2125/2014/V.



legrövidebb idő alatt”, a Tromsø-i Egyezmény szerint „*haladéktalanul*”, míg az Aarhusi Egyezmény szerint „*a lehető legrövidebb idő alatt*”. Az 1049/2001/EK rendelet nem tartalmaz erre vonatkozóan kifejezett rendelkezést sem a normaszövegben, sem a preambulumban. Az igény teljesítésére nyitva álló határidő minden aktusban eltérő:

33. táblázat: Az adatigény teljesítésére nyitva álló határidők egyes jogi aktusokban

Jogi aktus	Adatigénylés teljesítésének határideje
Infotv.	a beérkezést követő legrövidebb időn belül (max. 15 nap)
Tromsø-i Egyezmény	haladéktalanul
Aarhusi Egyezmény	1 hónap
1049/2001/EK rendelet	15 munkanap

Forrás: saját szerkesztés

Az Infotv. 29. § (1) bekezdésének nyelvtani értelmezése alapján a teljesítési határidő nem 15 nap, hanem az igény beérkezését követő legrövidebb idő. A jogalkotó objektív határidőként határozza meg a 15 napot mint felső határt. Ebből fakadóan a közfeladatot ellátó szerv elméletileg megsérti az Infotv. 29. § (1) bekezdését akkor, ha nem teljesít a lehető legrövidebb idő alatt (jóllehet ezt nem szankcionálja). Ilyen lehet az, ha egy rendelkezésre álló statisztikai adatsort, excel táblát kér az igénylő, vagy éppen egy egy-két oldalas dokumentum adatait, azonban ezeket 15 nap alatt kapja meg, a felső határ utolsó napján. Az Infotv. 29. § (1) bekezdésének ilyen érvényesülése azonban nem mérhető jogilag. Ezt a célt szolgálja a 15 napos felső határ.

Az Aarhusi Egyezmény egy hónapos határideje tekinthető a leghosszabbnak a vizsgált határidők közül. Ennek átvétele nem célszerű, mivel az információszabadság lényege, hogy az igénylő az információt minél rövidebb időn belül megismerhesse, addig, amíg az aktuális, ez ugyanis távolabbról összefüggésben áll a közéleti események megvitatásával és az ezt megelőző információgyűjtéssel is, így a véleménynyilvánítás szabadságának védelme alatt is áll. A H12.2 hipotézishez kapcsolódó további következtetéseket, és a hipotézis beigazolódását lásd lentebb.

Az Infotv. és a Rendelet is 15 napban határozza meg az igény teljesítésének felső határát, ez azonban az utóbbi esetben munkanapot jelent. Ebből fakadóan a magyar szabályozás rövidebb idő alatt biztosítja az információhoz jutást.

Az **észt** szabályozás kimondja, hogy az adatigénylésre a lehető leggyorsabban, de legfeljebb 5 munkanapon belül válaszolni kell, mely határidő nagy időigényű kérelem esetében külön indoklással 15 napra hosszabbítható meg.⁵⁷¹ **Finnországban** a hatósági dokumentum kiadására vonatkozó kérelmet főszabály szerint haladéktalanul, de legkésőbb két héten belül teljesíteni kell. Ha a kért dokumentumok terjedelme indokolja, vagy ha a dokumentum bizalmas minőségű részeket tartalmaz vagy más okból speciális kezelést igényel, illetve ha jelentős munkaterhet keletkeztet, akkor a hatóságnak legfeljebb a kérelem kézhezvételétől számított egy hónapja van a teljesítésre.⁵⁷² A kialakult gyakorlat az, hogy „egyszerű” kérelem esetén a haladéktalan teljesítés egy-két munkanapot jelent.⁵⁷³ **Izlandon** az adatigénylések teljesítésével kapcsolatos döntést az adatkezelőnek „a lehető legrövidebb időn belül” kell meghoznia, illetve amennyiben az igénylés teljesítése a beérkezéstől számított 7 napon belül nem történik meg, akkor az igénylőt tájékoztatnia kell a késlekedés okáról és a teljesítés várható időpontjáról. A tudományos és kutatási célú megkeresések esetén az adatigénylés teljesítésének határideje 20

⁵⁷¹ PIA 4. § (2) bekezdés és PIA 18. § (1) bekezdés

⁵⁷² Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621. 14. §

⁵⁷³ Mäenpää, Olli (2006): 67. o.



nap.⁵⁷⁴ **Svédországban** a kérelmet a hatóságnak azonnal meg kell vizsgálnia, és teljesítenie kell, amint lehetséges.⁵⁷⁵ Az igazságügyi kancellár gyakorlatából kirajzolódik, hogy az információ kiadásáról a kérelem beérkezésének napján kell döntenie, és teljesíteni is kell azt – legfeljebb egy-két napos késedelem tekinthető elfogadottnak, ha ez ahhoz szükséges, hogy a hatóság meg tudja vizsgálni, hogy a dokumentum hivatalos iratnak minősül-e és nyilvános-e.⁵⁷⁶

A **szerb szabályozás** értelmében a közhatalmi szervezetnek 15 napos határidőn belül kell teljesítenie az adatigénylést, amely alól a Törvény két kivételt enged. A különösen fontos érdek érvényesítésével (például életvédelem, egészségvédelem stb.) összefüggő adatigénylést 48 órán belül kell teljesíteni. Az e körön kívül eső adatigénylés esetében a közhatalmi szervezetnek az adatigénylés érkezésétől számított 7 napon belül kell értesítenie az adatigénylőt arról, ha 15 nap nem lesz elegendő a teljesítésre, ám a határidő ilyen esetekben sem haladhatja meg a 40 napot. Amennyiben a közhatalmi szervezet nem teljesíti az adatigénylést, erről, az okok megjelölésével, 15 napon belül tájékoztatni köteles az adatigénylőt.⁵⁷⁷ A leghosszabb határidő **Skóciában** található, ahol a közhatalmi szervezetnek az adatigénylést 20 napos határidő alatt kell teljesíteniük, ha nem tagadják meg az adatszolgáltatást.⁵⁷⁸

34. táblázat: Az adatigény teljesítésére nyitva álló határidők egyes országokban

Ország	Adatigénylés teljesítésének határideje
Észtország	haladéktalanul, max. 5 nap
Finnország	haladéktalanul, max. 2 héten belül
Izland	a legrövidebb időn belül, de max. 7 napon belül
Svédország	azonnal (1-2 nap)
Szerbia	15 nap
Skócia	20 nap

Forrás: saját szerkesztés

35. táblázat: Teljesítési határidő az Európai Unió egyes országaiban

Ország	Szabályozás
Ausztria	késedelem nélkül, de maximum 8 héttel a kérelem beérkezését követően
Belgium	30 nap
Bulgária	lehető legrövidebb időn belül, de maximum 14 napon belül
Ciprus	30 nap
Csehország	15 nap
Dánia	7 nap
Észtország	5 nap

⁵⁷⁴ Information Act No. 50/1996. 17. cikk

⁵⁷⁵ Sajtószabadság-törvény 2. fejezet 15. §

⁵⁷⁶ Lásd az alábbi eseteket: <https://bit.ly/3pZLry0> és <https://bit.ly/3wJdiVC>

⁵⁷⁷ Law on free Access to Information of Public Importance (Official Gazette of the RS, no. 120/2004, 54/2007, 104/2009, and 36/2010, Article 1). 16. §

⁵⁷⁸ FOISA 10., 16. és 17. szakasz



Finnország	a lehető legrövidebb időn belül, de legkésőbb 2 héten (10 munkanapon) belül
Franciaország	1 hónap
Görögország	60 nap
Hollandia	2 hét
Horvátország	15 nap
Írország	4 hét
Lettország	15 nap
Lengyelország	14 nap
Litvánia	1 hét
Luxemburg	a lehető leghamarabb, de egy hónapon belül
Magyarország	a lehető legrövidebb időn belül, maximum 15 nap
Málta	20 munkanap
Németország	1 hónap
Olaszország	30 munkanap
Portugália	10 nap
Románia	10 nap
Spanyolország	20 nap
Svédország	nincs
Szlovákia	a lehető leghamarabb, de 8 munkanapon belül
Szlovénia	20 munkanap

Forrás: saját szerkesztés

Az országokat abból a szempontból, hogy mennyiben térnek el a magyar határidő-szabályzástól, három csoportba lehet sorolni:

1. Azon országok, amelyek határideje hosszabb. A határidő az esetükben tipikusan 20 nap (*Spanyolország, Szlovénia*), egy hónap (*Belgium, Ciprus, Luxemburg, Olaszország, Németország*) vagy ennél hosszabb idő (*Ausztria, Görögország*).
2. Azon országok, amelyek esetén a határidő a magyar szabályozáshoz hasonlóan 14-15 nap vagy két hét (*Csehország, Horvátország, Lettország, Lengyelország*).
3. Azon országok, amelyek rövidebb határidőt határoznak meg (*Dánia, Észtország, Szlovákia, Litvánia*).

Egyes országok kifejezetten nevesítik, hogy munkanapról van szó, és nem naptári napról, de a tipikus, hogy naptári napban adják meg az uniós tagállamok a határidőket. Egyes országok explicite említik, hogy a határidő a kérelem beérkezését követő naptól kezdődik. Ennek Infotv.-be emelése jó gyakorlatként szolgálhat. Néhány esetben a törvények, az Infotv.-hez hasonlóan nevesítik, hogy a lehető leghamarabb teljesíteni kell a kérelmeket. Erre különböző megfogalmazásokat használnak (pl.: azonnal, késedelem nélkül stb.). Ez a megoldás jellemzően konkrét felső határ megjelölésével együttesen szerepel a szabályozásban a magyar megoldáshoz hasonlóan. Az egyetlen kakukktojás Svédország, ahol nincsen törvényes határidő.

6.3.5.4 Az Európai Unió vagy egy tagállam által előállított dokumentumok



Az Infotv. 29. § (2a) bekezdése kimondja, hogy „Ha az igénylés olyan adatra vonatkozik, amelyet az Európai Unió valamely intézménye vagy tagállama állított elő, az adatkezelő haladéktalanul megkeresi az Európai Unió érintett intézményét vagy tagállamát és erről az igénylőt tájékoztatja. A tájékoztatás megtételétől az Európai Unió érintett intézménye vagy tagállama válaszáig az adatkezelőhöz való beérkezéséig terjedő időtartam az adatigénylés teljesítésére rendelkezésre álló határidőbe nem számít bele”. A megkeresés időtartamára jelen esetben nem vonatkozik az Infotv. 29. § (2) bekezdése, amely a határidő egyszeri, 15 nappal történő meghosszabbítását teszi lehetővé. Ezzel kapcsolatosan felmerülhet az a probléma, hogy a közfeladatot ellátó szerv nem tudja a törvényes határidő alatt teljesíteni az adatigénylést.

Az adatkezelőnek 15 nap áll rendelkezésére főszabály szerint, hogy teljesítse az adatigénylőt.⁵⁷⁹ Amennyiben azonban az Európai Unió vagy egy uniós tagállam állította elő az adatigénylés tárgyát képező adatot, úgy e szerv megkeresése, és válaszáigak bevárása ebbe a 15 napos határidőbe nem számít bele. Amennyiben a válasz beérkezését követően a közfeladatot ellátó szerv úgy ítéli meg, hogy az igény teljesítése nem lehetséges a 15 napos határidő alatt, mert az igény jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adatra vonatkozik, vagy az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptervékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár (például azért mert papír alapon kapja meg az adatokat tartalmazó dokumentumokat, és szkennelve kérték azokat, vagy mert anonimizálni, felismerhetetlenné kell tenni nagy mennyiségű dokumentumot, dokumentumrészt), úgy a közfeladatot ellátó szerv meghosszabbíthatja a határidőt az Infotv. 29. § (2) bekezdése alapján. Ehhez azonban a fenti feltételek egyikének teljesülése szükséges.

Példával illusztrálva ez azt jelentheti, hogy a közfeladatot ellátó szerv az adatigény benyújtását követő 12. napon megkeresi az Európai Bizottságot, aki 19 nap múlva válaszol, és küldi meg a kérdéses dokumentumokat, úgy az adatigénylést követő 22. nap az igénylés szempontjából a 13. napnak számít. Az adatkezelőnek ezt követően továbbra is van 2 napja, hogy eldöntse, teljesíti-e az adatigénylést, vagy meghosszabbítja a határidőt.

Nem egyértelmű az, hogy az Európai Uniónak, illetve az uniós tagállamnak milyen időtartam alatt kell válaszolnia a megkeresésre. A magyar, Infotv. szerinti határidő értelemszerűen nem köti sem az uniós intézményeket, sem a külföldi hatóságokat, így valószínűleg a saját ügyintézési határidejükhöz igazodik a teljesítés. Ez az Európai Unió esetében 15 munkanapot jelent,⁵⁸⁰ amelyet 15 munkanappal meg lehet hosszabbítani bizonyos, a magyarhoz hasonló feltételek fennállása esetén.⁵⁸¹

Az is kérdéses, hogy a dokumentumok felismerhetetlenné tétele és anonimizálása mely közfeladatot ellátó szerv, hatóság kötelezettsége. Mivel az adatigénylőt a magyar szervhez nyújtották be, így a magyar törvények szerint kell az adatokat felismerhetetlenné tenni, ebből fakadóan ez a közfeladatot ellátó szervnek akkor is kötelezettsége, ha a dokumentumokat (részben) kitakarva kapta meg, hiszen a teljesítés és a magyar jogszabályoknak való megfelelés végső soron a magyar szervet terheli.

Az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv megkeresésével kapcsolatosan lásd a H9.5 hipotézist.

A magyar szabályozást illetően megemlítenéd, a Kvt. 12. § (7) bekezdésének 5 napos szabálya, amely szerint „A környezeti információval rendelkező szerv az információ megismerésre vonatkozó igény beérkezésétől számított 5 napon belül felhívja az igénylőt az igénye pontosítására, ha az túlzottan általános vagy tartalma alapján a megismerni kívánt környezeti információ nem állapítható meg.” E szabálynak általános jelleggel történő kiterjesztése a kutatás alapján nem indokolt, s erre vonatkozó igény sem fogalmazódott meg.

6.3.5.5 Határidő meghosszabbítása

6.3.5.5.1 Egyes jogi aktusokban

Az Infotv. objektív határidőt határoz meg arra az esetre, ha a határidő meghosszabbításra kerül. Ez az adatigény teljesítésének 15 napján felüli újbóli 15 nap, azaz a teljesítés végső határideje 30 nap. Ezen túl már nem lehetséges a hosszabbítás. Erre az alábbi esetek egyikének fennállása esetén van lehetőség:

1. az adatigénylés jelentős terjedelmű,
2. az adatigénylés nagyszámú adatra vonatkozik, vagy

⁵⁷⁹ Infotv. 29. § (1) bek.

⁵⁸⁰ 1049/2001/EK rendelet 7. cikk (1) bek.

⁵⁸¹ 1049/2001/EK rendelet 7. cikk (3) bek.



3. az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár.

Hasonló megoldást tartalmaz az Aarhusi Egyezmény is, azzal, hogy a munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételét nem tekinti hosszabbítási oknak. Itt valószínűleg arról lehet szó, hogy az igénylés jelentős terjedelme, illetve nagyszámú adatra vonatkozása magában foglalja azt is, hogy ez nagyobb adminisztrációs terhet jelent a közfeladatot ellátó szervnek, így ezen okok mintegy magukban foglalják a munkaerő igénybevételét is.

Az Aarhusi Egyezmény a következőképpen fogalmazza meg a hosszabbításra okot adó körülményeket:

1. az információ mennyisége indokoltá teszi a hosszabbítást;
2. az információ bonyolultsága indokoltá teszi a hosszabbítást.

Más megoldást alkalmaz az 1049/2001/EK rendelet, amely egyrészt objektív határidőt szab meg hosszabbításként, másrészt a felek megállapodására bízta a teljesítés idejét. A Rendelet „kivételes esetben” engedélyezi a teljesítési határidő egyszeri meghosszabbítását 15 munkanappal. Kivételesnek minősül különösen az, ha a kérelem jelentős terjedelmű vagy igen nagyszámú dokumentumra vonatkozik.⁵⁸² Erről a kérelmezőt előzetesen értesíteni kell, akinek részletes indokolást kell tartalmazni ennek okáról.⁵⁸³

A Rendelet nem köti objektív feltételekhez a hosszabbítás határidejét. A Rendelet azt mondja ki, hogy a közfeladatot ellátó szerv „nem hivatalos úton tárgyalhat a kérelmezővel a méltányos megoldás érdekében”.

Erre két esetben lát lehetőséget a Rendelet:

1. a kérelem jelentős terjedelmű dokumentumra vonatkozik;
2. a kérelem nagyszámú dokumentumra vonatkozik.

A Tromsø-i Egyezmény csupán annyit mond ki, hogy a közérdekű adatot tartalmazó irathoz való hozzáférés iránti igényekkel haladéktalanul foglalkozni kell, és az ezzel kapcsolatos döntést a lehető leggyorsabban vagy egy előre meghatározott, észszerű határidőn belül kell meghozni, közölni és végrehajtani.⁵⁸⁴ Ez nem zárja ki azt, hogy a határidő meghosszabbítására ne lenne lehetőség, hogyha e határidő szintén megfelel a meghatározottság és észszerűség követelményének. A 15 napos objektív határidő egyértelműen meghatározottnak tekintendő, míg a hosszabbítás tekintetében meghatározott okok észszerűnek minősíthetők, így az Infotv. megfelel az Egyezménynek, azzal nem ellentétes.

36. táblázat: A teljesítési határidő hosszabbítására okot adó körülmények egyes jogi aktusokban

	Infotv.	Aarhusi Egyezmény	1049/2001/EK rendelet
Jelentős terjedelem			
Nagy számú adat			
Bonyolultság			
Munkaerőforrás aránytalan igénybevétele			
Más különös eset			
Felek megállapodása			

Forrás: saját szerkesztés

A táblázat alapján látható, hogy a jelentős terjedelemre és nagy számú adatra/dokumentumra vonatkozó hosszabbítási okot valamennyi jogi aktus ismeri. Az Infotv. és a Rendelet szabályozása azonos, ezeket külön nevesíti. Az Aarhusi Egyezmény azonban összevonja a kettőt, és akkor van lehetőség hosszabbításra, ha az információ mennyisége azt indokoltá teszi. Ebben a tekintetben nincsen szükség korrekcióra, az eltérő szabályozás ellenére azonos életviszonyokra vonatkoznak az érintett rendelkezések.

⁵⁸² 1049/2001/EK rendelet 7. cikk (3) bek.

⁵⁸³ 1049/2001/EK rendelet 7. cikk (3) bek.

⁵⁸⁴ Tromsø-i Egyezmény 5. cikk 4.



Egyedül az Aarhusi Egyezmény reagál arra, hogy az információ lehet bonyolult is, azaz nem egy egyszerű előkeresés, lemásolás jellegű tevékenységet jelent az adatszolgáltatás, hanem sok esetben magában foglal személyes adatok anonimizálását, üzleti titkok és más bizalmas információk felismerhetetlenné tételét, amely sok esetben hosszú ideig eltartó bonyolult folyamat. Természetesen ez a tevékenység beleillik abba is, hogy a dokumentum/adat jelentős terjedelmű vagy éppen nagy számú, de akár abba is, hogy ennek ellátása a munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételét jelenti. Ebből arra is következtethetünk, hogy a vizsgált jogi aktusok egyes kategóriái nem választhatóak el egymástól élesen, sok esetben – legalább részben – egymásnak is betudhatók. **Ebben a tekintetben feltétlenül nem szükséges korrekció, azonban, ha a jogalkotó úgy ítéli meg, hogy ezáltal teljesebb a szabályozás, úgy egy, az adatok bonyolultságára alapított hosszabbítási okot is a törvénybe iktathat.**

Egyik jogi aktusban sem jelenik meg az a magyar szabályozásban több helyen is megjelenő fordulat, miszerint „*az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár*”. Ebben a tekintetben is igaz az előbbi bekezdésben elmondott tétel: lényegében mind a jelentős terjedelem, mind a nagy mennyiségű adat, mind az adatok bonyolultsága esetén azért kerül sor a hosszabbításra, mert az jelentős adminisztratív terhet jelent az adatkezelő számára. **Álláspontunk szerint ennek a hosszabbítási oknak a szerepeltetése ezért felesleges. Mivel a határidő objektív, a beérkezett adatigényléseket 30 napon belül mindenképpen teljesíteni kell (ide nem értve a költségtérítés miatt esetlegesen hosszabbodó határidőt), ezért a felek együttműködésére kellene bízni azt, hogy megállapodjanak a teljesítés határidejében, amennyiben annak teljesítése 30 napon belül nem lehetséges. Ebből a szempontból jó gyakorlat lehet az 1049/2001/EK rendelet azon szabálya, miszerint „*az érintett intézmény nem hivatalos úton tárgyalhat a kérelmezővel a méltányos megoldás érdekében*”.**

6.3.5.5.2 A határidő meghosszabbítása más uniós országokban

A határidő meghosszabbítására vonatkozó rendelkezések igen vegyes képet mutatnak az unió egyes országaiban. Az alábbi összehasonlító táblázat szemlélteti az egyes országok meghosszabbított teljesítési határidőre vonatkozó rendelkezéseit:

37. táblázat: A teljesítési határidő meghosszabbításának időtartama és okai az Európai Unió egyes országaiban

Ország	Határidő
Ausztria	30 nap
Belgium	15 nap
Bulgária	10 nap
Ciprus	nincsen pontos határidő
Csehország	10 nap
Dánia	nincsen pontos határidő
Észtország	15 munkanap
Finnország	1 hónap
Franciaország	nem említi a hosszabbítást
Görögország	nincsen pontos határidő
Hollandia	2 hét
Horvátország	15 nap
Írország	4 hét
Lettország	15 nap
Lengyelország	2 hónap
Litvánia	1 hét



Luxemburg	1 hónap
Magyarország	15 nap
Málta	40 munkanap
Németország	nem említi a hosszabbítást
Olaszország	15 nap
Portugália	2 hónap
Románia	30 nap
Spanyolország	1 hónap
Svédország	nem említi a hosszabbítást
Szlovákia	8 munkanap
Szlovénia	30 nap

Forrás: saját szerkesztés

H12.2	Az Aarhusi Egyezmény adatkiadás határidejére vonatkozó 30 napos szabályánál az Infotv. szigorúbb, ezért itt nem szükséges jogalkotási korrekció, mert az információhoz jutás rövidebb idő alatt meg tud valósulni.
-------	--

A teljesítési határidőre és annak meghosszabbítására vonatkozó határidők tekintetében Magyarország a középmezőnybe tartozik a 15+15 napos határidővel. A magyar szabályozás összhangban van a Tromsø-i Egyezménnyel is. Az Aarhusi Egyezmény egy hónapos határideje tekinthető a leghosszabbnak a vizsgált határidők közül. Ennek átvétele nem célszerű, mivel az információszabadság lényege, hogy az igénylő az információt minél rövidebb időn belül megismerhesse, addig, amíg az aktuális, ez ugyanis távolabbról összefüggésben áll a közéleti események megvitatásával és az ezt megelőző információgyűjtéssel is, így a véleménynyilvánítás szabadságának védelme alatt is áll. **A H12.2.-es hipotézis beigazolódott. Nem volt azonosítható a joggyakorlatban sem olyan rendszerszintű tendencia, hogy a jelenlegi teljesítési határidő, illetve annak meghosszabbítása ne lenne megfelelő, különösen, hogy az adatkezelők ne tudnák határidőben teljesíteni az adatigényléseket. A jogszabályok és joggyakorlat vizsgálata alapján nincsen szükség korrekcióra.**

6.3.5.6 További lehetőségek a határidő meghosszabbítása mellett

H12.1	<p>Az adatigénylés teljesítése bizonyos esetekben a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevitelével jár, valamint ha a másolatként igényelt dokumentum vagy dokumentumrész jelentős terjedelmű, illetve ha a meg nem ismerhető adatok felismerhetetlenné tétele jelentős idővel jár, úgy a határidő egyszeri meghosszabbításán túl lehetőséget kell biztosítani arra, hogy</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. betekintéssel kerülhessen sor az adatszolgáltatásra; 2. az eljárási határidő arányosan igazodhasson az igényelt adatmennyiséghez (pl. 1000 oldalanként 15 nap), a rendelkezésre álló adat tárolási módjához és a kitarakási kötelezettséghez; 3. az igénylő leszűkíthesse az adatigénylést; vagy 4. nem szükséges változtatni a jogi szabályozáson, ha a jelenlegi törvényi határidőn belül teljesíthető az igénylés. 5. Vizsgálható az ex lege adatmennyiségi korlát bevezetése is.
-------	---



6.3.5.6.1 Betekintéssel kerülhessen sor az adatszolgáltatásra

Az **Infotv.** explicite nem nevesíti a betekintést, azonban biztosítja annak lehetőségét, hogy költségtérítéssel nem járó, más módon ismerje meg az adatigénylő a kért adatokat. Az Infotv. 29. § (4) bekezdése szerint *„Arról, hogy az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptervékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételevel jár, illetve a másolatként igényelt dokumentum vagy dokumentumrész jelentős terjedelmű, továbbá a költségtérítés mértékéről, valamint az adatigénylés teljesítésének a másolatkészítést nem igénylő lehetőségeiről az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell.”*

Érdekes módon ebben a rendelkezésben szintén a határidő hosszabbításának a körülményei kerülnek felsorolásra, e feltételek azonban a költségtérítés fizetésére vonatkozó kötelezettséget alapozzák meg, így a betekintés is ebben a kontextusban értelmezhető. Ettől függetlenül természetesen az igénylő jogosult arra, hogy betekintéssel tekintse meg a dokumentumokat és az azokban szereplő adatokat, még akkor is, ha a határidő hosszabbításának feltételei nem állnak meg. Ezt a joggyakorlat már korábban is elismerte. E lehetőség jogszabályi alapja az Infotv. 30. § (2) bekezdése, amely kimondja, hogy *„az adatigénylésnek közérthető formában és - amennyiben ezt az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv aránytalan nehézség nélkül teljesíteni képes - az igénylő által kívánt formában, illetve módon kell eleget tenni”.*

Kiemelendő továbbá, az adatigénylő választása esetén sor kerülhet a betekintésre akkor is, ha másolatot kér, azzal, hogy a másolat egyre ritkábban, elenyésző számú esetben jelent fénymásolatot, hanem elektronikus másolatot - az elektronikus másolat pedig nem jár költséggel, kivéve, ha tovább tartana „előkeresni”, mint szkennelni.

A H12.1.-es hipotézis első pontja beigazolódott.

Erről részletesebben lásd az K13-as kutatási kérdést!

6.3.5.6.2 Az eljárási határidő arányosan igazodhasson az igényelt adatmennyiséghez (pl. 1000 oldalanként 15 nap), a rendelkezésre álló adat tárolási módjához és a kitakarási kötelezettséghez.

Az adatigény teljesítésére fordítandó idő és munkaerő attól függ, milyen dokumentumok, milyen formában tartalmazzák a kéréses adatokat, illetve, hogy mennyi időbe telik és mennyi munkaerő-ráfordítással jár e dokumentumok felismerhetlenné tétele, ezért a konkrét esettől függ az adatigény teljesítése. Sok esetben egy, akár egy erre szakosodott alkalmazott, információs tisztviselő, nem lenne képes teljesíteni az adatigénylést 30 nap alatt, azaz a határidő meghosszabbítása esetén sem. Ekkor jellemzően több alkalmazott is az igény teljesítésén dolgozik. Erre kínálhat megoldást az, hogy ha a határidő az adatmennyiséghez igazodik. Erre elméletileg lehetőséget biztosít a Tromsø-i Egyezmény, hiszen az csak azt a követelményt fűzi a határidőhöz, hogy az kellően meghatározott és észszerű legyen.⁵⁸⁵ A problémát első sorban az jelenti, hogy nem feltétlenül határozható meg, absztrahálható ez például 1000 oldalanként meghatározott napban, hiszen a felismerhetlenné tétel, a tárolási mód, a másolási idő, az adatok összegyűjtése és rendszerezése ebben a tekintetben nem kerül figyelembevételre. Kiemelendő továbbá, hogy ha a felismerhetlenné tétel kötelező (pl. személyes adat, minősített adat miatt), akkor a betekintés esetén ezen kötelezettség alól nem adható felmentés (a felismerhetlenné tételt megalapozó érdek szempontjából indifferens a megismerés módja, a tilalom abszolút jellegű).

Álláspontunk szerint a határidő nem ilyen objektív szempontokhoz köthető elsősorban, hanem mivel a munkaerő-ráfordítás és az adatigény tényleges teljesítési ideje nagy mértékben az egyedi eset körülményeitől függ (pl. a szervezeten belül felmerülő kereshetőségi probléma, illetve az anonimizálással érintett adatok mennyisége által is befolyásoltan), ezért elsősorban a felek együttműködésére kellene bízni az ebben való megállapodást. (Megjegyezzük, az 1049/2001/EK azt a megoldást követi, hogy a közfeladatot ellátó szerv „nem hivatalos úton tárgyalhat a kérelmezővel a méltányos megoldás érdekében”.⁵⁸⁶ azzal, hogy a „nem hivatalos út” a magyar közigazgatási jogban érvényesülő joghoz kötöttség követelménye révén értelmezhetetlen.) **A H12.1.-es hipotézis második pontja nem igazolódott be.**

⁵⁸⁵ Tromsø-i Egyezmény 5. cikk 4.

⁵⁸⁶ 1049/2001/EK rendelet 6. cikk (3) bek.



6.3.5.6.3 Az igénylő leszűkíthesse az adatigénylést

Az adatigénylés szűkítésére eddig is lehetőség volt, ugyan az Infotv. erre vonatkozóan explicit rendelkezést nem tartalmazott, azonban a felek együttműködése és tárgyalásai, esetlegesen pedig a NAIH mediációs tevékenysége folytán lehetőség volt a szűkítésre. Jogilag a probléma úgy oldható fel, magyarázható meg és tehető konformmá az Infotv.-vel, hogy az adatigénylő az eredeti adatigénylését visszavonja, ami által az adatkezelő teljesítési kötelezettsége megszűnik, és új adatigénylést ad be. Ez tehát feltételezi a felek előzetes egyeztetését, bizalmát. Az újabb adatigény egyébként nem utasítható el azon az alapon, hogy korábban azonos tárgykörben (ideértve azt az esetet, hogy a későbbi adatigénylés e tárgykörön belüli, annál viszont szűkebb terjedelmű) nyújtotta be, ugyanis a korábbi adatigénylést nem teljesítették, emiatt az egy éves megtagadási okra hivatkozni joghatályosan nem lehet.

Álláspontunk szerint ebben a tekintetben nincsen szükség se jogalkotási, se jogalkalmazási korrekcióra, ugyanakkor a fent említett, együttműködésre vonatkozó szabály egyszerűsíthetné e problémának a megoldását. A H12.1.-es hipotézis harmadik pontja nem igazolódott be.

6.3.5.6.4 Nem szükséges változtatni a jogi szabályozáson, ha a jelenlegi törvényi határidőn belül teljesíthető az igénylés

A joggyakorlatban nem merült fel eddig olyan eset, hogy ne tudta volna teljesíteni a közfeladatot ellátó szerv az adatigényléseket határidőben azon az alapon, hogy a közérdekűadat-igény nagy számú vagy jelentős terjedelmi adatra vonatkozik, vagy mert a szerv munkaerőforrásának aránytalan igénybevételével jár. Ennélfogva elméletileg megoldható, több alkalmazott bevonásával, az adatigény teljesítése a határidő meghosszabbítása mellett, vagy anélkül.

Ennélfogva jogalkotási korrekció nem szükséges. A H12.1.-es hipotézis negyedik pontja nem igazolódott be.

6.3.5.6.5 Vizsgálható az ex lege adatmennyiségi korlát bevezetése is

Álláspontunk szerint az adatmennyiségi korlát jogellenes, és alaptörvényellenes szűkítést jelentene, amely által nem lenne megfelelő módon gyakorolható a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapjog. Számos olyan eset lehet, amikor nagy mennyiségű adatra van szükség, hogy azokból rendszerszintű következtetéseket lehessen levonni, hogy azokat hiány nélkül fel lehessen dolgozni pusztán azért, mert az adatok természeténél fogva nagy számú dokumentumban jelentkezők, vagy mert az állami szervek működésének ellenőrzéséhez, átláthatóságának vizsgálatához szükséges, vagy mert a közpénzfelhasználás jellegéből ez fakad. Ennélfogva álláspontunk szerint nem alkalmazható jogalkotási korrekció egyfajta adatmennyiségi korrekció előírására. Amennyiben az adatok száma nagy vagy a dokumentumok jelentős terjedelműek, úgy több alkalmazott bevonása szükséges (ennek költségvonzatával együtt, ha azt elfogadja és megfizeti az adatigénylő), az adatkezelő más, díjmentes alternatív forrásokat ajánlhat, mint például a betekintés vagy a felek egyeztetnek az adatigény szűkítése vagy egyedi teljesítése érdekében. A H12.1.-es hipotézis ötödik pontja nem igazolódott be.

6.3.6 Az adatszolgáltatás módja

38. táblázat: A 13. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K13	Milyen korrekciók lehetnek szükségesek az adatszolgáltatás módját illetően?
H13.1	Az adatigénylés pontossága, pontosítása tekintetében korrekciós mechanizmust kellene a törvénybe iktatni a Kvt. mintájára, a visszakérdezés szabályának módosításával. A közfeladatot ellátó szerv, ha az adatigénylés nem egyértelmű, köteles megjelölni azokat a dokumentumokat, illetve dokumentumok körét, amelyek az igény tárgyához tartozóak, és ezzel segíteni a jóhiszeműség követelménye szerint az adatigénylő igényének pontosítását.



H13.2	Az Infotv.-nek az utóbbi évek technikai fejlődéseire is tekintettel különbséget kellene tennie az elektronikus és a papír alapú megismerés között azáltal, hogy az elektronikusan teljesített adatigénylések esetében „géppel olvasható formátumot” kellene biztosítani a nyílt hozzáférésű adatokról szóló irányelv mintájára.
H13.3	Az átadott, rendelkezésre bocsátott adatokat kereshető formában kell megkapnia az igénylőnek, amely jogszabályi korrekcióval elérhető.
H13.4	A Hatóság töretlen gyakorlatára és a Tromsø-i Egyezmény szabályozására tekintettel olyan jogalkotási korrekció szükséges, amely előírja, hogy „a közhatalmi szerv a közérdekű adatot tartalmazó irathoz való hozzáférést úgy is biztosíthatja, hogy az igénylőnek könnyen hozzáférhető alternatív forrásokat ajánl.”

Forrás: saját szerkesztés

6.3.6.1 Jogi szabályozás

Az **Infotv.** szerint az igénylő másolatot kaphat az adatokat tartalmazó dokumentumról annak tárolási módjától függetlenül.⁵⁸⁷ A törvény azt is kimondja, hogy az adatigénylőt a másolatkészítést nem igénylő lehetőségekről az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell.⁵⁸⁸ Az **uniós szabályozás** értelmében az uniós intézmény nem hivatalos úton tárgyalhat a kérelmezővel a méltányos megoldás érdekében akkor, ha a kérelem jelentős terjedelmű vagy nagyszámú dokumentumra vonatkozik.⁵⁸⁹

Az **Infotv.** szerint amennyiben a kért adatot korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozták, az igény teljesíthető az adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is.⁵⁹⁰ A **Tromsø-i Egyezmény** szerint a közhatalmi szerv a közérdekű adatot tartalmazó irathoz való hozzáférést úgy is biztosíthatja, hogy az igénylőnek könnyen hozzáférhető alternatív forrásokat ajánl.⁵⁹¹ **Ez olyan jó gyakorlatként szolgálhat, amelynek Infotv.-be történő átültetése megfontolandó.** Az **uniós jog** értelmében az intézmény a dokumentumokhoz való hozzáférés biztosításának kötelezettségét úgy is teljesítheti, hogy tájékoztatja a kérelmezőt a kért dokumentumhoz való hozzájutás módjáról, ha a dokumentumot az érintett intézmény már közzétette, és az a kérelmező számára könnyen hozzáférhető.⁵⁹²

Az **Infotv.** szerint az adatigénylést az igénylő által kívánt formában, illetve módon kell eleget tenni, amennyiben ezt az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv aránytalan nehézség nélkül teljesíteni képes.⁵⁹³ A **Kúria** és a **NAIH** joggyakorlata szerint a betekintés felajánlása érdemben akkor minősül joghatályos teljesítésnek, ha az igénylő az eredetileg kért közlési mód helyett azt kifejezetten elfogadja.⁵⁹⁴ A **Tromsø-i Egyezmény** szerint, ha egy közérdekű adatot tartalmazó iratot hozzáférhetővé tettek, az igénylőnek joga van választani, hogy az eredeti példányt vagy annak egy másolatát megtekinti, vagy arról másolatot kér a választása szerinti – a szervnél elérhető – formában vagy formátumban, kivéve, ha az erre vonatkozó kívánsága észszerűtlen.⁵⁹⁵ Az **Aarhusi Egyezmény** értelmében az adatigénylésnek szintén az adatigénylő által kért formában kell eleget tenni, kivéve azokat az eseteket:

- ha a hatóság számára észszerű az információt más formában rendelkezésre bocsátani, mely esetben az eltérő rendelkezésre bocsátási forma okait is ismertetik, vagy
- ha az információ más formában már nyilvánosan rendelkezésre áll.⁵⁹⁶

Az **uniós szabályozás** értelmében a dokumentumokat a meglévő változatban és formában kell közzétenni, a kérelmező igényeinek teljes mértékű figyelembevételével. Ilyennek minősül különösen az elektronikus vagy az olyan alternatív formákat is, mint például a Braille-írás, nagybetűvel való szedés vagy hangszalag.⁵⁹⁷ Azt is kimondja ugyanakkor az 1049/2001/EK rendelet, hogy az adatigénylő

⁵⁸⁷ Infotv. 29. § (3) bek.

⁵⁸⁸ Infotv. 29. § (4) bek. 2. m.

⁵⁸⁹ 1049/2001/EK rendelet 6. cikk (3) bek.

⁵⁹⁰ Infotv. 30. § (2) bek.

⁵⁹¹ Tromsø-i Egyezmény 6. cikk 3.

⁵⁹² 1049/2001/EK rendelet 10. cikk (2) bek.

⁵⁹³ Infotv. 30. § (2) bek.

⁵⁹⁴ Kúria Pfv.22.360/2017/11.; NAIH/2018/436/V.; NAIH beszámoló 2019. 106.

⁵⁹⁵ Tromsø-i Egyezmény 6. cikk 1.

⁵⁹⁶ Aarhusi Egyezmény 4. cikk 1. b)

⁵⁹⁷ 1049/2001/EK rendelet 10 cikk (3) bek.



helyszíni tanulmányozás vagy másolat átvétele útján férhet hozzá a dokumentumhoz, beleértve adott esetben az elektronikus másolatot is, *ahogyan az a kérelmező igényeinek jobban megfelel.*⁵⁹⁸ A **német** szabályozás a magyarhoz hasonló megoldásokat tartalmaz. A szövetségi információszabadság-törvény értelmében a hatóság tájékoztathatja az igénylőt az adatokról, betekintést nyújthat vagy más módon teljesíti a megismerési igényt. Amennyiben az adatigénylő meghatározott módon szeretné megismerni az adatokat, úgy ezt csak fontos okból lehet más módon teljesíteni. Fontos oknak minősül az, ha az igénylő által megjelölt megismerési mód lényegesen magasabb költségvonatú.⁵⁹⁹ **Izlandon** a kizárólag elektronikusan tárolt dokumentumok esetében az adatigénylő választhat, hogy elektronikusan vagy nyomtatva szeretne hozzáférni a kért anyagokhoz.

6.3.6.2 Elektronikus forma

Az Infotv. nem nevesíti explicite, hogy az adatigényt nemcsak papír alapon, hanem elektronikus úton és formában is teljesíteni lehet. Csupán annyit említ a törvény ezzel kapcsolatosan, hogy ha a kért adatot korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozták, az igény teljesíthető az adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével.⁶⁰⁰ A törvény azt is megemlíti, hogy az igénylő másolatot kaphat az adatról (dokumentumról) annak tárolási módjától függetlenül.⁶⁰¹ Ebből következtetni lehet arra, hogy a papír alapú dokumentumot elektronikus formában is meg lehet ismerni, és az elektronikus dokumentumot is meg lehet papír alapon ismerni. A gyakorlat az explicit szabályozás ellenére a papír alapú megismerés mellett az online, elektromos megismerést is biztosítja az egyedi adatigénylés esetében.

Az **adatvédelmi biztos** arra is rámutatott még az Avtv. hatálya alatt, hogy jogszabály nem kötelezi a hatóságot arra, hogy az olyan dokumentumot, amely elektronikusan nem létezik, minden esetben digitalizáljon, és teljes egészében interneten közzétegyen, így a biztos megállapította, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülhet akként is, hogy a közérdekű adatnak minősülő iratok azon részét, melyet az önkormányzat a honlapján nem tett közzé, a hatóság épületében ügyfélfogadási időben teszi hozzáférhetővé.⁶⁰²

Lényegesebb kérdés az, hogy hogyan kell teljesíteni az elektronikus adatigényléseket. A dokumentumok szkennelése, jellemzően PDF formátumúvá koncentrállása esetén a dokumentumokban a keresés nem biztosított. Ez kifejezetten a nagy adattömeg esetében lehet problémás, hiszen jelentősen megnehezíti az adatok kereshetőségét. Hasonló a helyzet a nagyszámú statisztikai adatot tartalmazó dokumentumok esetében, főleg, ha az adatigénylő azokat fel kívánja dolgozni, és ezáltal kíván azokból következtetést levonni, illetőleg, ha tudományos kutatás céljára, vagy újságírási célra kívánja felhasználni az adatokat. Ezek az esetek ki is emelkednek az információszabadság általános szabályaiból, az állami szervek ugyanis nem görgethetnek adminisztratív akadályokat az adatmegismerés útjába.

A kutatás során lefolytatott interjúk alátámasztják a teljesítés formájának, módjának jelentőségét. Példaként említhető az ügyvédi fókuszcsoport körében lefolytatott interjú, amelynek során kiemelésre került, hogy elektronikus információszabadságban, elektronikus (nem papír alapú) dokumentumokban kell gondolkodni, és a szabályozást ezt szem előtt tartva kellene kialakítani (azzal a kiegészítéssel, hogy nem tudott, hogy jelenleg pontosan mi a helyzet, milyen mértékű a papíralapú és a digitális adatkezelés, de az sem, hogy az adatkezelések mennyire terhelik le a közigazgatást). Jelezték, hiányosság, hogy az Infotv. nem szabályozza, miként kell kiadni az adatokat. Ez azt eredményezi, hogy az adatkezelők például több ezer e-maillal, illetve pdf formátumban teljesítenek, minden file esetén letitkosítva, nem kereshető módon. Magában a szabályozásban ki lehetne térni arra, hogy milyen (kereshetőséget biztosító) file formátumban lehet és melyben nem lehet teljesíteni. Célszerű lehet a közadatok újrahasonosításáról szóló törvény mintájára előírni azt, hogy az elektronikus úton igényelt adatok esetében *a közérdekű adatot elektronikusan, informatikai eszközökkel automatikusan feldolgozható, nyílt formátumban, a – közérdekű adathoz kapcsolódó, rendelkezésre álló, az*

⁵⁹⁸ 1049/2001/EK rendelet 10. cikk (1) bek.

⁵⁹⁹ IFG 1. § (2) bek.

⁶⁰⁰ Infotv. 37. § (3a) bek. 2.m.

⁶⁰¹ Infotv. 29. § (3) bek.

⁶⁰² ABI-20/P/2008.



*alapvető elektronikus információbiztonsági követelmények sérelme nélkül rendelkezésre bocsátható - leíró adatokkal együttesen, a rendelkezésre álló nyelven köteles a közfeladatot ellátó szerv az igénylő rendelkezésére bocsátani.*⁶⁰³ A Közadattv. meg is határozza az informatikai eszközzel automatikusan feldolgozható formátum fogalmát, amely alatt az olyan fájlformátumot kell érteni, amely felépítése lehetővé teszi a benne rejlő egyedi adatok és adatstruktúra egyszerű azonosítását, felismerését és kinyerését az adatfeldolgozást végző informatikai eszközök és alkalmazások számára.⁶⁰⁴ Ehhez hasonló megfogalmazást tartalmaz a nyílt hozzáférésű adatokról rendelkező uniós irányelv is, amely szerint géppel olvasható formátum az „olyan fájlformátum, amely struktúrájának kialakítása folytán lehetővé teszi, hogy a szoftveres alkalmazások a benne szereplő egyedi adatokat – ideértve az egyedi ténymegállapításokat és azok belső struktúráját – könnyen azonosítsák, felismerjék és kinyerjék”.⁶⁰⁵

A nyílt hozzáférésű adatokról és a közszféra információinak további felhasználásáról szóló irányelv preambuluma szerint „egy dokumentum akkor tekinthető géppel olvasható formátumú dokumentumnak, ha olyan fájlformátumban van, amely a szoftveres alkalmazások számára lehetővé teszi, hogy a benne lévő egyedi adatokat könnyen beazonosítsák, felismerjék és kinyerjék. A géppel olvasható formátumban létrehozott fájlokban kódolt adatokat géppel olvasható adatoknak kell tekinteni.”⁶⁰⁶ Ebből fakadóan az irányelv is hasonló kötelezettséget ír elő a közszférabeli szervezeteknek (közfeladatot ellátó szerveknek) az elektronikus teljesítéssel kapcsolatosan. Az adatkezelők ez alapján „lehetőség szerint és adott esetben elektronikus eszközök révén, olyan formátumban bocsátják rendelkezésre a hozzájuk tartozó metaadatokkal együtt, amely nyílt, géppel olvasható, hozzáférhető, fellelhető és tovább felhasználható”.⁶⁰⁷

Látható tehát, hogy a kereshető formátum alkalmazása a közadatok újrahasznosításának magyar szabályozásában, illetve az uniós további felhasználással összefüggő szabályozásban is jelen van. Célszerű lehet kiterjeszteni ezt az elektronikus úton előterjesztett adatigénylésekre is, különösen arra tekintettel, hogy a közadat-újrahasznosítás a közfeladatot ellátó szervek feladata, így más vonatkozásban, más jogkörükben eljárva ilyen kötelezettségük – jóllehet pénzbeli ellenszolgáltatás ellenében – egyébként is fennáll. Fel kell hívni a figyelmet ugyanakkor arra, hogy az újrahasznosítással kapcsolatos díjazás tekintetében az adatbázis előállításához kapcsolódó személyi és anyagi költségek mellett a géppel olvasható formátumba történő konvertálás költsége – ide nem értve az anonimizálás és a felismerhetetlenné tétel költségeit és munkaerő-ráfordítását, amelyet akkor is biztosítani szükséges, ha a dokumentum és az abban szereplő adatok géppel nem olvashatóak – elenyésző.

Hasonló megoldást találunk az elektronikus közzététel esetében is, tehát az információszabadság proaktív szintjén. A közzétételi listákat digitális formában kell közzétenni,⁶⁰⁸ ami a jogirodalom szerint azt jelenti, hogy a dokumentum „olyan fájlformátumú, amely lehetővé teszi a szoftveres alkalmazások számára, hogy a benne lévő egyedi adatokat könnyen azonosítsák, felismerjék és kinyerjék”.⁶⁰⁹ Amennyiben a digitális formátum alatt mást is kellene érteni, úgy egyértelművé teszi az Infotv. vonatkozó rendelkezése, hogy a dokumentumokat (és a bennük szereplő adatokat) „kinyomtatható és részleteiben is adatvesztés és -torzulás nélkül kimásolható módon” kell közzétenni.⁶¹⁰

Az információszabadság más területein, a proaktív közzététellel összefüggésben, illetve a közadatok újrahasznosítása terén érvényesülnek az adatok kereshetőségére és másolhatóságára vonatkozó elvek, amelyeknek az egyedi adatigénylésekre való kiterjesztése is üdvözlendő lenne ezért egy információs társadalomban.

Megjegyzendő, hogy a 3. Kutatás is kitér az adatigénylésre adott válasz technológiai minimumának a másolhatóság, kereshetőség stb.) a kérdésére.

⁶⁰³ Közadattv. 16. §

⁶⁰⁴ Közadattv. 4. § 3. pont

⁶⁰⁵ 2. cikk 13. pont

⁶⁰⁶ (35) preambulumbekkezdés

⁶⁰⁷ 5. cikk (1) bek.

⁶⁰⁸ Infotv. 33. § (1) bek.

⁶⁰⁹ Révész Balázs – Buzás Péter: Átláthatóság a közpénzügyekben. Dialóg Campus, Budapest, 2018. 26.

⁶¹⁰ Infotv. 33. § (1) bek.



H13.2	Az Infotv.-nek az utóbbi évek technikai fejlődéseire is tekintettel különbséget kellene tennie az elektronikus és a papír alapú megismerés között azáltal, hogy az elektronikusan teljesített adatigénylések esetében „géppel olvasható formátumot” kellene biztosítani a nyílt hozzáférésű adatokról szóló irányelv mintájára
H13.3	Az átadott, rendelkezésre bocsátott adatokat kereshető formában kell megkapnia az igénylőnek, amely jogszabályi korrekcióval elérhető.

Az Infotv.-nek különbséget kellene tennie az elektronikus és a papír alapú megismerés között azáltal, hogy az elektronikusan teljesített adatigénylések esetében „géppel olvasható formátumot” kellene biztosítani a nyílt hozzáférésű adatokról szóló irányelv mintájára. Javasolt tehát az elektronikus úton teljesített adatigénylések esetében a géppel olvasható formátum biztosítása azokban az esetekben, amelyekben ezt az adat vagy a dokumentum jellege (pl. fényképek, grafikonok stb.) nem zárja ki. A H13.2. beigazolódott. A H13.3. hipotézis részben beigazolódott.

H13.1	Az adatigénylés pontossága, pontosítása tekintetében korrekciós mechanizmust kellene a törvénybe iktatni a Kvt. mintájára, a visszakerdezés szabályának módosításával. A közfeladatot ellátó szerv, ha az adatigénylés nem egyértelmű, köteles megjelölni azokat a dokumentumokat, illetve dokumentumok körét, amelyek az igény tárgyához tartozóak, és ezzel segíteni a jóhiszeműség követelménye szerint az adatigénylő igényének pontosítását.
-------	---

A kérdéskörrel kapcsolatosan lásd az 1.4.2.1 alfejezetet!

6.3.6.3 Megismerési módok

Amennyiben megnézzük a nemzetközi egyezményeket és az uniós szabályozást, úgy azok jellemzően két megoldást ötvöznek: egyrészt az adatigénylő választására bízzák a megismerés módját, formáját, másrészt egyfajta biztonsági szabályt is létesítenek arra az esetre, ha ez nagy adminisztratív terheket vagy aránytalan munkaerő-ráfordítást jelentene a közfeladatot ellátó szerv részéről.

Célszerű lehet az Infotv.-ben is egyértelműen jelezni azt, hogy az adatigénylő az alapjogával többféle módon élhet, ő választhat. Erre alkalmasak lehetnek a nemzetközi és uniós jogi dokumentumok megfogalmazásai.

39. táblázat: Megismerési módok szabályozása egyes jogi dokumentumokban

Pontos hivatkozás	Rendelkezés
Tromsø-i Egyezmény 6. Cikk 1.	Ha egy közérdekű adatot tartalmazó iratot hozzáférhetővé tettek, az igénylőnek joga van választani, hogy az eredeti példányt vagy annak egy másolatát megtekinti, vagy arról másolatot kér a választása szerinti - a szervnél elérhető - formában vagy formátumban [...].
Aarhusi Egyezmény 4. cikk 1. b)	Valamennyi Fél biztosítja [...], hogy a hatóságok környezeti információ kérése esetén a nyilvánosság rendelkezésére bocsátják a kért információt a nemzeti szabályozás keretében, ideértve, amennyiben igénylik, az alábbi b) bekezdésben foglaltak szerint az ezen információt tartalmazó vagy azt alkotó eredeti dokumentumok másolatait: [...] b) a kért formában.
1049/2001/EK rendelet 10. cikk (1) bek.	A kérelmező helyszíni tanulmányozás vagy másolat átvétele útján férhet hozzá a dokumentumhoz, beleértve adott esetben az elektronikus másolatot is, ahogyan az a kérelmező igényeinek jobban megfelel. [...]

Forrás: saját szerkesztés



40. táblázat: Megismerési módok szabályozása egyes jogi dokumentumokban (kivételek)

Pontos hivatkozás	Rendelkezés
Tromsø-i Egyezmény 6. Cikk 1. és 3.	[...] kivéve, ha az erre vonatkozó kívánsága észszerűtlen. A közhatalmi szerv a közérdekű adatot tartalmazó irathoz való hozzáférést úgy is biztosíthatja, hogy az igénylőnek könnyen hozzáférhető alternatív forrásokat ajánl.
Aarhusi Egyezmény 4. cikk 1. b)	[...] a kért formában, kivéve azokat az eseteket: (i) ha a hatóság számára észszerű az információt más formában rendelkezésre bocsátani, mely esetben az eltérő rendelkezésre bocsátási forma okait is ismertetik, vagy (ii) ha az információ más formában már nyilvánosan rendelkezésre áll.
1049/2001/EK rendelet 6. cikk (3) bek.	Ha a kérelem jelentős terjedelmű vagy nagyszámú dokumentumra vonatkozik, az érintett intézmény nem hivatalos úton tárgyalhat a kérelmezővel a méltányos megoldás érdekében.
1049/2001/EK rendelet 10. cikk (2) bek.	Ha a dokumentumot az érintett intézmény már közzétette, és az a kérelmező számára könnyen hozzáférhető, az intézmény a dokumentumokhoz való hozzáférés biztosításának kötelezettségét úgy is teljesítheti, hogy tájékoztatja a kérelmezőt a kért dokumentumhoz való hozzáférés módjáról.

Forrás: saját szerkesztés

41. táblázat: Összehasonlító táblázat a megismerési módokról és az azok közötti áttérésről

	Infotv.	Tromsø-i Egyezmény	Aarhusi Egyezmény	1049/2001/EK rendelet
Másolat kérése	29. § (3) bek.	6. cikk 1.	4. cikk 1. b)	10. cikk (1) bek.
Betekintés				
Más mód ajánlása az adatkezelő által	29. § (4) bek.	6. cikk 3.		
Teljesítés fellelési hely megjelölésével	30. § (2) bek.		4. cikk 1. b)	10 cikk (2) bek.
Észszerűtlenség miatti megtagadás		6. cikk 1.	4. cikk 1. b)	
Jelentős terjedelmű vagy nagyszámú dokumentumra vonatkozó kérelem / aránytalan nehézség nélkül	29. § (4) bek. 30. § (2) bek.			6. cikk (3) bek.

Forrás: saját szerkesztés

Az adatok megismerésének a módja tekintetében mind a Tromsø-i, mind az Aarhusi Egyezmény, mind az 1049/2001/EK rendelet tartalmazza a betekintést és a másolat kérését. Az uniós rendelet ki is emeli, hogy másolat alatt az elektronikus másolatot is érteni kell. Látható az is, hogy e jogi aktusok tipikusan egy rendelkezésen belül rendelkeznek az eredeti példány megtekintéséről és a másolat kéréséről. Az Infotv. kizárólag a másolat kérését nevesíti explicit módon, a betekintést nem. A joggyakorlat már régóta elfogadta azt, hogy betekintéssel is lehet joghatályosan teljesíteni a megismerési igényt: ez már az adatvédelmi biztos⁶¹¹ gyakorlatában is megjelent, de a NAIH is ezt a gyakorlatot követi.⁶¹² Valamennyi jogi aktus tartalmaz arra vonatkozó rendelkezést, hogy az adatigény teljesíthető nyilvános forrás megjelölésével, olyan link megküldésével, ahol az adott információ elérhető. Ez egyébként egybe is vág a Hatóság állandóan követett gyakorlatával, amely szerint a közfeladatot ellátó szervezetnek minél

⁶¹¹ AVB/1175/K/2008.; AVB/20/P/2008.

⁶¹² NAIH-4973/2012/V.; NAIH-5811/2012/V.; NAIH/2018/436/V.; NAIH beszámoló 2019. 106.



több adatot kell nyilvánosan elérhetővé tenniük, ezzel csökkentve az egyedi adatigényléseket és a saját munkaterhüket.

Adatvédelmi biztos 2010-es beszámolója

„A már közzétett adatokra vonatkozó adatkérések elutasítása is elég gyakori, noha arra már a korábbi biztosok is többször felhívták a figyelmet, hogy a közérdekű adatok kezelőjének attól függetlenül kell teljesítenie a közérdekű adatok megismerése iránti egyedi igényeket, hogy ezeket az adatokat korábban közzé tették-e vagy sem. Az Infotv.⁶¹³ 5. §-a értelmében a közzétételi listákon szereplő adatok közzététele nem érinti az adott szervnek [Avtv.] 20. §-a szerinti, továbbá a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok közzétételével kapcsolatos más jogszabályban meghatározott kötelezettségeit. Hasonlóképpen rendelkezik az államháztartás működési rendjéről szóló 292/2009 (XII. 19.) Korm. rendelet 232. § (4) bekezdése is, mely kimondja, hogy amennyiben a közérdekű adat igénylője adatigénylését annak ellenére fenntartja, hogy már tájékoztatást kapott a közzétett adatok elérhetőségéről, az adatigénylést teljesíteni kell.”⁶¹⁴

A nyilvános forrás megjelölése lényegében alesete annak a **Tromsø-i Egyezményben** megjelenő szabálynak, mely szerint „A közhatalmi szerv a közérdekű adatot tartalmazó irathoz való hozzáférést úgy is biztosíthatja, hogy az igénylőnek könnyen hozzáférhető alternatív forrásokat ajánl.”⁶¹⁵ Ez álláspontunk szerint járható útnak tűnik a magyar szabályozásban is – amellet, hogy az Egyezménynek való megfelelést biztosítani kell, hiszen a közfeladatot ellátó szerv ezt csak „ajánlja”, ami azt is jelenti, hogy az aszerint megvalósuló teljesítés feltétele az adatigénylő beleegyezésétől függ. Hasonló jogelvet a bírói gyakorlatban is találunk, amely kimondja, hogy az adatigényléstől eltérő teljesítési módra csak abban az esetben van lehetőség, ha azt az adatigénylő „kifejezetten elfogadja”.⁶¹⁶ Ennek egy speciális változatát tartalmazza az Infotv., amikor kimondja, hogy az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell arról, hogy „az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptervekenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, illetve a másolatként igényelt dokumentum vagy dokumentumrész jelentős terjedelmű, továbbá a költségtérítés mértékéről, valamint az adatigénylés teljesítésének a másolatkészítést nem igénylő lehetőségeiről.”⁶¹⁷

H13.4	A Hatóság töretlen gyakorlatára és a Tromsø-i Egyezmény szabályozására tekintettel olyan jogalkotási korrekció szükséges, amely előírja, hogy „a közhatalmi szerv a közérdekű adatot tartalmazó irathoz való hozzáférést úgy is biztosíthatja, hogy az igénylőnek könnyen hozzáférhető alternatív forrásokat ajánl.”
-------	--

A főszabály tehát az, hogy az adatigénylő által kért módon kell teljesíteni az adatigénylést, ennek a magyar szabályozás is megfelel. Ez alól egy automatikus kivétel van mind a négy vizsgált aktusban: ha a dokumentum vagy adat nyilvános forrásban elérhető. A magyar szabályozást két módon lehet egyértelműsíteni, ezzel fokozva az önkéntes jogkövetést:

1. **A betekintési jog lehetőségének egyértelmű említésével a másolatkészítés mellett, e körben sem tévesztve szem elől a meg nem ismerhető adatok felismerhetetlenné tételének kötelezettségét.**
2. **Annak törvénybe iktatásával, hogy a közérdekű adatot kezelő szervezet az igénylőnek könnyen hozzáférhető alternatív forrásokat ajánlhat. A H13.4 hipotézis beigazolódtott.**

A kutatás eredményei a betekintés lehetősége részletesebb szabályozásának szükségességét nem támasztják alá.

Az egyes jogi aktusok eltérő módon állapítanak meg kivételeket azzal kapcsolatosan, hogy mikor nem az adatigénylő választása szerinti megismerési módon kell teljesíteni az igényléseket. Ez egyfajta rugalmasságot ad az adatkezelőnek, hogy adminisztratív terheit csökkenthesse, és az alapjog se

⁶¹³ Az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény.

⁶¹⁴ ABI-558/2010/P.

⁶¹⁵ Tromsø-i Egyezmény 6. cikk 3.

⁶¹⁶ Kúria Pfv.22.360/2017/11. [19]

⁶¹⁷ Infotv. 29. § (4) bek.



üresedjen ki, az adatigénylő megkapja a kért információt. Az aktusok tipikusan kétféle megoldást alkalmaznak ezzel kapcsolatosan:

1. Észszerűtlenségi klauzulát alkalmaznak;
2. Akkor van rá lehetőség, ha az adatigény nagy számú vagy jelentős terjedelmű dokumentumra vonatkozik.

A **Tromsø-i Egyezmény** vonatkozó rendelkezése értelmében akkor nem kell az adatigénylő által kért módon teljesíteni, ha az igénylő erre vonatkozó kívánsága észszerűtlen. Az **Aarhusi Egyezmény** fordított szabályozási logikát alkalmaz és akkor biztosít erre lehetőséget, ha „*a hatóság számára észszerű az információt más formában rendelkezésre bocsátani*”. Az észszerűség fogamát azonban egyik Egyezmény sem definiálja, és nem sorolnak fel vonatkozó példákat sem.

A másik megoldás látható az **uniós rendelet** szabályozásán, amely azonban nagymértékben a felek együttműködésére bízva a megismerés módját és az igény teljesítését. A rendelet vonatkozó szabálya szerint „*ha a kérelem jelentős terjedelmű vagy nagyszámú dokumentumra vonatkozik, az érintett intézmény nem hivatalos úton tárgyalhat a kérelmezővel a méltányos megoldás érdekében.*” Az **Infotv.** szabályozása is ezt a logikát követi, jóllehet két helyen eltérő módon fogalmazza meg ennek lehetőségét. A 29. § (4) bekezdés szerint az adatkezelő tájékoztatni köteles az adatigénylőt az adatok megismerésének másolást nem igénylő módjairól, abban az esetben, ha az adatigénylés alapján költségtérítés esedékes és *az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptervékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, illetve a másolatként igényelt dokumentum vagy dokumentumrész jelentős terjedelmű.*

Arról, hogy az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptervékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, illetve a másolatként igényelt dokumentum vagy dokumentumrész jelentős terjedelmű, továbbá a költségtérítés mértékéről, valamint az adatigénylés teljesítésének a másolatkészítést nem igénylő lehetőségeiről az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell. Az erre vonatkozó általános szabályt pedig a 30. § (2) bekezdése tartalmazza, amely szerint akkor lehet eltérni az adatigénylő által kért módtól és formátumtól, amennyiben azt aránytalan nehézség nélkül lehet teljesíteni.

A **Kúria** kiemelte, hogy az adatkezelőnek alapvetően az adatigénylő által kért és a jogszabály által megengedett módon kell az adatigénylést teljesíteni. A Kúria szerint a betekintés felajánlása érdemben akkor minősül joghatályos teljesítésnek, ha az igénylő az eredetileg kért közlési mód helyett azt kifejezetten elfogadja.⁶¹⁸ Egy **elvi bírósági határozat** értelmében mérlegelés kérdése az, hogy mit jelent az aránytalan nehézség, mikor mondhatja az adatkezelő, hogy nem tudja a kért formában teljesíteni az adatigénylést.⁶¹⁹

A **NAIH** több döntésében foglalt állást akként, hogy akkor nem az igénylő által kért módon kell teljesíteni az adatigénylést, ha az a közfeladatot ellátó szerv számára aránytalan nehézséget jelent, így például, ha nem rendelkezik infrastruktúrával. A Hatóság szerint ilyen esetben az adatigénylővel kell kompromisszumra jutnia a szervnek a teljesítés érdekében.⁶²⁰ A NAIH egy 2018-as döntésében azon az állásponton volt, hogy abban az esetben, ha a közfeladatot ellátó szerv az adatigénylés időpontjában sem humán erőforrással, sem technikai eszközökkel nem rendelkezik ahhoz, hogy az adatigényléssel érintett nagymennyiségű dokumentumot elő tudja készíteni, úgy az adatok megismerését betekintés, jegyzet és képfelvétel-készítés biztosításával is teljesíteni lehet.⁶²¹ A 2019-es beszámolóban a Hatóság szintén rámutatott, hogy az adatigénylők az adatkezelővel történt egyeztetést követően bármikor dönthetnek úgy, hogy módosítják azt a formát, illetve módot, ahogyan a közérdekű adatokat megszeretnék kapni, ami által jelentősen csökkenthető vagy ki is iktatható az adatigénylés költségvonzata.⁶²²

Hasonló irányvonalakat fedezhetünk fel már **az adatvédelmi biztos gyakorlatában** is. A biztos szerint az adatkérőnek joga van ahhoz is, hogy nagy mennyiségű dokumentumba betekintsen, de ahhoz is, hogy ezekről másolatot kérjen.⁶²³ Az adatvédelmi biztos arra is rámutatott még az Avtv. hatálya alatt,

⁶¹⁸ Kúria Pfv.22.360/2017/11. [19]

⁶¹⁹ EBH 2006. 1417.

⁶²⁰ NAIH-4973/2012/V.; NAIH-5811/2012/V.

⁶²¹ NAIH/2018/436/V.

⁶²² NAIH beszámoló 2019. 106.

⁶²³ ABI-1175/K/2008.



hogy jogszabály nem kötelezi a hatóságot arra, hogy az olyan dokumentumot, amely elektronikusan nem létezik, minden esetben digitalizáljon, és teljes egészében interneten közzétegyen, így a biztos megállapította, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülhet akként is, hogy a közérdekű adatnak minősülő iratok azon részét, melyet az önkormányzat a honlapján nem tett közzé, a hatóság épületében ügyfélfogadási időben teszi hozzáférhetővé.⁶²⁴

Az **RTI index** 20. indikátora azt vizsgálja, hogy a közfeladatot ellátó szervezeteknek az adatok megismerését illetően az adatigénylő igényei szerint kell-e eleget tenniük, és hogy ezt csak egyértelmű és korlátozott szabályok alapján korlátozhatják, mint amilyen pl. a dokumentumok védelme. Maximális pontszámot kapott 13 ország, közöttük Magyarország is (*Bulgária, Ciprus, Csehország, Finnország, Franciaország, Horvátország, Lettország, Lengyelország, Németország, Spanyolország, Szlovákia és Szlovénia*). 4 ország kapott egy pontot ennek az indikátornak a teljesítésére (*Hollandia, Írország, Luxemburg és Málta*). 10 olyan uniós tagállam volt, aki – nagyrészt a szabályozás hiánya miatt – egyetlen pontszámot sem gyűjtött ezen indikátorral összefüggésben (*Ausztria, Belgium, Dánia, Észtország, Görögország, Litvánia, Olaszország, Portugália, Románia, Svédország*).⁶²⁵

H13.4	A Hatóság töretlen gyakorlatára és a Tromsø-i Egyezmény szabályozására tekintettel olyan jogalkotási korrekció szükséges, amely előírja, hogy „a közhatalmi szerv a közérdekű adatot tartalmazó irathoz való hozzáférést úgy is biztosíthatja, hogy az igénylőnek könnyen hozzáférhető alternatív forrásokat ajánl.”
H9.4	Az adatigénylés megtagadásának minősül az, ha a közfeladatot ellátó szerv az adatokba való betekintés lehetőségét biztosítja, jóllehet az igénylő nem ezt kérte, és ahhoz később sem járult hozzá. Megoldást kínálhat erre egy jogalkotási korrekció biztosítása: <ol style="list-style-type: none"> 1. akár együttműködési kötelezettség formájában, 2. akár az adatigénylő választásán alapuló vagy 3. törvény által meghatározott, teljesítési módok közötti áttérés formájában.

Az Infotv. kétféle megfogalmazást is tartalmaz párhuzamosan azzal összefüggésben, hogy mikor lehet az igényléstől eltérő módon teljesíteni az igényt, a 30. § (2) bekezdés szerint akkor, ha annak teljesítése aránytalan nehézséget okoz, a 29. § (4) bekezdése szerint pedig, ha az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptervékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, illetve a másolatként igényelt dokumentum vagy dokumentumrész jelentős terjedelmű. Álláspontunk szerint a két megoldás nem zárja ki egymást, és a 29. § (4) bekezdése lényegében kibontja azokat a feltételeket, amelyek esetén „aránytalan nehézségről” beszélhetünk. Ebben a tekintetben tehát nem szükséges jogalkotási korrekció.

Felmerülhet, hogy az észszerűségi klauzula bevezetése indokolt lehet. Álláspontunk szerint azonban az Infotv. előbb említett rendelkezései bár nem azonos megfogalmazással, de lefedik azon esetköröket, amelyek esetében az adatigénylés szerinti teljesítési mód észszerűtlen. Felvetődhet az, hogy mivel mind a Tromsø-i, mind az Aarhusi Egyezményben több helyen megjelenik az észszerűség jogintézménye, így az ezen egyezmények szabályozásán végigvonul, ezért célszerű lehet azt az Infotv.-be is inkorporálni. Célszerű lehet ezért az Infotv. 30. § (2) bek. 1. mondatát akként módosítani, hogy „**Az adatigénylésnek közérthető formában és - amennyiben ez észszerűen lehetséges, különösen ha az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv aránytalan nehézség nélkül teljesíteni képes - az igénylő által kívánt formában, illetve módon kell eleget tenni.**” Más okból azonban szükséges az észszerűtlenség mint megtagadási ok bevezetése. Ehhez lásd az 1.5.5.2.4.2.6.2. pontot.

A másik teljesítési módra, formátumra történő áttérés egy esetben automatikus, ha az adat elérési, hozzáférési helyét adja meg az adatkezelő. Ebben az esetben nem szükséges az igénylő kifejezett beleegyezése. Más esetekben akkor lehet áttérni a magyar szabályozás alapján az adatigénylésben megfogalmazott módtól más megismerési módra vagy formátumra, amennyiben annak teljesítése aránytalan nehézséget jelent a közfeladatot ellátó szerv számára.

⁶²⁴ ABI-20/P/2008.

⁶²⁵ <https://www.rti-rating.org/country-data/by-indicator/20/>



Ez tehát a felek együttműködési kötelezettségének a megismerés módjára vonatkozó speciális változata.

A magyar szabályozást két módon lehet egyértelműsíteni, ezzel fokozva az önkéntes jogkövetést:

1. A betekintési jog lehetőségének egyértelmű említésével a másolatkészítés mellett, illetve annak jelzésével, hogy a betekintés ingyenes.
2. Annak törvénybe iktatásával, hogy a közérdekű adatot kezelő szervezet az igénylőnek könnyen hozzáférhető alternatív forrásokat ajánlhat. **A H13.4. hipotézis beigazolódtott.**

Főszabály szerint az adatigénylés megtagadásának minősül az, ha a közfeladatot ellátó szerv az adatokba való betekintés lehetőségét biztosítja, jóllehet az igénylő nem ezt kérte, és ahhoz később sem járult hozzá. Ez alól részben kivétel az Infotv. 29. § (4) bekezdése, amely szerint az adatigénylő az adatkezelő tájékoztatása alapján másolatkészítést (költségtérítést) nem igénylő módon is megismerheti az adatokat, ezt azonban az adatigénylőnek mindenképpen el kell fogadnia (H9.4 hipotézis). A civil szervezetek részvételével tartott fókuszcsoportos interjú során elhangzott vélemény szerint a kiadás helyett alkalmazott betekintés csak akkor lehet alternatíva, ha ez az adatigénylőnek megfelel, azzal, hogy lehetővé kell számára tenni a másolat készítését. A kutatási terv több alternatívát vázolt fel, ami alapján a nem megfelelő teljesítés rendezhető lenne, a lehetőségek bővíthetők lennének. Megoldást kínálhat erre egy jogalkotási korrekció biztosítása

1. akár együttműködési kötelezettség formájában,
2. akár az adatigénylő választásán alapuló vagy
3. törvény által meghatározott, teljesítési módok közötti áttérés formájában.

Az együttműködési kötelezettség a megismerési módok, így a betekintés tekintetében jelenleg is szerepel az Infotv.-be. Az előbb említett 29. § (4) bek. pontosan ezt mondja ki, jóllehet az erre vonatkozó rendelkezés megismerése nehézkes, más tényállási elemek közzé rejtett, ezért kiemelése lehet szükséges. Abban az esetben azonban, ha a jogalkotó a fenti módon rendezi a megismerés módjait, úgy erre nincsen már külön szükség. Másrésztől hozzájárulhat a szabály egyértelműsítéséhez, ha a jogalkotó az Infotv. egy együttműködésre vonatkozó alapelvet helyez el. **A H9.4 hipotézis első pontja részben beigazolódtott.** Az adatigénylő választásán alapuló korrekció az előbb elmondottakhoz kapcsolódik: erre jelenleg is lehetőség van, sőt ez az egyetlen út. Ebben a tekintetben a jogszabály már most is kielégítő, tartalommal azt az együttműködési kötelezettséggel kapcsolatosan az előbb kifejtettek tölthetik fel, és fokozhatják a hatékonyságát. **A H9.4 hipotézis második pontja részben beigazolódtott.** A törvény a teljesítési módok közötti áttérést csak részben szabályozza, a H13.4 hipotézisnél elmondottak itt is érvényesek, így ebben a tekintetben üdvözlendő lenne jogszabályi változtatás. **A H9.4 hipotézis harmadik pontja beigazolódtott.**

Javaslat az Infotv. módosítására

26. § (2) Közérdekből nyilvános **Közérdekű** adat a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata, valamint azok a személyes adatai, amelyek megismerhetőségét törvény előírja. ~~A közérdekből nyilvános személyes adatok a célhoz kötött adatkezelés elvének tiszteletben tartásával terjeszthetők.~~

(2a) Az (1) bekezdés szerinti tájékoztatási kötelezettség a közérdekű adatok elektronikus formában történő nyilvánosságra hozatalával vagy a korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozott adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is teljesíthető. (2b) A (2) bekezdés szerinti személyes adatok honlapon történő közzétételére az 1. melléklet és a közfeladatot ellátó személy jogállására vonatkozó külön törvény rendelkezései irányadóak.

30. § (2) Az adatigénylésnek közérthető formában és - amennyiben ezt az adatot kezelő **közérdekű adatot kezelő szervezet** közfeladatot ellátó szerv aránytalan nehézség nélkül teljesíteni képes - az igénylő által kívánt formában, illetve módon, **elektronikus úton történő teljesítés esetén a kereshetőséget biztosító, széles körben használt, géppel olvasható és interoperabilis formátumban** kell eleget tenni, **kivéve, ha az ilyen formátum előállítása aránytalanul nagy erőfeszítést igényelne.** Ha a kért adatot korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozták, az igény teljesíthető az adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is. Az adatigénylést



nem lehet elutasítani arra való hivatkozással, hogy annak közérthető formában nem lehet eleget tenni.

(2a) Az adatok megismerését betekintés útján is biztosítani lehet, kivéve, ha ez ellen az adatigénylő kifejezetten tiltakozik. A betekintés ingyenes, a betekintés során az igénylő saját költségén másolatot, feljegyzést felvételt készíthet a megtekintett dokumentumokról.

(2b) A közérdekű adatot kezelő szervezet a közérdekű adathoz való hozzáférést úgy is biztosíthatja, hogy az igénylőnek könnyen hozzáférhető alternatív forrásokat ajánl.

(2c) Ha a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, akkor a (2a) és (2b) bekezdés szerinti betekintés, illetőleg hozzáférés a közérdekű adatot tartalmazó dokumentumban szereplő meg nem ismerhető adat felismerhetetlenné tételével biztosítandó.

(2d) Ha az adatigénylés olyan adatok megismerésére irányul, amelyek a közérdekű adatot kezelő szervezetnél az igénylés szerinti formában nem állnak rendelkezésre, úgy az adatot akkor kell létrehozni, ha az nem igényel számottevő nehézséget vagy erőfeszítést, kivéve, ha az adatok létrehozása az adatkezelő számára nagyobb idő- vagy munkaráfordítással járna.

(2e) Ha az igényelt gyűjteményes adat nem áll az adatkezelő rendelkezésére, az igényt nem lehet elutasítani erre hivatkozással, kivéve, ha a gyűjteményes adat előállítására az adatkezelő számára nagyobb idő- vagy munkaráfordítással járna.

6.3.7 A megismerési korlátok, megtagadási okok

42. táblázat: A 14. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K14	Hogyan biztosítható az, hogy a közfeladatot ellátó szervek ne visszaélészerűen hivatkozzanak a megtagadási okokra, illetve hogyan csökkenthető a megtagadási okokkal összefüggésben az adatok megismerésének korlátozása?
H14.1	Ha a megtagadás tekintetében diszkrecionális jogköre van az adatkezelőnek, úgy olyan érdekmérlegelést kellene elvégeznie, amely alkalmas az egymással szemben álló érdekek megfelelő egyensúlyozására, figyelembevételére, erre a nyomós közérdek tesztje alkalmas.
H14.2	Az adatigénylő nem köteles megjelölni azt, hogy milyen okból kéri az adatokat, így ez az adatigénylés megtagadása, a megismerés korlátozása során sem vehető figyelembe. Ez ugyanakkor az adatkezelő megfelelő mérlegelési lehetőségét korlátozza a megismerés korlátozásának vizsgálata során, amely nem értékelhető az adatkezelő terhére.
H14.3	Tehertemesítene a korrekciós mechanizmusokat, ha tartalmi szempontú, részletesebb indoklást tartalmazna az elutasítás.
H14.4	Az Infotv. 27. § (2) bekezdése felsorolásában célszerű korlátozási alapként nevesíteni az adó-, bank- és értékpapírtitkot, ez ugyanis támogatja az önkéntes jogkövetést.
H14.5	Amennyiben az igényelt adat döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adatnak minősül, úgy az ezzel kapcsolatos peres eljárásokban célszerű az üzleti titok megismerésére vonatkozó rendelkezésekhez hasonló rendelkezéseket a törvénybe iktatni (pl. kivonat készítésére vonatkozó kötelezettség, a kitararási szabályok pontosítása).
H14.6	Egyes döntés megalapozását szolgáló adatok nyilvánossága, közadattá nyilvánítása alkotmányosan elfogadható mértékben növelheti az információszabadság érvényesülését.
H14.7	Számlaszintű elszámolásra kötelezést a gyakorlat szűken értelmezi, ezért ezzel a megtagadási okkal összefüggésben nem szükséges korrekciót alkalmazni. A tényleges jogalkotói cél eléréséhez a rendelkezés pontosítása válhat szükségessé.
H14.8	A személyes adatokkal kapcsolatos szabályozás tekintetében 1. nem szükséges korrekció; 2. az Infotv. 26. § (2) bekezdés adatkörének bővítése lehet szükséges;



	<p>3. törvényben előírt szempontokon nyugvó mérlegelés előírása lehet szükséges, mikor lehet szükség a személyes adatok közérdekből nyilvános adatokká alakítására;</p> <p>4. a közérdekből nyilvános adat fogalmának kiegészítése lehet szükséges, amely által a jogalkalmazó diszkreciójában is megjelenhet a közérdekből nyilvános adattá minősítés a törvényi előírásokon túl, ezzel reagálván az EJEB Helsink-i döntésében lefektetett közérdekűségi szempontokra.</p>
H14.9	Az üzleti titokra hivatkozó megtagadás esetén a visszaélés csökkenthető, ha a szerződő feleket jogszabály kötelezi arra, hogy az üzleti titkot tartalmazó szerződés megkötésekor kötelesek indokolással ellátva megjelölni a szerződésnek azon részeit, amelyek üzleti titokkal érintettek.
H14.10	Amennyiben az üzleti titokkal összefüggésben az adatkezelő nem a saját üzleti titkát védi, a bíróság olyan személyre hoz kötelező erejű döntést, aki nincsen benne a perben, mert önkéntesen nem avatkozott bele. Korrekció lehet, ha a titokgazda, a titok jogosultja, a harmadik személy is perbeli szereplővé válik.
H14.11	Az Sztj.-ben szereplő, információszabadsággal kapcsolatos rendelkezések Infotv.-be való áthelyezése lehet indokolt, mivel az az üzleti titokhoz hasonlóan jobban illeszkedik a közérdekűadat-igényléshez, mint a szerzői joghoz.
H14.12	A közadatok újrahaznosításával összefüggő implementációs kötelezettségek mintájára célszerű egy arra vonatkozó kivételszabályt elhelyezni az Infotv.-ben, miszerint: „a közfeladatot ellátó szervek nem gyakorolhatják az adatbázis előállítójának a jogát”.

Forrás: saját szerkesztés

6.3.7.1 Általános szempontok, érdekmérlegelés

H14.1	Ha a megtagadás tekintetében diszkrecionális jogköre van az adatkezelőnek, úgy olyan érdekmérlegelést kellene elvégeznie, amely alkalmas az egymással szemben álló érdekek megfelelő egyensúlyozására, figyelembevételére, erre a nyomós közérdek tesztje alkalmas.
H14.2	Az adatigénylő nem köteles megjelölni azt, hogy milyen okból kéri az adatokat, így ez az adatigénylés megtagadása, a megismerés korlátozása során sem vehető figyelembe. Ez ugyanakkor az adatkezelő megfelelő mérlegelési lehetőségét korlátozza a megismerés korlátozásának vizsgálata során, amely nem értékelhető az adatkezelő terhére.
H14.3	Tehementesítené a korrekciós mechanizmusokat, ha tartalmi szempontú, részletesebb indoklást tartalmazna az elutasítás.

Forrás: saját szerkesztés

6.3.7.1.1 Adatigény elutasításának indokolása

Az **Infotv.** szerint az igény teljesítésének megtagadásáról, annak indokaival, valamint az igénylőt e törvény alapján megillető jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatással együtt, az igény beérkezését követő 15 napon belül írásban vagy – ha az igényben elektronikus levelezési címét közölte – elektronikus levélben értesíteni kell az igénylőt. Az elutasított kérelmekről, valamint az elutasítások indokairól az adatkezelő nyilvántartást is vezet, és az abban foglaltakról minden évben január 31-éig tájékoztatja a Hatóságot.⁶²⁶ A **Tromsø-i Egyezmény** szerint, ha a közhatalmi szerv egészben vagy részben elutasítja a közérdekű adatot tartalmazó irathoz való hozzáférés iránti igényt, akkor az elutasítás alapjául szolgáló indokot közölni kell. Az igénylőnek joga van arra, hogy kérésére az elutasítás írásbeli indokolását megkapja a közhatalmi szervtől.⁶²⁷ Az **Aarhusi Egyezmény** szerint az elutasítás tartalmazza az elutasítás okait, és tájékoztatást ad a jogorvoslati eljárás hozzáférhetőségéről. Ezen felül

⁶²⁶ Infotv. 30. § (3) bek.

⁶²⁷ Tromsø-i Egyezmény 5. cikk 6.



azt is kimondja, hogy a kérés elutasítása írásban történik akkor, ha a kérést írásban nyújtották be, vagy a kérelmező így igényli. Az **uniós jog** szerint az uniós intézmény írásbeli, indoklással ellátott válaszában teljesen vagy részlegesen elutasítja a kérelmet, továbbá tájékoztatja a kérelmezőt arról a jogáról, hogy megerősítő kérelmet nyújthat be.⁶²⁸

A **jogirodalom** szerint „a megfelelő indokokkal alátámasztott elutasítás [...] nagyban hozzájárul ahhoz, hogy az igénylő valóban tisztában legyen azzal, és megértse azt, hogy miért nem teljesítették az igényét.”⁶²⁹ Ezáltal az igénylő „képes lesz a megfelelő döntést meghozni az esetlegesen igénybe vett jogorvoslati lehetőséggel kapcsolatban is.”⁶³⁰

Az **Alkotmánybíróság** is rámutatott ugyan arra, hogy amennyiben az adatkezelő szerv a közérdekű adat kiadásának megtagadása mellett dönt, azt az Alaptörvényből levezethető, valamint a törvényben meghatározott szempontoknak megfelelően indokolni köteles,⁶³¹ ez azonban sokszor nem valósul meg, nem indokolják, hogy egyes adatok miért nem ismerhetők meg. Sokszor az is előfordul, hogy teljes dokumentumok megismerését tagadják meg a szervek. A döntéselőkészítő (döntés megalapozását szolgáló) adatokkal összefüggésben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az indokolásnak egyrészt ki kell terjednie arra, hogy pontosan milyen folyamatban lévő eljárásban meghozandó döntés megalapozását szolgálja a kiadni kívánt közérdekű adat, másrészt arra is, hogy a közérdekű adat kiadása mennyiben befolyásolja a szóban forgó döntés meghozatalát, vagyis azt, hogy megghiúsítaná-e a döntés hatékony végrehajtását vagy ellehetetlenítené az illetéktelen befolyástól mentes, független, hatékony köztisztviselői munkát.⁶³²

Az adatkezelő szerv vezetője a jelen esetben megfelelően indokolta az adat kiadásának megtagadását. A perbeli esetben az alperes alátámasztotta azt a kért módon, hogy a felperes által kért közérdekű adat kiadása mennyiben befolyásolhatja az illetéktelen, befolyástól mentes, független, hatékony köztisztviselői munkát.⁶³³

A **Kúria** szerint a peres eljárásban lehetséges olyan megtagadási okra is hivatkozni, amely a korábbiakban nem merült fel.⁶³⁴ Erre mutatott rá a Kúria joggyakorlat-elemző csoportja is, amely a közérdekű adatok kiadása iránti perek gyakorlatát tekintette át.

A **bírói gyakorlat** így több esetben is megállapította, hogy a közfeladatot ellátó szervnek pontosan meg kell jelölnie, hogy a kért adat milyen okból minősül üzleti titoknak. Eszerint esetről esetre kell mérlegelni a magántitok és az információszabadság alapjogának érvényesülését az alapjogok szükségességi-arányossági tesztje alapján. Amennyiben az adatkezelő nem jelöli meg a védendő érdeket, csak általánosságban hivatkozik üzleti titokra, a kért adatot kiadni köteles.⁶³⁵ Nem elégséges a bírói gyakorlat szerint csupán általános üzleti, gazdasági érdekre hivatkozni, hanem konkrétumokkal kell alátámasztani azt, hogy a kiadni kért dokumentációból mely adat és miért tartozik a védett körbe. Konkrétan szükséges megjelölni, hogy melyek azok a tárgybeli gazdasági tevékenységhez kapcsolódó tények, adatok, összeállítások, melyek védendőek, esetlegesen milyen vagyoni értéket képező műszaki, gazdasági, szervezési ismeretet, tapasztalatot vagy ezek összeállítását tartalmazza a kiadni kért iratanyag. Meg kell nevezni azt is, hogy mi az a konkrét pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdek, melyet sértene az adatok megismerése.⁶³⁶ A Kúria szerint nem elegendő az üzleti titokra vagy know-how-ra mint megtagadási okra való minden konkrétum nélküli általános hivatkozás, vagyis az adatkezelőnek meg kellett volna jelölni azt, hogy mely szerződés mely részében, milyen okból képez üzleti titkot, és ezt igazolni is szükséges.⁶³⁷

H14.3	Tehermentesítené a korrekciós mechanizmusokat, ha tartalmi szempontú, részletesebb indoklást tartalmazna az elutasítás.
-------	---

⁶²⁸ 1049/2001/EK rendelet 7. cikk (1) bek.

⁶²⁹ Révész Balázs – Buzás Péter: Átláthatóság a közpénzügyekben. Dialóg Campus, Budapest, 2018. 38.

⁶³⁰ Révész Balázs – Buzás Péter: Átláthatóság a közpénzügyekben. Dialóg Campus, Budapest, 2018. 39.

⁶³¹ 3049/2016. (III. 22.) AB határozat

⁶³² 21/2013. (VII. 19.) AB határozat

⁶³³ Kúria Pfv.21.537/2016/4.

⁶³⁴ Kúria Pfv.20.840/2018/4. [22]

⁶³⁵ Fővárosi Ítéltábla Pf.20.822/2019/5.; Kúria Pfv.21.503/2016/6.

⁶³⁶ Kúria Pfv.20.391/2016/4.

⁶³⁷ Kúria Pfv.20.733/2017/7.



Az Infotv. megfelel a Tromsø-i Egyezménynek, megfelelően van szabályozva az elutasítás indokolása, nincsen szükség jogalkotási korrekcióra. Az elutasítás megfelelő indokolása a közfeladatot ellátó szerveken (a közérdekű adatot kezelő szervezeteken) múlik, ennek hatékonyságát segítheti elő többek között információs tisztviselők alkalmazása, vagy a NAIH ezzel kapcsolatos tájékoztatói. Mindazonáltal megállapítható, a korrekciós mechanizmusokat tehermentesítheti, ha az adatigény elutasítását az adatkezelő érdemben, részletesen, az adatigénylő által érthető módon megindokolja. **A H14.3 hipotézis beigazolódott.**

Ehhez kapcsolódóan itt is jelezzük, javaslatot teszünk arra, hogy az adatkezelő a perben az igény teljesítése megtagadásakor közölt indokot csak a bíróság engedélyével, akkor változtathatja meg, ha az ezt megalapozó körülmény önhibáján kívül az indok közlését követően jutott tudomására, vagy ha ehhez kiemelkedően fontos közérdek fűződik (annak kimondásával, hogy a bíróságnak az indok megváltoztathatóságával kapcsolatos végzése tekintetében külön, önálló jogorvoslatnak nincs helye).

6.3.7.1.2 Érdemérlegelés

H14.1	Ha a megtagadás tekintetében diszkrecionális jogköre van az adatkezelőnek, úgy olyan érdemérlegelést kellene elvégeznie, amely alkalmas az egymással szemben álló érdekek megfelelő egyensúlyozására, figyelembevételére, erre a nyomós közérdek tesztje alkalmas.
H14.2	Az adatigénylő nem köteles megjelölni azt, hogy milyen okból kéri az adatokat, így ez az adatigénylés megtagadása, a megismerés korlátozása során sem vehető figyelembe. Ez ugyanakkor az adatkezelő megfelelő mérlegelési lehetőségét korlátozza a megismerés korlátozásának vizsgálata során, amely nem értékelhető az adatkezelő terhére.

6.3.7.1.2.1 Jogi szabályozás

Az Infotv. szerint, ha a közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítésének megtagadása tekintetében a törvény az adatkezelő mérlegelését teszi lehetővé, a megtagadás alapját szűken kell értelmezni, és a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítése kizárólag abban az esetben tagadható meg, ha a megtagadás alapjául szolgáló közérdek nagyobb súlyú a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítéséhez fűződő közérdeknél.⁶³⁸ A Tromsø-i Egyezmény értelmében a közérdekű adatot tartalmazó iratokban szereplő információhoz való hozzáférés megtagadható, ha az információ közlése sértené, vagy alkalmas arra, hogy megsértse az Egyezményben említett érdekek valamelyikét, kivéve, ha az információ közléséhez a korlátozás indokául szolgáló érdeknél súlyosabb közérdek fűződik.⁶³⁹ Az uniós jog a nyomós közérdek terminust használja, azonban nem általánosan, valamennyi megtagadási ok esetén, hanem csak bizonyos okokkal összefüggésben: (1) kereskedelmi érdekek, ideértve a szellemi tulajdont, (2) bírósági eljárások és jogi tanácsadás, (3) ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok célja,⁶⁴⁰ (4) uniós döntéshozó dokumentumok.⁶⁴¹

Az Aarhusi Egyezmény részben más megfogalmazást használ. Az Egyezmény szerint az információszolgáltatás fent említett okai szűken értelmezendők, figyelembe véve az információ feltárásához fűződő közérdeket, valamint azt, hogy a kért információ mennyiben vonatkozik a környezetbe történő kibocsátásokra (felhívjuk a figyelmet arra, hogy az Egyezmény fordítása nem megfelelő az Egyezményt kihirdető törvényben, „információmegtagadás”-nak kellene szerepelnie, s így a jelenleg ellentétes a fordítás az Egyezmény vonatkozó részének értelmével, amely indokolttá tenné a 2001. évi LXXXI. törvény vonatkozó részének a módosítását).⁶⁴² A Kvt. ez utóbbi fogalommal kapcsolatban jelentős pontosítással is él. A törvény szerint a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információ megismerését nem lehet arra hivatkozva megtagadni, hogy az személyes adat, üzleti titok, adótitok, fokozottan védett növény vagy állat élőhelyére, kimerülőben lévő természeti

⁶³⁸ Infotv. 30. § (5) bek.

⁶³⁹ Tromsø-i Egyezmény 3. cikk 2.

⁶⁴⁰ 1049/2001/EK rendelet 4. cikk (2) bek.

⁶⁴¹ 1049/2001/EK rendelet 4. cikk (3) bek.

⁶⁴² Aarhusi Egyezmény 4. cikk 4. 2. m.



erőforrások lelőhelyére, fokozottan védett földtani természeti érték előfordulási helyére vonatkozó adat.⁶⁴³

Megtadási és korlátozási okok az Infotv.-ben

Infotv.

27. § (1) A közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat nem ismerhető meg, ha az a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat.

(2) A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot - az adatfajta meghatározásával - törvény

- a) honvédelmi érdekből;
 - b) nemzetbiztonsági érdekből;
 - c) bűncselekmények üldözése vagy megelőzése érdekében;
 - d) környezet- vagy természetvédelmi érdekből;
 - e) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;
 - f) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra tekintettel;
 - g) bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel;
 - h) a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel
- korlátozhatja.

(3) Közérdekből nyilvános adatként nem minősül üzleti titoknak a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli. A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz - így különösen a védett ismerethez - való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét. [...]

(4) A közérdekű adatok megismerése korlátozható uniós jogi aktus alapján az Európai Unió jelentős pénzügy- vagy gazdaságpolitikai érdekére tekintettel, beleértve a monetáris, a költségvetési és az adópolitikai érdeket is.

(5) A közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános. Ezen adatok megismerését - az adat megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek súlyának mérlegelésével - az azt kezelő szerv vezetője engedélyezheti.

(6) A döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény - az (5) bekezdésben meghatározott időtartamon belül - a döntés meghozatalát követően akkor utasítható el, ha az adat további jövőbeli döntés megalapozását is szolgálja, vagy az adat megismerése a közfeladatot ellátó szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné.

(7) Jogszabály a döntés megalapozását szolgáló egyes adatok megismerhetőségének korlátozására az (5) bekezdésben meghatározottnál rövidebb időtartamot állapíthat meg.

31. § (7) A közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, illetve tételes ellenőrzésére irányuló adatmegismerésekre külön törvények rendelkezései irányadók. Erre való hivatkozással az adatkezelő az adatigénylést az igénylés tárgyát képező irat másolata helyett a jogviszony alanyainak, a jogviszony típusának, a jogviszony tárgyának, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás mértékének és teljesítése időpontjának megjelölésével is teljesítheti.

6.3.7.1.2.2 Emberi Jogok Európai Bírósága

Az Emberi Jogok Európai Bírósága kimondta, hogy az információhoz való jog a polgár, és megkülönböztetetten a sajtó joga arra, hogy a társadalmat kifejezetten érintő kérdésekről, a közügyekről, így a közpénzek felhasználásáról információt kapjon, hogy ezáltal eleget tehessen tájékoztatási kötelezettségének. Ez a jog csak kivételesen korlátozható, ugyanakkor a korlátozásokat egyrészt szűken kell értelmezni, másrészt az esetleges korlátozásokat meggyőzően kell indokolni. A

⁶⁴³ Kvt. 12. § (5) bek.



korlátozások vonatkozásában az államnak különösen szűk mozgástere van akkor, amikor a korlátozás politikai kérdésekre vagy a közérdeklődésre számot tartó témákra, kérdésekre vonatkozik, beleértve a közpénzek észszerű, takarékos felhasználását is.⁶⁴⁴

6.3.7.1.2.3 Jogirodalom

A **jogirodalomban** van olyan álláspont, amely a szükségesség-arányosság tesztjét látja alkalmazandónak a megismerés korlátozása szempontjából. RÉVÉSZ és BUZÁS szerint <<a tartalmi vizsgálat mögöttes célja annak megállapítása, hogy fennáll-e a nyilvánosságkorlátozással szemben támasztott legfontosabb követelmény: a korlátozás az általa elérni kívánt célhoz szükséges, valamint azzal arányos. A mérlegelés során ezért a nyilvánosságkorlátozás indokoltságát csak a kért dokumentumban foglalt adatok kapcsán, azok vizsgálatával, nem pedig a dokumentum egészét illetően lehet megállapítani. Meg kell határozni, hogy az irat tartalmaz-e olyan közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatokat, amelyekre valamely nyilvánosságkorlátozási indok konkrétan kiterjed, és amelyeknek így feltétlenül szükséges a nyilvánosságtól való elzárása. Nem lehet ugyanakkor kiterjesztően értelmezni a nyilvánosságkorlátozás eseteit. Nem felel meg a szükségesség követelményének ugyanis az, ha „a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog [korlátozására] hivatkozva a közérdekű adatok tágabb körének a megismerését tiltják meg, mint amit az adott korlátozási indok szükségessé tenne”.>>⁶⁴⁵

6.3.7.1.2.4 Alkotmánybíróság

Az információszabadság mindazonáltal nem csak az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésében, illetve az Infotv. 3. § 5. pontjában meghatározott közérdekű – vagyis jellemzően a közhatalmi tevékenységekhez, illetve a közvagyon kezeléséhez szorosan kapcsolódó – adatok körét fogja át.⁶⁴⁶ Az Infotv. 3. § 6. pontja ugyanis kimondja, hogy közérdekből nyilvános adat a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli. Az Infotv. egyéb törvények mellett maga is meghatározza a közérdekből nyilvános adatok szélesebb körét [lásd: Infotv. 26. § (2) és (3) bekezdése; 27. § (3)–(3a) bekezdése]. A közérdekből nyilvános adatok a megismerhetőség, illetve az attól való elzárás vonatkozásában osztják a közérdekű adatok jogi státuszát [lásd: Infotv. 1. és 2. §-ai; 26. § (1) bekezdése; 27. § (1) és (2) bekezdése és 28. § (1) bekezdése].⁶⁴⁷ Végül fontos kiemelni: annak megítélése, hogy egy adat közérdekűnek vagy közérdekből nyilvánosnak minősül-e, jogalkalmazói – végső soron a rendes bíróság hatáskörébe tartozó – kérdés, amely szűk körben esik alkotmányossági kontroll alá,⁶⁴⁸ összefoglalóan és rámutatva az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésének értelmezésére, amely az Alkotmánybíróság feladata.⁶⁴⁹

A 3077/2017. (IV. 28.) AB határozatban az Alkotmánybíróság továbbá kifejtette: „[a]z Infotv. 3. § 5. és 6. pontja szerinti adatokat (közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adat) illetően nem vitatott, hogy ezen adatok megismerésének biztosítása az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésébe foglalt alapjog érvényesülését szolgálja. Épp ezért abban az esetben, amikor megállapítható, hogy a jogalkalmazó jogértelmezés útján leszűkíti az előbbi – az Infotv. 3. § 5. és 6. pontja szerinti közérdekű, illetve közérdekből nyilvános – adatok körét (az Infotv.-ben nem szabályozott további feltételek figyelembevételével), és ilyen módon indokolatlanul korlátozza az információszabadság érvényesülését, e jogértelmezés az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerinti alapjog sérelmére vezet.”⁶⁵⁰

Az adatnyilvánosság törvényi elrendelése nélkül az Infotv. 31. § (1) bekezdése szerinti perben nincs helye bírói mérlegelésnek azt illetően, hogy a közpénzekből finanszírozott alperes szervezetek pályázatán nyertes, és ekként közpénzekből támogatott természetes személyek személyes adata – a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságának biztosítása érdekében – nyilvánosságra hozható-e.⁶⁵¹

⁶⁴⁴ Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény [108]

⁶⁴⁵ Révész Balázs – Buzás Péter: Átláthatóság a közpénzügyekben. Dialóg Campus, Budapest, 2018. 38.

⁶⁴⁶ 7/2020. (V. 13.) AB határozat [21]

⁶⁴⁷ 4/2021. (I. 22.) AB határozat [38]

⁶⁴⁸ 3077/2017. (IV. 28.) AB határozat [27]

⁶⁴⁹ 3/2018. (IV. 20.) AB határozat [33]-[36]; 13/2019. (IV. 8.) AB határozat [41]

⁶⁵⁰ 3077/2017. (IV. 28.) AB határozat [30]

⁶⁵¹ 3/2018. (IV. 20.) AB határozat [39]



A Pp. 119. § (9) bekezdését illető jogalkotói felfogás középpontjába – a lex specialis-nak minősíthető jogszabályhely belső logikájából következően – szükségszerűen és indokoltan nem az adattartalom, hanem az irat, a dokumentum került, attól függetlenül, hogy az esetleg közérdekű adatokat is tartalmaz(hat).⁶⁵²

Mivel az egyedi adatigénylések benyújtása során az érdekeltség, a megismerés indokának igazolása nem szükséges, ezért a közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek kell indokolnia az igényelt információ esetleges megtagadását.⁶⁵³

A nyilvánosság elvéhez képest a közérdekű adatok elzárása kivétel, azt csak kényszerítő esetekben lehet elfogadni, illetve a korlátozást elrendelő törvényt megszorítóan kell értelmezni.⁶⁵⁴ A korlátozás formailag csak törvényben, tartalmilag pedig csak a lehető legszűkebb körben, az elérni kívánt céllal arányosan tekinthető legitimnek.⁶⁵⁵ Az utóbbi, tartalmi követelmény érvényesülésére hivatottak az Infotv.-nek azok a szabályai, amelyek megkövetelik, hogy az adatkezelő felhatalmazása esetén mérlegelje a kért adat kiadásához vagy annak megtagadásához fűződő közérdek fontosságát.⁶⁵⁶ Ezt a mérlegelést az alkotmánybírói gyakorlat „közérdek-tesztnek” nevezi,⁶⁵⁷ ami kiemelt jelentőséggel bír az információs szabadság korlátozása során. Ezért is fontos az a szűkítés, amely szerint ha „a közérdekű adat megismerése megakadályozható egy nyilvánosság-korlátozási okra való formális hivatkozással úgy, hogy a korlátozás tartalmi indokoltságának tényleges fennállása kétségtelen módon nem bizonyított, akkor ez a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog alaptalan, s így szükségtelen korlátozásának minősül”.⁶⁵⁸ Ennek fényében a nyilvánosságkorlátozás csak akkor legitim, ha az érintett adatok kiadása reálisan az alkotmányosan elismerhető cél sérelmét jelentheti.⁶⁵⁹

Végezetül pedig még egy garanciális szempont: a korlátozás tartalmi igazoltságának a konkrét adat – és nem pedig az azt tároló eszköz (irat) – tekintetében kell fennállnia. Teljes dokumentum nem zárható el csak azért, mert abban olyan adat szerepel, amely vonatkozásában a nyilvánosságkorlátozás szükségessége fennáll. Az úgynevezett iratelv formai és automatikus alkalmazása tehát tiltott.⁶⁶⁰ Az adatelvnek elsősorban a jogalkalmazás során kell érvényesülnie, ugyanakkor – figyelemmel az Infotv. 27. § (2) bekezdésére – az információs szabadság legitim korlátozására felhatalmazást adó törvény is csak adatok, nem pedig teljes dokumentumok zártságának megállapítására adhat engedélyt.⁶⁶¹

A szabályozás alapján úgy tűnhet, hogy az első két esetben az adatok zártsága az Infotv. alapján – ex lege – áll be. Valójában azonban az információs szabadság korlátozására vonatkozó döntést még a legszélsőségesebb -indokok mellett is az adatkezelő végzi el, eltérést pusztán annak időpontja jelent. A Mavtv. esetében ez a minősítéskor történik.⁶⁶² A döntésmegalapozó adatok korlátozhatóságának logikája ettől eltérő, ezekben az esetekben a korlátozás szükségességének vizsgálatát kell a középpontba helyezni.⁶⁶³

Az előzőek ismertetése azért szükséges, mert érzékeltetik, hogy a magyar alkotmányjogi dogmatika adat- és jogalkalmazás központú. Éppen ezért jelenik meg hangsúlyosan az az elv, amely szerint az adatkezelő szabad belátására bízott, diszkrecionális nyilvánosságkorlátozás ab ovo alaptörvényellenes.⁶⁶⁴ Ez már csak abból, a fentebb kifejtett elvből is következik, hogy az információs szabadság korlátozása nem lehetséges formai alapokon, vagyis bizonyítani kell, hogy a kért adat nyilvánossága – ténylegesen – sértené az alkotmányosan elismerhető korlátozási kategóriákat. Ezt pedig sehogy máshogy, csak jogalkalmazás útján, egyedi esetekben lehet megállapítani.⁶⁶⁵ Összességében tehát kijelenthető: az információs szabadság korlátozása sohasem automatikusan, törvény erejénél fogva áll be: az mindig az adatkezelő döntésének közbejöttét igényli. Ez a kitétel tekinthető az információs szabadság lényegének és fő garanciájának, amely mindhárom korlátozástípusra (minősített

⁶⁵² 3056/2015. (III. 31.) AB határozat [30]

⁶⁵³ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat [40]

⁶⁵⁴ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat [39]

⁶⁵⁵ 2/2014. (I. 21.) AB határozat [30]

⁶⁵⁶ 4/2021. (I. 22.) AB határozat [43]; vö. Infotv. 27. § (5) bekezdés, 30. § (5) bekezdés

⁶⁵⁷ 29/2014. (IX. 30.) AB határozat [16]

⁶⁵⁸ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat [56]; 29/2014. (IX. 30.) AB határozat [51]; 4/2015. (II. 13.) AB határozat [37]

⁶⁵⁹ Ehhez hasonlóan: 3069/2019. (IV. 10.) AB határozat [49]

⁶⁶⁰ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat [60]; 29/2014. (IX. 30.) AB határozat [49], [68], [71]; 3069/2019. (IV. 10.) AB határozat [44]; 3070/2019. (IV. 10.) AB határozat [41]; 3190/2019. (VII. 16.) AB határozat [37]

⁶⁶¹ 4/2021. (I. 22.) AB határozat [45]

⁶⁶² 29/2014. (IX. 30.) AB határozat [54]-[61]

⁶⁶³ 4/2021. (I. 22.) AB határozat [47]

⁶⁶⁴ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [41]; 2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [42] és [44]; 29/2014. (IX. 30.) AB határozat [48]

⁶⁶⁵ 4/2021. (I. 22.) AB határozat [48]



adat, döntést megalapozó adat és külön törvény szerinti elzárás) kiterjed. Törvény által közvetlenül adatot elzárni tehát alkotmányosan nem lehetséges.⁶⁶⁶

„Az adatszolgáltatás-megtagadás jogcímét és tartalmi indokoltóságát egyaránt vizsgálnia kell”.⁶⁶⁷ Ebből az is következik, hogy „csak az adatigénylés tárgyát képező dokumentum [...] tartalmának vizsgálatával állapítható meg ténylegesen az, hogy olyan közérdekű adatokat foglal magában, amelyekre valamely nyilvánosságkorlátozási indok konkrétan kiterjed, s amelyeknek így feltétlenül szükséges a nyilvánosságtól való elzárása”.⁶⁶⁸

Az olyan adatokat, amelyek tekintetében nem állnak fenn a minősítés indokai, nem lehet minősítéssel elzárni a nyilvánosság elől, azok megismerhetőségét az általános szabályok szerint biztosítani kell. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az olyan szabályozás, amely lehetővé teszi olyan adatok nyilvánosságának korlátozását, amelyek nem minősített adatok, pusztán azért, mert egy adathordozón szerepelnek olyan adatokkal, amelyek minősített adatok, az információszabadság szükségtelen és aránytalan korlátozását eredményezi, ezért nem egyptethető össze az Alaptörvénnyel.⁶⁶⁹

A hatályos szabályozásból kötelezettségek hárulnak a minősítőre, amiket a minősítési eljárás során köteles megtartani. Indokolási kötelezettség hiányában nem lenne ellenőrizhető, hogy a minősítő valóban a jogszabályoknak megfelelően járt-e el, jogait rendeltetésszerűen gyakorolta-e, figyelembe vette-e a számára előírt mérlegelési szempontokat. A minősítésről szóló döntés indokolásának hiánya – ami egyet jelent az ellenőrizhetőség hiányával – gyakorlatilag a minősítő diszkrecionális jogkörébe utalja az adat minősítése felőli döntést. E vonatkozásban az Alkotmánybíróság határozottan állást foglalt, amikor kimondta, hogy az olyan szabályok, amelyek diszkrecionális jogkört adnak az adatkezelő szervnek a közérdekű adatokhoz való hozzáférés megtagadására, önmagukban alapjogsértők.⁶⁷⁰

A minősítő ezért köteles döntését indokolni, amelynek alkalmasnak kell lennie arra, hogy az alapján megítélhető legyen a nyilvánosságkorlátozás szükségessége és arányossága. Az indokolás ezért nem lehet pusztán formális, abból egyértelműen ki kell tűnnie, hogy milyen szempontokat mérlegelt a minősítő és milyen okok alapján jutott arra a következtetésre, hogy az adat minősítéséhez fűződő érdekek felülmúlja a nyilvánossághoz fűződő közérdeket.⁶⁷¹

A döntés megalapozását szolgáló (korábban: döntés-előkészítő) adatok körében már kimondta, hogy „garanciális intézménye a köztisztviselői munka színvonalának és hatékonyságának, hogy a köztisztviselők döntés-előkészítése szabadon, informálisan és a nyilvánosság nyomásától mentesen folyik. Ezért az aktanyilvánosság a közbülső munkaanyagokra nem, hanem csak a végeredményre vonatkozik.”⁶⁷² Az Alkotmánybíróság a kormányülések jegyzőkönyveinek nyilvánosságát vizsgáló határozatában kimondta, hogy a nyilvánosság korlátozásának célja, hogy „a kormány tagjai szabadon és részletekbe menően vitázhassanak az egyes előterjesztésekről és az ülésen felmerülő politikai, gazdasági, társadalmi kérdésekről.”⁶⁷³ Emellett, a fontos politikai és gazdasági döntések későbbi végrehajtását „gyakran lehetetlenné tenné, ha a kormányülésen megtárgyalandó tervezett lépések a döntéshozatal előtt nyilvánosságot kapnának. Annak is lehet méltányolható indoka, ha a kormány egy korábbi ülésén elfogadott döntés nyilvánosságra hozatalát későbbi időpontra halasztja, elkerülendő, hogy a tervezett intézkedések bevezetése előtt meghiúsuljon a kormányzati politika végrehajtása”.⁶⁷⁴

Az Infotv. szerinti szabályozás alapján ezen adatok „*korlátozott hozzáférhetősége a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő alapjog korlátozását jelenti, így annak meg kell felelnie az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt alapjog-korlátozással szemben támasztott alkotmányos követelményrendszernek*”.⁶⁷⁵ Az Alkotmánybíróság ezért hangsúlyozta, hogy az ilyen információk keletkezésük jellegére tekintettel automatikus nyilvánosságkorlátozás alá eshetnek, éppen ezért „*[a]nnak megakadályozása érdekében azonban, hogy a döntés megalapozását szolgáló adatok megismerésének szabályai [...] formális, bármikor felhívható, önkényes korlátozási alappá váljanak, megszorító értelmezést szükséges követni, illetve tartalmi, érdemi vizsgálatot kell folytatni*”.⁶⁷⁶

⁶⁶⁶ 4/2021. (I. 22.) AB határozat [48]

⁶⁶⁷ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat; 6/2016. (III. 11.) AB határozat [41]-[43]

⁶⁶⁸ 6/2016. (III. 11.) AB határozat [38]

⁶⁶⁹ 29/2014. (IX. 30.) AB határozat [69]

⁶⁷⁰ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat [41]; 29/2014. (IX. 30.) AB határozat [63]

⁶⁷¹ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat [56]; 29/2014. (IX. 30.) AB határozat [64]

⁶⁷² 34/1994. (VI. 24.) AB határozat; 2012 után: 21/2013. (VII. 19.) AB határozat [43]

⁶⁷³ 32/2006. (VII. 13.) AB határozat; 2012 után: 21/2013. (VII. 19.) AB határozat [43]

⁶⁷⁴ 32/2006. (VII. 13.) AB határozat; 2012 után: 21/2013. (VII. 19.) AB határozat [43]

⁶⁷⁵ 5/2014. (II. 14.) AB határozat [38]

⁶⁷⁶ 3069/2019. (VII. 16.) AB határozat [41]



Ezt erősítve kimondta továbbá, hogy „önmagában az igényelt adat döntés-előkészítő jellege még nem vonja maga után kötelező erővel a közérdekű adat nyilvánosságtól való elzárását, úgy hasonlóan a szóban forgó döntés meghozatala sem jelenti kényszerítően a döntés-előkészítő jelleg megszűnését és az igényelt közérdekű adat kiadásának kötelezettségét. Az adatigénylés idején, valamint a jelenleg hatályos szabályozás alapján egyaránt az adat-kezelő szerv vezetőjének mérlegelést igénylő döntésétől függ, hogy a döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igényt – a törvényben meghatározott tíz éves időtartamon belül – elutasítja vagy sem. Amennyiben az adatkezelő szerv vezetője a közérdekű adat kiadásának megtagadása mellett dönt, azt az Alaptörvényből levezethető, valamint a törvényben meghatározott szempontoknak megfelelően indokolni köteles.”⁶⁷⁷

Az Avtv. 19/A. §-ának egészéből azonban nem következik kényszerítően az abban definiált döntés-előkészítő adat nyilvánosságtól való elzárása; épp ellenkezőleg, a 19. §-t és a 19/A. §-t együtt olvasva a tíz éves időtartamon belül a közfeladatot ellátó szerv vezetőjének mérlegelését igényli, hogy a konkrét esetben a közérdekű adat megismeréséhez és az információszabadsághoz, vagy a döntés hatékony végrehajtásához, valamint az illetéktelen befolyástól mentes, független, hatékony köztisztviselői munkához fűződik-e nagyobb érdek.⁶⁷⁸

Az Alkotmánybíróság az előzőkre tekintettel fontos garanciákat bontott ki az adatkezelők eljárására vonatkozóan. A 3069/2019. (VII. 16.) AB határozat egy négyfokú tesztet fogalmazott meg a döntésmegalapozást szolgáló adatokra hivatkozással összefüggésben. Eszerint

1. a „*döntés megalapozását szolgáló adat csak az adott szerv (feladat- és hatáskörébe tartozó) döntése meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített adat lehet. A döntés megalapozását szolgáló adat e minősége továbbá kizárólag a konkrét döntéshozatali eljáráshoz való kapcsolata révén állhat fenn*” ezért „*[a]lkotmányos szempontból [...] nem elfogadható, ha egy eljárásban általánosságban hivatkoznak később meghozandó döntésekre, a döntés megalapozását szolgáló adatnak konkrét döntéshozatali eljáráshoz kell kapcsolódnia*”;
2. a *dokumentum egésze tartalmi vizsgálat nélkül nem minősíthető döntésmegalapozást szolgáló adatnak*;
3. az *adatkezelő nem hivatkozhat kényelmi szempontokra az adatok szétválogatása tekintetében és*
4. „*az adatigénylést elutasító döntést – a hatékony jogorvoslat biztosítása érdekében – tartalmilag indokolni kell, amelyben ki kell térni arra, hogy pontosan milyen folyamatban lévő eljárásban meghozandó döntés megalapozását szolgálja a kiadni kívánt közérdekű adat, illetve arra is, hogy a közérdekű adat kiadása mennyiben befolyásolja a szóban forgó döntés meghozatalát, vagyis, hogy az meghiúsítaná-e a döntés hatékony végrehajtását vagy ellehetetlenítené-e az illetéktelen befolyástól mentes, független, hatékony köztisztviselői munkát.*

*Mindezekkel összefüggésben továbbá különösen fontos az érdemi bírósági kontroll. Nem elegendő formálisan hivatkozni az adat döntést megalapozó jellegére, azt valamilyen – a bíróság által felülvizsgálható módon – indokolni, igazolni is kell, és az eljáró bíróságnak »az adatszolgáltatás-megtagadás jogcímét és tartalmi indoklását egyaránt vizsgálnia kell.«.*⁶⁷⁹

Az Infotv. 27. § (5) és (6) bekezdésének figyelembevételével kijelenthető, hogy a döntés megalapozását szolgáló adatok vonatkozásában a nyilvánosságkorlátozás nem egy, illetve nem csupán egy meghatározott adatformát érint, hanem az egy konkrét tényállási viszonylatban ad általános felhatalmazást egy igen széles adatkörre vonatkozóan. Az Alkotmánybíróság által is elismerten e felhatalmazás funkciója (célja) a közfeladatot ellátó szervek folyamatos működésének biztosítása, vagyis ezekben az esetekben maga az Infotv. az információszabadságot korlátozó jogszabály, amelynek alkalmazhatósága csak az előbb ismertetett feltételek mentén megengedett.

Az - információszabadság korlátozásánál főszabály szerint – vagyis a szükségesség szűkre szabott elismerését követően – az arányosság körében azt kell vizsgálni, hogy a kért adat nyilvánosságához vagy a megjelölt érték védelmét szolgáló elzárásához fűződik-e nagyobb társadalmi érdek.⁶⁸⁰ Utóbbi a döntés megalapozó adatok esetén, a szabályozás jellegéből fakadóan nem tud érvényesülni, ezért kell a szükségességet az alkotmányossági vizsgálat középpontjává tenni.⁶⁸¹ Ezen alapelvek mind az érintett

⁶⁷⁷ 5/2014. (II. 14.) AB határozat [39]

⁶⁷⁸ 5/2014. (II. 14.) AB határozat [47]

⁶⁷⁹ 3069/2019. (VII. 16.) AB határozat [43]-[46]

⁶⁸⁰ 4/2021. (I. 22.) AB határozat [88]

⁶⁸¹ 4/2021. (I. 22.) AB határozat [88]



döntés megszületése előtt, mind azután – ameddig az Infotv. 27. § (6) bekezdése alkalmazható – irányadóak.⁶⁸²

A „közérdek-teszt” elvégzésével az adatkezelő szerv vezetője – bármikor a tízéves időintervallumom belül – maga is engedélyezheti a kért adatok kiadását (vagyis a zártság elve nem tekinthető abszolútnak).⁶⁸³ Az Alkotmánybíróság kiemelte: „*a jogalkotó csak azt kívánja meg, hogy a »veszélyeztetés« megállapítható legyen, ami nem követeli meg annak egyértelmű megállapítását, hogy a törvényes működési rend megzavarása, vagy a feladat- és hatáskör illetéktelen külső befolyásolása minden kétséget kizáróan, bizonyosan be fog következni*”.⁶⁸⁴

Egy, a közfeladatot ellátó szerv a feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatala előtt, illetve bizonyos esetekben az után is az őt terhelő bizonyítási kötelezettségek mellett, a jogalpra és indokoltságra is kiterjedő bírói kontroll fényében tízéves időtartamon belül – az Infotv. alapján – jogosult bizonyos adatok zártan kezelésére.⁶⁸⁵

A döntés megalapozását szolgáló adat nyilvánossága egyrészt az Infotv. 27. § (5) és (6) bekezdése alapján, másrészt pedig adatfajtaként az Infotv. 27. § (2) bekezdése szerint külön törvénnyel korlátozható.⁶⁸⁶ A két korlátozási kategória funkciójában más. Az alkotmánybírói gyakorlat is elismeri, hogy a döntés megalapozását szolgáló jelleg még nem feltétlenül alapozza meg az Infotv. 27. § (5) és (6) bekezdéseinek alkalmazását, ugyanakkor külön törvény adatfajtaként, az Infotv. 27. § (2) bekezdése szerint mégis felhatalmazást adhat annak zártan kezelésére.⁶⁸⁷

„Döntés megalapozását szolgáló adat csak az adott szerv (feladat- és hatáskörébe tartozó) döntése meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített adat lehet. A döntés megalapozását szolgáló adat e minősége továbbá kizárólag a konkrét döntéshozatali eljáráshoz való kapcsolata révén állhat fenn”.⁶⁸⁸ Alkotmányos szempontból tehát nem elfogadható, ha egy eljárásban általánosságban hivatkoznak később meghozandó döntésekre, a döntés megalapozását szolgáló adatnak konkrét döntéshozatali eljáráshoz kell kapcsolódnia.⁶⁸⁹

Másrészt a dokumentum egésze, tartalmától függetlenül – tehát vizsgálat nélkül, vagy egyetlen adat miatt – nem minősíthető döntést megalapozó adatnak (adatközpontú megközelítés, adatelv érvényesítése az iratelv helyett az Infotv. 30. § (1) bekezdésére is tekintettel).⁶⁹⁰ Az a jogértelmezés, amely az igényelt dokumentumokat – tartalmukra tekintet nélkül – egészében véve döntés megalapozást szolgáló adatnak minősíti, és ilyen módon a dokumentumok megismerését generálisan meggátolja, a közérdekű adatok megismeréséhez való jog indokolatlan tág körű és ezáltal szükségtelen korlátozását engedi meg (az iratelv alkalmazása az adatelv helyett).⁶⁹¹

6.3.7.1.2.5 Bírói gyakorlat

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapíthatja meg; 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. Az Alkotmánybíróság a 29/2014. (IX. 30.) számú határozatában kifejtette, hogy a közérdekű adatokhoz való hozzáférés jogának korlátozása meg kell, hogy feleljen az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében írt formai és tartalmi követelményeknek, azaz a nyilvánosság korlátozására törvényben kerüljön sor, valamint a korlátozás szükséges és az elérni kívánt célhoz képest arányos legyen. Közérdekű adat kiadása abban az esetben tagadható meg, ha annak nyilvánosságát az Infotv. korlátozza. Az Infotv. 27. §-a szabályozza azokat az eseteket, amikor a közérdekű adatok, illetve a közérdekből nyilvános adatok megismerése kizárt, illetve korlátozott. Az Infotv. 31. § (2) bekezdése ezzel összefüggésben előírja,

⁶⁸² 4/2021. (I. 22.) AB határozat [88]

⁶⁸³ 3069/2019. (IV. 10.) AB határozat [40]

⁶⁸⁴ 3069/2019. (IV. 10.) AB határozat [49]

⁶⁸⁵ 4/2021. (I. 22.) AB határozat [92]

⁶⁸⁶ 4/2021. (I. 22.) AB határozat [93]

⁶⁸⁷ 4/2021. (I. 22.) AB határozat [93]

⁶⁸⁸ 6/2016. (III. 11.) AB határozat [35]

⁶⁸⁹ 3069/2019. (IV. 10.) AB határozat [43]

⁶⁹⁰ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat [60]

⁶⁹¹ 3069/2019. (IV. 10.) AB határozat [44]



hogy a közérdekű adat megismerése iránti igény megtagadásának jogszerűségét és a megtagadás indokait, illetve a másolat készítéséért megállapított költségtérítés összegének megalapozottságát az adatkezelőnek kell bizonyítania.⁶⁹²

A megtagadáshoz, illetve a kiadáshoz fűződő közérdek vizsgálatára és összevetésére akkor van lehetőség, ha a közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítésének megtagadása tekintetében törvény teszi lehetővé az adatkezelő mérlegelését. A perbeli esetben közérdekből nyilvános adat kiadására vonatkozott a vitatott igény, amelynek megtagadásra nem az adatkezelő számára törvényben biztosított mérlegelés alapján, hanem azért került sor, mert az igényelt adattal az alperes meg nem cáfolt előadása szerint nem rendelkezik.⁶⁹³

Az Alkotmánybíróság több határozata, azok indokolása és azzal összhangban alakuló bírói gyakorlat szerint összeütköző alapjogok esetén érdek mérlegelést szükséges végezni. Mérlegelni szükséges tehát azt, hogy az adat megismeréséhez való jog élvez-e elsőbbséget vagy a kérelmezők esetleges üzleti érdekei. A kialakult gyakorlat szerint a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő érdeke tekinthető elsődlegesnek, annak korlátozását minden esetben megszorítóan kell értelmezni. Elsődleges szempont a közigazgatási szervek működésének átláthatósága.⁶⁹⁴

A **Kúria** több döntésében is rámutatott, hogy az Infotv. 31. § (2) bekezdése szerint a megtagadás jogszerűségét az adatkezelőnek kell bizonyítania.⁶⁹⁵ A **bírói gyakorlat** szerint az adatkiadás megtagadási lehetőségeit megszorítóan kell értelmezni. Egy konkrét esetben a bíróság rámutatott, hogy az adatkezelő csak akkor tagadhatja meg jogszerűen az adatigénylés teljesítését, amennyiben sikerrel bizonyítja, hogy az adatigénylésben megjelölt felszámolási eljárások valamely jellemzőjére tekintettel a megtagadás alapjául szolgáló közérdek, a megismerésre irányuló igény teljesítéséhez fűződő közérdeknél nagyobb súlyú.⁶⁹⁶

Egységes a **bírói és az alkotmánybírósági gyakorlat** abban, hogy a megtagadás lehetséges okait mindig megszorítóan kell értelmezni, megtagadásnak konkrét okát kell adni, nem lehet csupán konkrétumok nélküli általánosságokra hivatkozni.⁶⁹⁷

6.3.7.1.2.6 Európai Unió Bírósága

Az **Európai Unió Bíróságának** joggyakorlata gazdag a közérdekű adatok megismerésének korlátozását illetően. A hazai joggyakorlat megfelelő értékeléséhez ugyanakkor álláspontunk szerint szükséges ennek figyelembevétele is, azaz az, hogy a fentiekben ismertetett ítélkezési gyakorlatot az uniós szintű döntésekkel is összevegyjük. Ez álláspontunk szerint amiatt lehetséges, mivel a mérlegelési szempontok elsősorban alapjogi mércékhez, és nem a normatív szabályozáshoz igazodnak, végső soron mind az Alkotmánybíróság, mind pedig az Európai Unió Bírósága döntései az Alapjogi Charta 42. cikkére vezethetők vissza. A hazai gyakorlatot KOMANOVICS ADRIENNE könyvében⁶⁹⁸ ismertetett és elemzett uniós döntésekkel vetettük össze.

Az Európai Unió szintjén – és így az Európai Bíróság gyakorlatában is - a közérdekű adatok nyilvánosságának és a nyilvánosság korlátozásának kérdése elsősorban az EU-s Intézmények által kezelt adatok vonatkozásában merült fel. Jogforrási szinten az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférést az Európai Parlament és a Tanács **1049/2001/EK rendelete** biztosítja, bizonyos köz-és magánérdeken alapuló korlátozásokkal.

Az európai unió bíróságának ítélkezési gyakorlata értelmében az alapelvektől való eltéréseket megszorítóan kell értelmezni. Ez a szabály a közérdekű adatok nyilvánosságának általános elvétől való eltérések esetében is alkalmazandó, azaz a főszabály itt is a nyilvánosság, a megismerés korlátozása pedig kivételesen lehetséges csak.

Az információs szabadságot korlátozó jogszabályi kivételeket többféleképpen lehet csoportosítani. Az egyik lehetőség az abszolút és relatív kivételek közt tesz különbséget. Abszolút kivételek esetén a hozzáférést feltétlenül meg kell tagadni, míg relatív kivétel esetében bizonyos feltételek teljesülése

⁶⁹² Kúria Pfv.20.391/2016/4. [18]

⁶⁹³ Kúria Pfv.21.963/2016/6. [10]

⁶⁹⁴ Kúria Pfv.21.503/2016/6. [19]

⁶⁹⁵ Kúria Pfv.21.261/2018/4. [12]; Kúria Pfv.21.439/2018/4. [21]

⁶⁹⁶ Kúria Pfv.22.163/2016/6. [8]

⁶⁹⁷ Kúria Pfv.21.844/2017/2. [31]; 12/2004. (IV. 7.) AB határozat; 6/2016. (III. 11.) AB határozat; 7/2016. (IV. 6.) AB határozat

⁶⁹⁸ Komanovics Adrienn: Információs szabadság az Európai Unióban. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2009.



esetén a dokumentum hozzáférhetővé tehető. Egy másik csoportosítás a kötelező és a diszkrecionális kivételek közötti különbségtétel. A kötelező kivételek esetében meg kell tagadni a dokumentum kiadását, míg a diszkrecionális kivétel esetében az adatkezelő mérlegelésén múlik a nyilvánosságra hozatal.

Mivel témánk szempontjából a relatív diszkrecionális kivételekkel kapcsolatos gyakorlat vizsgálata szükséges, ezért a többi esetkört csupán utalás szintjén említjük. A relatív diszkrecionális kivételeket a 1049/2001/EK rendelete tartalmazza.

1049/2001/EK rendelet

4. cikk (2) Az intézmények megtagadják a dokumentumokhoz való hozzáférést, ha a közzététel hátrányosan befolyásolná a következők védelmét:

- természetes vagy jogi személy kereskedelmi érdekei, beleértve a szellemi tulajdont is,
- bírósági eljárások és jogi tanácsadás,
- ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok célja,

kivéve, ha a közzétételhez nyomós közérdek fűződik.

(3) Az intézmény által belső használatra összeállított vagy az intézmény által kapott, olyan ügyre vonatkozó dokumentumhoz való hozzáférést, amellyel kapcsolatosan az intézmény még nem hozott határozatot, meg kell tagadni, ha a dokumentum közzététele az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan veszélyeztetné, kivéve, ha a közzétételhez nyomós közérdek fűződik.

Az érintett intézményen belüli tárgyalások és előzetes egyeztetések részét képező, belső használatra korlátozott, állásfoglalásokat tartalmazó dokumentumokhoz való hozzáférést meg kell tagadni a döntés meghozatalát követően is, amennyiben a dokumentum közzététele az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan veszélyeztetné, kivéve, ha a közzétételhez nyomós közérdek fűződik.

KOMANOVICS könyvében részletesen ismerteti⁶⁹⁹, hogy a kötelező és a diszkrecionális kivételek is eshetnek a relatív kivételek csoportjába, mely esetben az alábbi vizsgálatok, tesztek (sérelem teszt, nyomós közérdek teszt) nyújtanak segítséget annak eldöntésében, hogy a kért adat hozzáférhetővé tételét meg kell-e tagadni.

A két kategória közötti különbségtételt a védeni kívánt érdekek természetének különbözősége indokolja. A kivételek első csoportja harmadik személyek és az európai közösség általános érdekeit védi, míg az intézmény belső eljárására vonatkozó kivétel pusztán az adatkezelő intézmény érdekeit vizsgálja.

KOMANOVICS ADRIENNE által elemzett esetjog vizsgálatával látható, hogy az adatkezelő intézmény egyidejűleg kötelező és diszkrecionális kivételre is hivatkozhat.

Az ügyvédi fókuszcsoport esetében lefolytatott interjún elhangzott vélemény, amely szerint egyet lehet érteni azzal a megközelítéssel, hogy a megtagadási okok között megkülönböztetendők a mérlegelést igénylő okok (relatív megtagadási okok), amelyekre perben már nem lehetne hivatkozni (ha addig nem hivatkoztak rá), és a mérlegelést nem igénylő okok (abszolút megtagadási okok, például ha az adott szerv nem rendelkezik az adott adattal), az adat adott szervnél történő meglétének tagadása kapcsán átfordul a bizonyítási teher, és nehéz ellenbizonyítani, mely esetben analógiaként lehetne tekinteni az egyenlő bánásmód ügyekre, ahol a felperesnek csak valószínűsítési kötelezettsége van (ennél több bizonyítás nem várható el).

Kötelező kivétel - Sérelem teszt

Amennyiben megállapítást nyer, hogy az adatigénnyel érintett dokumentum a releváns cikkben szabályozott valamelyik kivétel (pl. közbiztonság, katonai ügyek, személyes adatok védelme stb.) körébe tartozik, azt kell megvizsgálni, hogy az adott kivételként védett érdek sérelmének kockázata észszerűen előrelátható-e, és nem pusztán hipotetikus. Ha ez a kockázat objektíve előre látható, az adatigénylés teljesítését meg kell tagadni, ellenkező esetben a közérdekű adatot ki kell adni.

A sérelem teszt álláspontunk szerint lényegét tekintve nem mérlegelés, hiszen az adatkezelőnek csak azt kell azonosítania, hogy a kivételek alkalmazási esetkörei fennállnak-e. Az Európai Unió Bírósága a

⁶⁹⁹ Komanovics, 2009. 40-41.



Sison-ügy kapcsán egyértelműen kimondta, hogy a kötelező kivételeknél az intézmény nem köteles mérlegelni, pontosabban nem szabad figyelembe venni a kérelmező érdekeit.⁷⁰⁰

Relatív kivételek – Sérelem teszt, Nyomós közérdek teszt, Részleges hozzáférés mérlegelése

Amennyiben az adatigénylés tárgya a Rendelet 4. cikk (2) és (3) bekezdésében szereplő relatív kivételek körébe tartozik, első lépésként a sérelem tesztet kell elvégezni. Ha a sérelemteszt eredményeképpen megállapításra került, hogy a kivételként védett érdek sérelmének kockázata észszerűen előrelátható, az ún. nyomós közérdek⁷⁰¹ tesztet is le kell futtatni.

Ennek keretében meg kell vizsgálni, hogy fennáll-e olyan nyomós közérdek, amely az előre látható sérelem ellenére mégis dokumentumok nyilvánosságra hozatalát indokolja. Főszabály, hogy a kérelmező nem köteles indokait, vagy érintettségét feltárni, így a Rendelet értelmében az adatkezelő intézményre hárul a releváns nyomós közérdek beazonosítása. Kétségtelen azonban, hogy a kérelmező ügyét előmozdíthatja azzal, ha olyan bizonyítékokat, érveket terjeszt elő, amelyek a közzététel mellett szólnak. Ezzel a kérelmező mintegy felhívja az intézményt, hogy ezt a felvetést is vizsgálja meg. Figyelemre méltó, hogy az intézmény számára nemcsak a kérelemből derülhet ki a kérelmező sajátos érdeke, hanem egyéb, nyilvánvaló, köztudomású tényekből is.⁷⁰²

Amennyiben ilyen közérdek azonosítása megtörtént, azt kell eldönteni, hogy ez a közérdek fontosabb, nyomósabb-e, mint a kivétellel védeni kívánt érdek. Ha erre a kérdésre igenlő választ adunk, a közérdekűadat-igénylést a kivétel fennállása ellenére teljesíteni kell.

Az intézménynek ténylegesen, érdemben mérlegelni kell a két fél érdekeit, és nincs olyan vélelem, amely szerint az intézmény érdekei elsőbbséget élveznének. Az intézménynek kell bizonyítania, hogy saját érdekei az adott ügy körülményei között felülmúlják a kérelmező érdekeit; és ezt a határozatban is egyértelműen meg kell jelölnie.

Amennyiben a nyomós közérdekűségi teszt azzal az eredménnyel zárul, hogy a kivétellel védeni kívánt érdek fontosabb, mint a teszt során azonosított nyomós közérdek, arról is meg kell győződni, hogy a kivételt a dokumentum egészére alkalmazni kell-e, azaz, hogy van-e lehetőség részleges hozzáférés biztosítására. Így, ha a dokumentum vegyesen tartalmaz megismerhető, és olyan adatokat, melyek nyilvánossága korlátozható, megoldás lehet, ha a dokumentumból eltávolítják azokat a bekezdéseket, amelyek hátrányosan befolyásolják a védett érdeket. Az adatkezelő feladata, hogy megtalálja a helyes arányt a nyilvánosság hozzáféréséhez fűződő érdek és a releváns bekezdések eltávolításával járó adminisztratív teher között⁷⁰³.

Az Európai Unió Bíróságának vizsgált gyakorlatából jól látható az is, hogy az adatkezelő által adott megfelelő indokolás lényeges a közérdekűadat-igénylés megtagadása során.

Mindezeknek megfelelően az adatkezelő intézmény adatigénylést elutasító határozatának az alábbi követelményeknek kell megfelelnie:

- a) az adatkezelő által hivatkozott kivételnek világosan ki kell derülnie az adatigénylést megtagadó határozatból,⁷⁰⁴
- b) a megtagadás indokának ki is kell tűnnie a határozat indokolásából: egyedi, egyértelmű és világos indokokat kell felsorakoztatni,⁷⁰⁵
- c) az intézmény köteles megvizsgálni, hogy a kért dokumentum hozzáférhetővé tétele valóban veszélyezteti-e a védett érdekeket,

⁷⁰⁰ T-341/07. – Sison kontra Tanács [52]. A Sison ügyben a Bíróság lefektette, hogy „a kérelmezőnek az őt személyesen érintő dokumentumhoz való hozzáférés iránti különös érdeke az 1049/2001/EK rendelet 4. cikke (1) bekezdésének a) pontjában előírt kötelező kivételek alkalmazási körében nem vehető figyelembe”

⁷⁰¹ A Bíróság a Rendelet 4. cikkében szereplő „nyomós közérdek” fordulattal kapcsolatosan megállapította, hogy annak rendszerint valami konkrétabb, speciálisabb jelentést kell tulajdonítani, amely eltér a Rendeletben nevesített általános elvektől (úgy, mint az átláthatóság és a nyitottság elve, a demokrácia, avagy a polgárok részvétele a döntéshozatali folyamatban).

⁷⁰² C-491/01. – British American Tobacco (Investments) and Imperial Tobacco

⁷⁰³ C-353/99 P – Tanács kontra Hautala [85]

⁷⁰⁴ C-191/15. – Verein für Konsumenteninformation kontra Amazon EU Sàrl [69]. „önmagában az a körülmény, hogy valamely dokumentum egy kivétellel védett érdeket érint, nem lehet elégséges indoka e kivétel alkalmazásának ...”

⁷⁰⁵ Sison (T-341/07) ügyben a Bíróság így határozta meg az indokolási kötelezettséggel szembeni követelményeket. „Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EK 253. cikk által megkövetelt indokolást az adott ügy természetéhez kell igazítani ... Nem követelmény az indokolással szemben, hogy a releváns tény és jogkérdések minden részletére kitérjen, amennyiben nem csupán szövege, hanem egyben kontextusa, valamint a tárgyra vonatkozó jogszabályok összessége alapján eldönthető a kérdés, hogy az indokolás a fenti cikk követelményeinek megfelel-e”

- d) az intézménynek vizsgálnia, és érdemben reagálnia kell a kérelmező által felhozott érdekre (ha tartalmazott ilyen adatigénylést).

A Bíróság helytelennek nyilvánította továbbá azt a gyakorlatot, ha az intézmény az igényelt dokumentumokat kategóriák szerint, és nem az egyes dokumentumokban foglalt konkrét adatok alapján értékeli. A konkrét és egyenkénti vizsgálat azért is elengedhetetlen, mivel ez teszi lehetővé a részleges hozzáférés biztosításának mérlegelését. A dokumentumok egyedi vizsgálatától akkor lehet eltekinteni, ha az *„rendkívül súlyos és az észszerű elvárhatóság kereteit meghaladó adminisztratív tehernek bizonyul”*.⁷⁰⁶

Bizonyos esetekben az érintett intézmény jogszerűen jár el, ha határozata csak általános indoklást tartalmaz. Ez azonban csak akkor fordulhat elő, ha az intézmény nem nevezheti meg pontosabban a hozzáférés megtagadásának okait, mert ezzel lényegében már ismertetné a dokumentum tartalmát, és olyan részleteket tárna fel, amelyeket a kivétel alapján titokban kíván tartani. Az indoklási kötelezettség megsértésével kapcsolatos ügyek túlnyomó részében a Bíróság amiatt semmisítette meg a határozatot, mert abból nem derültek ki az indokok. Ugyanakkor arra is volt már példa, hogy a Bíróság érdemben is felülvizsgálta az intézmények értékelését, és ennek keretében megállapította, hogy az adatkezelő tévesen értékelte a szóban forgó érdekeket.⁷⁰⁷

Nyomós közérdek vizsgálata az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában

Az Alapjogi Charta 42. cikke értelmében bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz hozzáférni az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdésnek megfelelően meghatározandó elvek és feltételek szerint.⁷⁰⁸ Az 1049/2001/EK rendelet célja, hogy a lehető legszélesebb körű hozzáférési jogot biztosítsa a nyilvánosság számára az uniós intézmények dokumentumaihoz, de a köz- vagy magánérdekkel kapcsolatos okokon alapuló bizonyos korlátozások mellett.⁷⁰⁹ **Erről lásd részletesen az Esettanulmány c. dokumentumot.**

Figyelemmel a fentiekre a kutatás arra az álláspontra helyezkedett, hogy ha a megtagadás tekintetében diszkrecionális jogköre van az adatkezelőnek, akkor olyan érdekmérlegelést kell elvégeznie, amely alkalmas az egymással szemben álló érdekek megfelelő egyensúlyozására, figyelembevételére. A H14.1 hipotézis beigazolódott. Ennek jogi szabályozásban történő megjelenítése (szabályozási korrekció) nem mutatkozik szükségesnek.

Az adatigénylő nem köteles megjelölni azt, hogy milyen okból kéri az adatokat, így ez az adatigénylés megtagadása, a megismerés korlátozása során sem vehető figyelembe. A kutatás során nem került olyan adat feltárára, amely alapján egyértelműen megállapítható lenne, hogy ez az adatkezelő megfelelő mérlegelési lehetőségét korlátozza a megismerés korlátozásának vizsgálata során, és ez nem értékelhető az adatkezelő terhére. A H14.2 hipotézis beigazolódott.

6.3.7.2 Üzleti titok

6.3.7.2.1 Az üzleti titok szabályozásának alapvonalai

Az **Infotv.** kimondja, hogy a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot - az adatfajta meghatározásával - a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel törvény korlátozhatja.⁷¹⁰ Közérdekből nyilvános adatként nem minősül üzleti titoknak a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezménnyel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával,

⁷⁰⁶ C-191/15. – Verein für Konsumenteninformation kontra Amazon EU Sàrl [112]

⁷⁰⁷ C-491/01. – British American Tobacco (Investments) and Imperial Tobacco

⁷⁰⁸ T-517/19. Homoki kontra Bizottság (Elios) [46]

⁷⁰⁹ C-365/12. – Bizottság kontra EnBW [61]; C-139/07. P. – Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau [51]; C-514/07. P., C-528/07. P. és C-532/07. P. – Svédország és társai kontra API és Bizottság [69]-[70]; C-404/10 P. – Bizottság kontra Éditions Odile Jacob [111]; C-477/10. P. – Bizottság kontra Agrofert Holding [53]; C-514/11. – LPN és Finnország kontra Bizottság [40]; T-517/19. – Homoki kontra Bizottság (Elios) [47]

⁷¹⁰ Infotv. 27. § (2) bek. h) pont



használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli. A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz - így különösen a védett ismerethez - való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve, hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét.⁷¹¹ Az **Ütvv.** értelmében üzleti titoknak minősül a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó, titkos - egészben, vagy elemeinek összességéként nem közismert vagy az érintett gazdasági tevékenységet végző személyek számára nem könnyen hozzáférhető -, ennél fogva vagyoni értékkel bíró olyan tény, tájékoztatás, egyéb adat és az azokból készült összeállítás, amelynek a titokban tartása érdekében a titok jogosultja az adott helyzetben általában elvárható magatartást tanúsítja.⁷¹² Az üzleti titok speciális fajtájaként nevesíti a törvény a védett ismeretet (know-how-t) is. Védett ismeret az üzleti titoknak minősülő, azonosításra alkalmas módon rögzített, műszaki, gazdasági vagy szervezési ismeret, megoldás, tapasztalat vagy ezek összeállítása.⁷¹³

6.3.7.2.2 Az üzleti titok megjelölése a szerződésben

Jelenleg nincsen olyan **jogszabályi** kötelezettség, amely előírná a szerződő feleknek, hogy amennyiben a szerződésük üzleti titkot tartalmaz, úgy a szerződés vonatkozó rendelkezéseit meg kell jelölniük. Ez sok esetben nem is okoz gondot, hiszen a felek a szerződést normális körülmények között nem is kell, hogy felfedjék. Ez alól bizonyos, speciális szerződések képezhetnek kivételt (pl.: versenyfelügyeleti eljárással érintett megállapodások vagy közpénz felhasználására irányuló, közfeladatot ellátó szervekkel kötött szerződések).

Az **Alkotmánybíróság** szerint Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésével valóban nem lenne összeegyeztethető az olyan bírói értelmezés, amely az Alaptörvény 39. § (2) bekezdésének hatálya alá tartozó szervezetek Alaptörvényből eredő kötelezettségét szerződési kikötéssel negligálhatóvá tenné. E szempontból az Alaptörvény 39. § (2) bekezdésével, illetve a VI. cikk (3) bekezdésével összhangban áll az a bírói értelmezés, amely szerint a közpénzekkel gazdálkodó szervezetek pusztán titokvédelmi szerződéses kikötésekre hivatkozással nem zárkozhatnak el a közérdekből nyilvános adatok kiadásától. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben rámutatott, hogy az Alaptörvény alapján megengedhető olyan szerződési kikötés, ami mások, az említett szervezetekkel szerződő természetes személyek számára ír elő titoktartási kötelezettséget, amelyet az üzleti titok védelme indokolhat.⁷¹⁴

Egy ügyben a vita tárgyát az képezte, hogy az alperes indítványozónak a felperes gazdálkodó szervezettel kötött szerződése tartalmazhat-e jogszerűen olyan szerződési kikötést, amely az alperes indítványozót titoktartási kötelezettséggel terheli, vagyis korlátozza abban, hogy ő hozzon nyilvánosságra olyan információt (megbízási díj összegére vonatkozóan), aminek a nyilvánosságra hozatalára, amennyiben az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése vonatkozik rá és nem esik semmilyen korlátozás alá, a szerződő felperes gazdálkodó szervezet köteles.⁷¹⁵

A **Kúria** szerint az Alaptörvény és a polgári jogi rendelkezések nem zárják ki, hogy a felek a szerződésben titoktartási kötelezettséget írjanak elő. Az ilyen kikötések nem lesznek semmiesek automatikusan, azonban a közpénzekkel gazdálkodó szervezetek az üzleti titokra, a titokvédelmi szerződéses kikötésekre hivatkozással sem zárkozhatnak el megalapozottan a közérdekből nyilvános adatok kiadásától.⁷¹⁶ A **Kúria** egy ügyben kiemelte, hogy „a szerződő fél méltányolható érdeke” elnevezésű megtagadási okot a jogszabály nem ismeri. Aki közfeladatot ellátó szervezettel köt szerződést állami műtárgy bérlésére, annak számolnia kell azzal, hogy a szerződés adatai – az elhelyezés helyszínére is kiterjedően – nyilvánosak lehetnek.⁷¹⁷ Egy másik eseti döntésben rámutatott a bíróság, hogy az üzleti titokra való hivatkozást szűken kell értelmezni, és minden esetben konkrétan

⁷¹¹ Infotv. 27. § (3) bek.

⁷¹² 2018. évi LIV. törvény 1. § (1) bek.

⁷¹³ 2018. évi LIV. törvény 1. § (2) bek.

⁷¹⁴ 3147/2019. (VI. 26.) AB határozat [27]

⁷¹⁵ 3147/2019. (VI. 26.) AB határozat [25]

⁷¹⁶ Kúria Pfv.20.229/2016/7. [17]; 3147/2019. (VI. 26.) AB határozat [26]

⁷¹⁷ Kúria Pfv. IV.20.343/2014/5.; Kúria 2017.El.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény [99]



meg kell jelölni azt az indokot, amely az adat nyilvánosságra kerülése esetén aránytalan sérelmet jelent az adatkezelő számára. Jelen esetben az alperes az egyes távhőszolgáltatók és a gázkereskedők között létrejött szerződések zárt adatként csatolásával kívánta azt igazolni, hogy a szerződésben szereplő személyek maguk is üzleti titoknak minősítették a felperes módosított keresetében igényelt adatot. Azonban ez a szerződéses minősítés a jelen per eldöntése szempontjából irreleváns. A Kúria érdemben egyetértett az ítéletábra érvelésével, miszerint a számítás alapjául szolgáló adatok „anonimizálásával” megoldható az, hogy egyes adatok ne legyenek konkrét szolgáltatókhoz, illetve kereskedőkhöz köthetőek, ezáltal ne következzen be az érintettek piaci érdekeinek sérelme.⁷¹⁸

A **Kúria** álláspontja szerint szakértői vizsgálatra nincs szükség, elegendő a szerződésekben szereplő természetes személyek nevének, illetve személyazonosító adatának a felismerhetetlenné tétele. Az elsőfokú bíróság ugyanis nem csupán általánosságban foglalt állást az üzleti titok esetleges fennállásáról, hanem a becsatolt szerződések konkrét vizsgálata alapján állapította meg, hogy a projektek leírása olyan mértékben általános, hogy az konkrét üzleti ismeretet, titkot érdemben nem tartalmaz. Az ötletgazda személyét illetően a természetes személyek adatainak felismerhetetlenné tétele pedig elegendő. A befektetett összeg nagysága tekintetében az érdemben nem minősíthető üzleti titoknak, mert a korábban kifejtettek szerint az érdekmérlegelés alapján elsődlegességet élvez az állami vagyon felhasználásának átláthatóságához fűződő érdek. Azt is figyelembe kell venni, hogy mindazon személyek, illetve szervezetek, amelyek az alperessel szerződést kötnek, tisztában kell, hogy legyenek azzal, hogy az alperessel való szerződéskötés, vagyis a közpénz igénybevétele fokozott nyilvánossággal járhat. A Kúria szerint tehát az üzleti titokra történő hivatkozás mint megtagadási ok meghatározása sem volt alapos az alperes részéről, ezért ebben a tekintetben is helytállóan döntött az ítéletábra, amikor úgy foglalt állást, hogy az üzleti titok nem képezheti az adatok kiadása megtagadásának okát.⁷¹⁹

A **Hatóság** 2016-ban ajánlás formájában jogértelmezési iránymutatást adott a jogalkalmazók számára abból a célból, hogy az információszabadság ne lehetetlenítse el a közvagyonnal gazdálkodó, egyben piaci szereplő cégeket.⁷²⁰ Az üzleti titok és az információszabadság ütközését a Hatóság 2019-es álláspontja szerint feloldja az Infotv. 27. § (3) bekezdése, mely közpénzek felhasználása esetén közérdekből nyilvános adatoknak minősíti a „kvázi” üzleti titkokat. Ez a NAIH szerint azzal érhető el, ha a titokgazda kifejezetten megjelöli az üzleti titokra vonatkozó részeket és részletesen kifejti a védelem indokát, akkor az önkormányzat mint szerződéses partner azt nem hozhatja nyilvánosságra.⁷²¹

H14.9	Az üzleti titokra hivatkozó megtagadás esetén a visszaélés csökkenthető, ha a szerződő feleket jogszabály kötelezi arra, hogy az üzleti titkot tartalmazó szerződés megkötésekor kötelesek indokolással ellátva megjelölni a szerződésnek azon részeit, amelyek üzleti titokkal érintettek.
-------	---

A 3. Kutatás során is érintett üzleti titok vonatkozásában a gyakorlat áttekintése alapján két nagy irányvonal rajzolódik ki a bírói gyakorlatban. Az egyik a titoktartási kötelezettség kikötése közpénzzel való gazdálkodás esetén. Ilyenkor két érdek feszül egymásnak: az egyik a felek üzleti, gazdasági érdeke, amellyel az üzleti titkot akarják védeni. Ez lényegében az üzleti titok titkosságának megőrzésére vonatkozik, tehát a vagyoni jog megtartására. A másik érdek pedig a nyilvánosság érdeke. A bírói gyakorlat alapvetően megengedő közérdekből nyilvános adatokat tartalmazó szerződések esetén is. A másik nagy irányvonal a bírói gyakorlatban az üzleti titkot tartalmazó szerződéses rendelkezések megjelölése a felek által. Több eseti döntést is láthatunk, ahol a felek a szerződésben kifejezetten megjelölik az üzleti titkot tartalmazó rendelkezéseket, míg a NAIH kifejezetten arra hívja fel a figyelmet, hogy ennek szerződéskori megvalósítása előnyös lehet a későbbiekben, és jelentősen leegyszerűsítheti a szerződés közzétételét, nyilvánosságra hozatalát a felek érdekeinek teljes körű figyelembevétele mellett, amely alkotmányosan is igazolt. **A H14.9 hipotézis beigazolódott.**

⁷¹⁸ Kúria Pfv.IV.20.856/2019/9. [23]

⁷¹⁹ Kúria Pfv.IV.20.305/2019/8. [37]

⁷²⁰ A nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról szóló ajánlás elérhető: <http://naih.hu/ajanlasok.html> címen.

⁷²¹ NAIH beszámoló 2019. 112.



Álláspontunk szerint előírandó, hogy a közérdekű adatot kezelő szervezettel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatba (a továbbiakban együtt: üzleti kapcsolat) kerülő szervezet az általa az üzleti kapcsolat létrejöttével egyidejűleg, elkülönített módon elhelyezett, üzleti titoknak minősített (ideértve a védett ismeretet is) adatok nyilvánosságra hozatalát megtilthatja. Az üzleti titoknak minősülő adat kizárólag olyan információt tartalmazhat, amelynek nyilvánosságra hozatala az üzleti kapcsolatba kerülő szervezet üzleti tevékenysége szempontjából aránytalan sérelmet okozna. Az üzleti kapcsolatba kerülő szervezet az üzleti titoknak minősülő, elkülönített irathoz indokolást köteles csatolni, amelyben részletesen alátámasztja, hogy az adott információ vagy adat nyilvánosságra hozatala miért és milyen módon okozna számára aránytalan sérelmet. Az üzleti kapcsolatba kerülő szervezet által adott indokolás nem megfelelő, amennyiben az általánosság szintjén kerül megfogalmazásra. Mndez akként kerülné előírásra, hogy az indokolás (nem maga az üzleti titok) bárki számára megismerhető lenne. Annak jogi szabályozásban történő kimondása is szükségesnek mutatkozik, hogy ha az indokolás alapján az üzleti titokként történő kezelés feltételeinek fennállása nem állapítható meg, akkor a közérdekű adatot kezelő szervezet a vele üzleti kapcsolatba kerülő szervezet egyidejű értesítése mellett köteles lenne a minősítést figyelmen kívül hagyni.

Az üzleti titokkal érintett részek, rendelkezések megjelölésének előírása nem korlátozza a felek szerződési szabadságát, illetve tulajdonhoz való jogát (az üzleti titokkal összefüggésben), mind azért, mert ezen szerződések nyilvánosak, vagy azért, mert azokat kötelező közzétenni vagy mert kérelemre azok tartalma megismerhető. A közelebbi vizsgálat alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy ez a felek (polgári értelemben vett, az üzleti titokhoz fűződő vagyoni) jogait jobban védi, hiszen a szerződés megkötésekor, a felek által meghatározottan és konszenzuson alapulva kerülnek kijelölésre az üzleti titokkal összefüggő részek.

A közbeszerzési szabályozás ebben a tekintetben analógiaként, jó gyakorlatként szolgálhat. A Kbt. 44. §-a értelmében „Az üzleti titkot tartalmazó irat kizárólag olyan információkat tartalmazhat, amelyek nyilvánosságra hozatala a gazdasági szereplő üzleti tevékenysége szempontjából aránytalan sérelmet okozna. A gazdasági szereplő az üzleti titkot tartalmazó, elkülönített irathoz indokolást köteles csatolni, amelyben részletesen alátámasztja, hogy az adott információ vagy adat nyilvánosságra hozatala miért és milyen módon okozna számára aránytalan sérelmet. A gazdasági szereplő által adott indokolás nem megfelelő, amennyiben az általánosság szintjén kerül megfogalmazásra.”⁷²² Egy hasonló szabályozás tehát értelem szerűen azzal járna, hogy az üzleti titokként meg nem jelölt dokumentumok nyilvánosak. Ez nem igényel jogszabályi korrekciót, az ugyanis az Ütv. alapján az üzleti titok jogosultjának kötelezettsége, hogy az ún. relatív titkosság ne szenvedjen sérelmet.

Felvethető ugyanakkor annak a veszélye, hogy az adatkezelők sorozatosan és rendszerszinten úgy próbálják elérni egyes üzleti titoknak nem minősülő információk nyilvánosságra kerülését, hogy azt a szerződésben üzleti titoknak minősítik. Meglátásunk szerint azonban a fenti körülményeken túl (egyszerűbb teljesítés a felismerhetetlenné tétel szükségtelensége miatt), az segíthet megfelelően, ha megfelelő korrekciós mechanizmusok szolgálnak a közfeladatot ellátó szervekkel szerződő személyek, szervezetek esetén is. Ez a kutatás más részeivel összhangban akként lehet elérhető, ha a jogalkotó – a Tromsø-i Egyezményben vállalt kötelezettségeinek megfelelőeként – kiterjeszti a közfeladatot ellátó szervekkel szerződést kötő másik félre is az adatigénylés szabályait, és megszünteti az Infotv. 27. § (3a) bekezdés szerinti tájékoztatási kötelezettség intézményét jelenlegi formájában.

Jogalkotási javaslat

Infotv.

27. §

(3a) A (3) bekezdés körébe nem tartozó adatok esetében a közérdekű adatot kezelő szervezettel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatba (a továbbiakban együtt: üzleti kapcsolat) kerülő szervezet az általa az üzleti kapcsolat létrejöttével egyidejűleg, elkülönített módon elhelyezett, üzleti titoknak minősített (ideértve a védett ismeretet is) adatok nyilvánosságra hozatalát megtilthatja. Az üzleti titoknak minősülő adat kizárólag olyan információt tartalmazhat,

⁷²² Kbt. 44. § (1) bek. 2-4. m.



amelynek nyilvánosságra hozatala az üzleti kapcsolatba kerülő szervezet üzleti tevékenysége szempontjából aránytalan sérelmet okozna. Az üzleti kapcsolatba kerülő szervezet az üzleti titoknak minősülő, elkülönített irathoz indokolást köteles csatolni, amelyben részletesen alátámasztja, hogy az adott információ vagy adat nyilvánosságra hozatala miért és milyen módon okozna számára aránytalan sérelmet. Az üzleti kapcsolatba kerülő szervezet által adott indokolás nem megfelelő, amennyiben az általánosság szintjén kerül megfogalmazásra. Az indokolás bárki számára megismerhető. Amennyiben az indokolás alapján a jelen bekezdésben foglalt feltételek fennállása nem állapítható meg, a közérdekű adatot kezelő szervezet a vele üzleti kapcsolatba kerülő szervezet egyidejű értesítése mellett köteles a minősítést figyelmen kívül hagyni. Az a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít, köteles e jogviszonnyal összefüggő és a (3) bekezdés alapján közérdekből nyilvános adatra vonatkozóan – erre irányuló igény esetén – bárki számára tájékoztatást adni. A tájékoztatási kötelezettség a közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságra hozatalával vagy a korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozott adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is teljesíthető.

(3b) Ha a (3a) bekezdés alapján tájékoztatásra kötelezett a tájékoztatást megtagadja, a tájékoztatást igénylő a tájékoztatásra kötelezett felett törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárását kezdeményezheti.

A javaslat elfogadása jelentette előnyként említhető, a megoldás arra „kényszerítené” a közérdekű adatkezelőket és üzleti partnereiket, hogy a szerződéskötéskor előre átgondolják, mely szerződéses adatok üzleti titokká minősítése lehetséges/indokolt. Hátrány lehet ugyanakkor a szerződéskötéssel együttjáró adminisztratív terhek emelkedése.

Ennek esetleg jogalkotó általi előírása esetén kiegészítő korrekcióként szolgálhat az, ha a Hatóság az üzleti titkok felismerhetetlenségével kapcsolatos tájékoztató anyagot tesz közzé, amely az érintett feleket az üzleti titkok és a hozzájuk kapcsolódó védendő érdekek azonosításában segíthet. Hasonló tájékoztató a GVH honlapján is található.⁷²³

6.3.7.2.3 Üzleti titok és bírósági határozatok

H14.10	Amennyiben az üzleti titokkal összefüggésben az adatkezelő nem a saját üzleti titkát védi, a bíróság olyan személyre hoz kötelező erejű döntést, aki nincsen benne a perben, mert önkéntesen nem avatkozott bele. Korrekció lehet, ha a titokgazda, a titok jogosultja, a harmadik személy is perbeli szereplővé válik.
--------	---

Amennyiben a H14.9 hipotézisnél írt következtetések szerinti megoldást választja a jogalkotó, úgy álláspontunk szerint jelen hipotézis okafogyottá válik, mivel a fél a szerződésben már előzetesen kifejtette, hogy mi minősül üzleti titoknak és milyen okból (ennek hiányában pedig az adat nyilvános). Ez feleslegessé teszi a perbevonását. Ez a hipotézis tehát csak ennek hiányában, mintegy alternatívaként értelmezhető.

A Pp. szerint a bíróság a felek közötti jogvitát nyilvános tárgyaláson bírálja el és a tárgyaláson hozott ítéletét nyilvánosan hirdeti ki.⁷²⁴ A bíróság hivatalból vagy a fél indokolt kérelmére az egész tárgyalásról vagy annak egy részéről a nyilvánosságot kizárja, ha az minősített adat védelmében, üzleti titok vagy törvényben meghatározott más titok megőrzése érdekében indokolt.⁷²⁵ Egy másik rendelkezés értelmében a tanúvallomás megtagadható, ha az üzleti titok megtartására köteles személy az olyan

⁷²³

https://www.gvh.hu/data/cms1027429/szakmai_felhaszn_Tajekoztatok_ut_tajekoztato_tervezet_06_24.pdf?query=%C3%BCzlet i%20titok&query=%C3%BCzleti%20titok

⁷²⁴ Pp. 231. § (1) bek.

⁷²⁵ Pp. 231. § (2) bek.



kérdésben, amely tekintetében a tanúvallomással titoktartási kötelességét sértené meg. Kivételt képez az az eset, ha a tanúvallomással érintett adatok a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségére vonatkozó törvény rendelkezései alapján nem minősülnek üzleti titoknak, vagy ha a per tárgyát annak eldöntése képezi, hogy az érintett adatok közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatnak minősülnek-e.⁷²⁶

Amennyiben a rendelkezésre bocsátott *okirat* az azt megküldő nyilatkozata szerint olyan minősített adatot, üzleti titkot, hivatásbeli titkot vagy törvényben meghatározott más titkot tartalmaz, amelynek felhasználásához a minősítő vagy a titoktartás alóli felmentés megadására jogosult (titokgazda) nem járult hozzá, a bíróság megkeresi a minősítőt vagy a titokgazdát a minősített adat vagy titok megismerésének engedélyezése céljából, kivéve, ha az okirat tartalma törvény rendelkezése alapján nem minősül üzleti titoknak, vagy a per tárgya annak az eldöntése, hogy az okirat tartalma közérdekű adatnak minősül-e.⁷²⁷

1. Ha a titokgazda a megkeresés átvételétől számított nyolc napon belül nem nyilatkozik, megadottnak kell tekinteni az engedélyt; erre a titokgazdát figyelmeztetni kell.
2. Ha a titokgazda határidőn belül úgy nyilatkozik, hogy nem járul hozzá az üzleti, hivatásbeli vagy törvényben meghatározott más titok felek általi megismeréséhez, az okiratnak ez a része nem használható fel bizonyítékként.⁷²⁸

A bíróság az iratok beérkezéséről, valamint – a titokgazda esetleges nyilatkozatától függően – az iratok megismerhetőségéről, illetve perben történő felhasználhatóságáról a feleket tájékoztatja.⁷²⁹

Az **Alkotmánybíróság** kiemelte, hogy az állam köteles olyan szabályozást kialakítani, amelyben a titkok, adatok akkor is védettek maradnak, ha peres eljárás anyagává váltak. Pusztán azon ok, hogy bírósági határozatba kerültek, nem teremthet alapot arra, hogy ezen adatok a határozatok megismerésén keresztül illetéktelenek számára hozzáférhetővé váljanak. A szabályozásnak tehát az Alkotmánybíróság szerint biztosítania kell, hogy e személyes adatok és védelmet élvező titkok csak akkor legyenek mások számára is megismerhetőek, ha az alapjogi korlátozás szigorú feltételei teljesülnek.⁷³⁰

Ehhez képest a nyilvánosság szempontjából kivételként, a főszabályhoz képest lex specialis-ként tekintendő Pp. 119. § az alapvető jogok biztosa által támadott (9) bekezdése kizárja még a határozat anonimizált változatának a megismerhetőségét is, ha az titkot tartalmaz, továbbá ha a határozatot olyan perben hozták, amelyben a bíróság a tárgyalásról vagy annak egy részéről a nyilvánosságot kizárta. Szemben tehát a fenti szabályozási logikával, a jogalkotó ebben az esetben nem az adatok személyes vagy közérdekű (közérdekből nyilvános) jellegéhez igazítottan határozta meg a bírósági határozatokhoz való hozzáférést, hanem a teljes dokumentumra állított fel kizáró szabályt. Tette ezt nyilvánvalóan azért, mert személyállapotú pereknél, illetőleg az azokkal rokonítható esetekben az elkülönítés lehetetlen vagy aránytalan nehézségekbe ütközik, azaz az egységes adathalmaz nem osztható részre.⁷³¹

A **Kúria** szerint az üzleti titokra való általános, konkrétumok nélküli hivatkozás önmagában nem szolgálhat az adatkiadási igény elutasításának indokául. A bizonyítás nem jelentené a felperes adatigényének teljesítését, hiszen lehetőség van arra, hogy csak a bíróság ismerje meg ezen adatokat zárt adatkezelés mellett.⁷³²

6.3.7.3 Szerzői jog

⁷²⁶ Pp. 290. § (1) bek. d) pont

⁷²⁷ Pp. 322. § (2) bek.

⁷²⁸ Pp. 322. § (3) bek.

⁷²⁹ Pp. 322. § (4) bek.

⁷³⁰ 3056/2015. (III. 31.) AB határozat [41]

⁷³¹ 3056/2015. (III. 31.) AB határozat [24]

⁷³² Kúria Pfv.IV.21.157/2018/4. [21]



H14.11	Az Sztj.-ben szereplő, információszabadsággal kapcsolatos rendelkezések Infotv.-be való áthelyezése lehet indokolt, mivel az az üzleti titokhoz hasonlóan jobban illeszkedik a közérdekűadat-igényléshez, mint a szerzői joghoz.
H14.12	A közadatok újrahasonosításával összefüggő implementációs kötelezettségek mintájára célszerű egy arra vonatkozó kivételszabályt elhelyezni az Infotv.-ben, miszerint: „a közfeladatot ellátó szervek nem gyakorolhatják az adatbázis előállítójának a jogát”.

Forrás: saját szerkesztés

Az **Infotv.** kimondja, hogy a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot - az adatfajta meghatározásával – a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel törvény korlátozhatja.⁷³³ Az **Sztj.** két vonatkozó rendelkezést is tartalmaz, amelyek nagyon hasonlók egymáshoz: egyrészt a szerzői művekkel kapcsolatosan, másrészt a gyűjteményes műnek minősülő adatbázisokkal összefüggésben. Az **Sztj.** szerint 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 - az adatigénylés teljesítésére rendelkezésre álló határidőben - a mű közérdekű adatot vagy közérdekből nyilvános adatot tartalmazó részei megtekintésének lehetővé tételével is teljesítheti.⁷³⁴ Másrészt a gyűjteményes műnek minősülő adatbázisok szerkesztőinek és az adatbázisok előállítóinak szerzői, illetve az adatbázisok előállítóinak védelmére vonatkozó rendelkezései nem érintik a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló jogszabályok érvényesülését.⁷³⁵

A **NAIH** egy 2019-es döntésében rámutatott, hogy az Sztj. nem korlátozza a szerzői jogi védelem alatt álló művek közérdekű adatként való megismeréséhez fűződő jogot, hanem csupán az igény teljesítésének módjára enged meg az Infotv.-ben foglaltaktól szigorúbb szabályokat.⁷³⁶ Hasonló megállapítást a **birói gyakorlatban** is találunk: a szerzői jog nem korlátozza az információszabadságot, csak a szerzők jogait védi.⁷³⁷ Az **Alkotmánybíróság** egy döntésében rámutatott, hogy az adatszolgáltatás megtagadása jogcímének és tartalmi indokoltságának vizsgálata körében nem elegendő annak pusztá feltételezése, hogy a kiadni kért adatok a szerzői jog hatálya alá tartozó tudományos művek.⁷³⁸ A **Kúria** rámutatott, hogy azon tanulmányok megismerését, amelyet a jogalkotáshoz használnak fel, nem lehet korlátozni.⁷³⁹ A **Hatóság** megállapította, hogy a konkrét esetben a közfeladatot ellátó szerv megsértette a bejelentő közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jogát, amikor nem engedett betekintést a bejelentő által igényelt akusztikai szakvéleményeknek a mérési eredményekre és zajtérképekre vonatkozó részeibe.⁷⁴⁰

A Kúria szerint szükségtelen az SZJSZT kirendelése, mivel a jogvita alapvetően nem szerzői jogi vita, hanem a közérdekű adat kiadása iránt előterjesztett kereset megalapozottságának vizsgálatára irányul.⁷⁴¹ A kúria rámutatott, hogy az – elbíráláskor hatályos szabályok szerint – az Sztj. pedig a fentiekben kifejtettek szerint nem tartalmazott az Infotv. által biztosított, a közérdekű adatok korlátozását lehetővé tevő rendelkezést. Ezért megállapította, hogy annak szakértői vizsgálata, hogy a kiadni kért dokumentumok szerzői jogi művek vagy sem, indokolatlan volt. Ezen a helyzeten változtatható az, hogy időközben az Sztj.-t két helyen is kiegészítette a jogalkotó ebben a vonatkozásban.

Ezzel kapcsolatosan lásd részletesebben az Esettanulmány c. dokumentumot.

6.3.7.3.1 A betekintési szabályok rendszeridegensége az Sztj.-ben

⁷³³ Infotv. 27. § (2) bek. h) pont

⁷³⁴ Sztj. 15/A. §

⁷³⁵ Sztj. 106/A. §

⁷³⁶ NAIH/2019/2549.

⁷³⁷ Fővárosi Törvényszék 5.P.20.378/2013, Fővárosi Ítéletábra 2.Pf.20.086/2015/3/II., Kúria Pfv.IV.21.535/2015/6.

⁷³⁸ 3069/2019. (IV. 10.) AB határozat [50]

⁷³⁹ Fővárosi Törvényszék 5.P.20.378/2013, Fővárosi Ítéletábra 2.Pf.20.086/2015/3/II., Kúria Pfv.IV.21.535/2015/6.

⁷⁴⁰ NAIH/2019/2549.

⁷⁴¹ Kúria Pfv. 21.535/2015/6. – Századvég.



A **Kúria** rámutatott, hogy a szerzői jogi szabályozás vagyoni és személyiségi jogokat rendez, ami az információs szabadság érvényesülése során korlátozást csak annyiban jelent, hogy a mű szabad felhasználását a szerzőség elismerése, a szerző nevének feltüntetése, a mű egységének védelme, az idézés, a forrásmegjelölés szabályai korlátozhatják. Ezért az Szjt. a közérdekű adat megismerését nem zárja ki, csupán annak felhasználásával kapcsolatban állapít meg feltételeket, ami a terjesztéshez való jogot érinti, de az adatmegismeréshez való jogot nem.⁷⁴²

A **jogirodalom** szerint „a szerzői jogi védelem alatt álló művet csak megtekintés révén lehet közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatként megismerni”.⁷⁴³ Eszerint „az érintett szerv – az adatigénylő által kívánt forma és mód helyett – lehetővé teheti a hivatali helyiségében az adott műbe történő betekintést és az arról való feljegyzés készítését. Ezen előírás tehát tulajdonképpen nem érinti az információs szabadság tartalmát, csupán az adatigénylés módjának teljesítését határozza meg szűkebben”.⁷⁴⁴ Az információs szabadsággal kapcsolatos szakirodalom tehát alapvetően nem kritizálja ezt a rendelkezést. **Faludi Gábor** szerint a „rendelkezés azért furcsa, mert semmi köze a személyhez fűződő jogokhoz. Ha a közérdekű adatot tartalmazó mű szerzője már átadta a művet a felhasználónak, akkor a nyilvánosságra hozatali jogát már gyakorolta. A mű megismerése sem a névjogát, sem szerzői minőségét, sem a mű integritását nem sértheti. Valójában a közérdekű adatokat tartalmazó mű lemásolását = felhasználását, tehát vagyoni jog (engedélyezési jog) körébe eső magatartást kívánja megakadályozni. Elfeledkezik a hivatalos irati kivételről [...]”.⁷⁴⁵ **Pogácsás Anett** a következőket emeli ki: „a személyhez fűződő jogokra hivatkozással a legkevésbé akadályozható közérdekű adatok megismerése”.⁷⁴⁶ **Timár Adrienn** szerint „teljes szerzői mű nem lehet az adatigénylés tárgya, hanem legfeljebb annak egyes meghatározott részei”.⁷⁴⁷

Fel kell hívni a figyelmet azonban a **Tromsø-i Egyezmény** azon rendelkezésére, amely szerint „az igénylőnek joga van választani, hogy az eredeti példányt vagy annak egy másolatát megtekinti, vagy arról másolatot kér a választása szerinti - a szervnél elérhető - formában vagy formátumban, kivéve, ha az erre vonatkozó kívánsága észszerűtlen”.⁷⁴⁸

H14.11	Az Szjt.-ben szereplő, információs szabadsággal kapcsolatos rendelkezések Infotv.-be való áthelyezése lehet indokolt, mivel az az üzleti titokhoz hasonlóan jobban illeszkedik a közérdekűadat-igényléshez, mint a szerzői joghoz.
--------	--

Az Szjt. egyértelműen korlátozza az adatigénylő választását a megismerési mód tekintetében. Az Egyezmény egy esetet említ, amikor erre lehetőség van: az észszerűtlenségi szabályt. A jogalkotó azonban nem ezen okból, hanem a szerző személyhez fűződő (személyiségi) jogai védelme érdekében helyezte el az Szjt.-ben a kapcsolódó rendelkezéseket. Ez alapján – a közérdekűségi vagy a szükségesség-arányossági teszt részletesebb vizsgálata nélkül – ez a korlátozás aggályos. Valójában, mint ismertetésre fog kerülni a vonatkozó rendelkezésekkel az a legnagyobb baj, hogy nem alkalmas⁷⁴⁹ a kívánt cél elérésére, azáltal a szerző személyhez fűződő jogai nem védhetők jobban, mint anélkül.

Javasolt a rendelkezések hatályon kívül helyezése, mivel egyrészt nem alkalmas a cél elérésére, másrészt a közérdekű adat újradefiniálása ezt a kérdést kezeli. A H14.11 hipotézis nem igazolódott be.

⁷⁴² Fővárosi Törvényszék 5.P.20.378/2013, Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.086/2015/3/II., Kúria Pfv.IV.21.535/2015/6.

⁷⁴³ Révész Balázs – Buzás Péter: Az információs szabadság szerepe, jelentősége, aktuális kihívásai. Statisztikai Szemle, 93. évfolyam 11–12. szám. 1086.

⁷⁴⁴ Révész Balázs – Buzás Péter: Az információs szabadság szerepe, jelentősége, aktuális kihívásai. Statisztikai Szemle, 93. évfolyam 11–12. szám. 1086.

⁷⁴⁵ Lontai Endre – Faludi Gábor – Gyertyánfy Péter – Vékás Gusztáv: Polgári jog. Szerzői jog és iparjogvédelem. ELTE Eötvös, Budapest, 2017. 91.

⁷⁴⁶ Pogácsás Anett: Különbözőség az egységben. A szerzői jogi szabályozás differenciálódásának hatása a jogterület szerepére és hatékonyságára. Disszertáció, Pázmány Péter Katolikus Tudományegyetem, Budapest, 2017. 129. 714. lábjegyzet

⁷⁴⁷ Timár Adrienn: 6.2. A szerző személyhez fűződő jogai. In: Legeza Dénes (szerk.): Szerzői jog mindenkinek. SZTNH, Budapest, 2017. 96.

⁷⁴⁸ Tromsø-i Egyezmény 6. cikk 1.

⁷⁴⁹ A szükségesség-arányossági teszt első lépcsőfoka: (1) alkalmasság/Geeignetheit; (2) szükségesség/Notwendigkeit és (3) arányosság/Verhältnismäßigkeit.



6.3.7.3.2 Adatbázis-előállítók jogi védelme

Az adatbázisok, illetve az adatbázis-előállítók védelme szoros összefüggést mutat azon kérdéskörrel, hogy az egyedi adatigénylések teljesítéseként elő kell-e állítania új adatot a közfeladatot ellátó szervnek. Az adatok megfelelő szempontok alapján történő összerendezése, összeállítása ugyanis jogi védelemben részesülhet. A magyar jog az adatbázisokat alapvetően két irányú védelemben részesíti: szerzői jogi és szomszédos jogi védelemben.

Az Sztj. szerint szerzői jogi védelemben minősül a gyűjteményes műnek minősülő adatbázis.⁷⁵⁰ Az Sztj. szerint adatbázisnak minősül „*önálló művek, adatok vagy egyéb tartalmi elemek valamely rendszer vagy módszer szerint elrendezett gyűjteménye, amelynek tartalmi elemeihez - számítástechnikai eszközökkel vagy bármely más módon - egyedileg hozzá lehet férni*”.⁷⁵¹ Az adatbázis akkor minősül gyűjteményes műnek, és ezáltal alkotásnak, ha az egy olyan a gyűjtemény, amely tartalmának összeválogatása, elrendezése vagy szerkesztése egyéni, eredeti jellegűt mutat fel.⁷⁵²

A szerző munkaviszonyból folyó kötelessége teljesítéseként összeállított adatbázisra a 30. § (3)-(4) bekezdésében foglalt rendelkezések nem vonatkoznak.⁷⁵³ Az adatbázis előállítója a közérdekűadatigénylésekkel összefüggésben mindig egy, a közfeladatot ellátó szervvel jogviszonyban álló alkalmazott ebből fakadóan a szerzői jogokat a mű átadását követően jogutódként „a munkáltató”, a közfeladatot ellátó szerv szerzi meg.⁷⁵⁴ Szerzői mű (gyűjteményes jellegű adatbázis) esetében nem illeti meg díjazás az alkalmazottat.⁷⁵⁵ A törvény erejénél fogva (az átadással) bekövetkező jogutódlás miatt az adatbázison fennálló szerzői jog, ennek hiányában pedig a szomszédos jog a közfeladatot ellátó szervet illeti. Mivel sem Sztj., sem más törvény nem tartalmaz arra vonatkozó rendelkezést, hogy e jogával a közfeladatot ellátó szerv (a szerzői jogok/szomszédos jog jogosultja) nem élhet, ezért elméletileg a hatályos jogszabályok értelmében a közfeladatot ellátó szerv korlátozhatja az adatok megismerését azon az alapon, hogy azon szellemi tulajdonjogon⁷⁵⁶ fennálló érdeke áll fenn, ezért az Infotv. 27. § (2) bek. h) pontja szerinti korlátozás hatálya alá esnek, eshetnek az ilyen esetek. Ezen elméletileg nem változtat az sem, hogy közérdekű (közérdekből nyilvános) adatokról van szó, hiszen a szerzői vagy a szomszédos jog azon fennáll. Célszerű lehet ezért egy erre vonatkozó kivételszabály bevezetése, tekintettel arra is, hogy az az információs szabadság más területén, a közadatok újrashasznosításával kapcsolatosan is kötelezettség, így, mint látni fogjuk, azt nem csak az uniókonform értelmezés támogatja, hanem a rendszertani is támogatná, illetve támogatni fogja, ha a jogalkotó eleget tesz erre vonatkozó jogalkotási kötelezettségének a közadat-újrashasznosítással összefüggésben.

A nyílt hozzáférésű adatokról és a közzsféra információinak további felhasználásáról szóló irányelv szerint a közfeladatot ellátó szervek [az irányelv fogalomhasználatában: közzszférabeli szervezetek] „*nem gyakorolhatják az adatbázis előállítójának a 96/9/EK irányelv 7. cikkének (1) bekezdésében előírt jogát a dokumentumok további felhasználásának megelőzése vagy az ezen irányelv által megszabott korlátokon túlmenő korlátozása céljából*”.⁷⁵⁷ Az idézett, az adatbázisok jogi védelméről rendelkező uniós irányelv e rendelkezése értelmében „*Azon adatbázisok előállítói számára, amelyek tartalmának megszerzése, ellenőrzése, illetve előállítása minőségileg vagy mennyiségileg jelentős ráfordítással járt, a tagállamok biztosítják a jogot arra, hogy az adatbázis egész tartalmának vagy minőségi és/vagy mennyiségi szempontból jelentős részének kimásolását és/vagy újrashasznosítását megakadályozzák*”.⁷⁵⁸ Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az újrashasznosítás fogalma a szomszédos jogok esetében más tartalommal érvényesül. Az Sztj. szerint „*az adatbázis (60/A. §) előállítójának hozzájárulása szükséges ahhoz, hogy az adatbázis tartalmának egészét vagy jelentős részét [...] b) nyilvánosság számára hozzáférhetővé tegyék az adatbázis példányainak terjesztésével vagy - a 26. § (8) bekezdésében szabályozott módon - a nyilvánossághoz való közvetítéssel (a továbbiakban: újrashasznosítás)*”.⁷⁵⁹ Az adatbázis irányelv értelmében pedig „*az adatbázis tartalma egészének vagy*

⁷⁵⁰ Sztj. 1. § (2) bek. p)

⁷⁵¹ Sztj. 60/A. § (1) bek.

⁷⁵² Sztj. 7. § (1) bek.

⁷⁵³ Sztj. 61. § (3) bek.

⁷⁵⁴ Sztj. 30. § (1) bek.

⁷⁵⁵ Sztj. 61. § (3) bek. és 30. § (3)-(4) bek.

⁷⁵⁶ Amennyiben az Innovációtörvényben alkalmazott fogalmat vesszük alapul, úgy szellemi tulajdon „*a szellemi alkotásokra és egyes teljesítményekre, az árujelzőkre (védjegyek és földrajzi árujelzők) a szerzői jogi és iparjogvédelmi törvényben [sic!], a védett ismeretekre nézve az üzleti titok védelméről szóló törvényben, továbbá az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktaiban és nemzetközi egyezmények által biztosított jogi oltalom*”. 2014. évi LXXVI. törvény 3. § 20. pont

⁷⁵⁷ 2019/1024 irányelv 1. cikk (6) bek.

⁷⁵⁸ 96/9/EK irányelv 7. cikk (1) bek. Lásd még Sztj. XI/A. Fejezet

⁷⁵⁹ Sztj. 84/A. § (1) bek.



*egy jelentős részének a nyilvánosság számára történő hozzáférhetővé tétele bármilyen módon a mű példányainak terjesztése, bérbeadás, on-line közvetítés vagy egyéb módon történő közvetítése útján”.*⁷⁶⁰

A Közadattv. tekintetében a jogalkotó még nem végezte el a nyílt hozzáférésű adatokról szóló irányelv implementációját, és jelenleg hiányzik a törvényből az adatbázis előállító közfeladatot ellátó szerv jogaira vonatkozó korlátozás. Ebből fakadóan az ilyen esetek megoldása, amennyiben azok a gyakorlatban felmerülnek vagy fel fognak merülni, csak az uniókonform értelmezés alapján oldhatóak meg, és nem nyugszanak normatív szabályon. Az egyedi adatigénylésekkel összefüggésben az uniókonform értelmezésre való támaszkodás azonban sokkal gyengébb lábakon áll, hiszen a Közadattv.-vel összefüggésben a nemzeti jogalkotónak implementációs kötelezettsége van, ennél fogva az irányelv egy rendelkezésére való hivatkozás is sokkal erősebb érvként hat. Célszerű ennél fogva álláspontunk szerint egy olyan normatív szabályt elhelyezni az Infotv.-ben, amelynek értelmében „a közfeladatot ellátó szervek nem gyakorolhatják az adatbázis előállítójának a jogát”.

H14.12	A közadatok újrahasznosításával összefüggő implementációs kötelezettségek mintájára célszerű egy arra vonatkozó kivételszabályt elhelyezni az Infotv.-ben, miszerint: „a közfeladatot ellátó szervek nem gyakorolhatják az adatbázis előállítójának a jogát”.
--------	---

Álláspontunk szerint egy esetleges kivételszabály elhelyezésére nem az Infotv.-ben kell sort keríteni. A desk research alapján kialakított előzetes álláspont felülvizsgálata mutatkozott szükségesnek a mélyinterjúk és a fókuszcsoportos interjúk alapján. Megítélésünk szerint el kell határolni egymástól az információsszabadság és a közadatok újrahasznosításának a szabályozását, mert ez utóbbi az Alaptörvényben biztosított alapjog megfelelő érvényesüléséhez képest másodlagos jelentőséggel bír, illetve jelenleg egy „mozgásban lévő” jogterület az Európai Unióban, s célszerű megvárni az uniós szabályozás véglegesződését (a DGA jelenleg van tárgyalás alatt). **A H14.12 hipotézis nem igazolódott be.**

6.3.7.4 Számlaszintű elszámolás

Az **Infotv.** szerint a közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, illetve tételes ellenőrzésére irányuló adatmegismerésekre külön törvények rendelkezései irányadók.⁷⁶¹ Ez tipikusan a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a KEHI és az Állami Számvevőszék tevékenységére vonatkozik. Erre való hivatkozással az adatkezelő az adatigénylést az igénylés tárgyát képező irat másolata helyett a következő adatok megjelölésével is teljesítheti:

- a jogviszony alanyai,
- a jogviszony típusa,
- a jogviszony tárgya,
- a szolgáltatás és ellenszolgáltatás mértéke és
- a szolgáltatás és ellenszolgáltatás teljesítése időpontja.⁷⁶²

Az Infotv. 30. § (7) bekezdését beiktató 2013. évi XCI. törvény 3. §-ához fűzött **törvényi indokolás** értelmében e rendelkezés, amint arra a másodfokú bíróság is utalt, nem zárja ki azt, hogy az állampolgárok a közfeladatot ellátó szervek költségvetésével, a költségvetését érintő juttatásokkal, kedvezményekkel, vagyonának kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével, támogatások felhasználásával kapcsolatos egyes adatokat megismerhessenek. Az Infotv. vonatkozó rendelkezését 2015-ben módosította a jogalkotó.⁷⁶³ A törvény **miniszteri indokolása** szerint „a közfeladatot ellátó szervek gazdálkodásának célszerűségét, eredményességét, valamint törvényességét érintő ellenőrzések lefolytatására külön törvényben meghatározott szervek jogosultak és nem az Infotv. szerinti adatigénylő. (E rendelkezés nem zárja ki ugyanakkor, hogy az állampolgárok

⁷⁶⁰ 96/9/EK irányelv 7. cikk (2) bek.

⁷⁶¹ Infotv. 30. § (7) bek.

⁷⁶² Infotv. 30. § (7) bek.

⁷⁶³ Kúria Pfv.IV.21.732/2018/8. [15]



e szervek költségvetésével, a költségvetését érintő juttatásokkal, kedvezményekkel, vagyonának kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével, támogatások felhasználásával kapcsolatos egyes adatokat megismerhessenek.) Amennyiben a közfeladatot ellátó szerv ezen rendelkezésre hivatkozással elutasítja az adatigénylő közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmét, illetőleg a kérelmező úgy véli, hogy a közérdekű adatok vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő joga sérült, úgy az Infotv. 52. §-a alapján a Hatóság vizsgálatát kezdeményezheti.⁷⁶⁴

A Pécsi Ítéltábla kiemelte, hogy a közfeladatot ellátó szervek gazdálkodásának célszerűségét, eredményességét, valamint törvényességét érintő ellenőrzések lefolytatására ugyanis külön törvényben meghatározott szervek jogosultak, és nem az Infotv. szerinti adatigénylő. Ezért az adatigénylés nem terjedhet és nem is terjedt addig, hogy átvegye az ellenőrző szervek feladatát.⁷⁶⁵ A Hatóság rámutatott egy ajánlásában, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő alapjog funkciója nem egy könyvelési tétel jogszerűségének megítélése. Az igényelt számla másolatának kiadása nélkül sem sérül az információs szabadsághoz való jog, az átláthatóság a Hatóság álláspontja szerint maradéktalanul érvényesül. A mérlegfőösszegek nyilvánosak, a teljes háttér-dokumentációt pedig, amelyre rendkívül szigorú elszámolási szabályok vonatkoznak, az arra feljogosított ellenőrző szervek továbbra is vizsgálhatják. A Hatóság támogatandónak tartja azt, ha a közfeladatot ellátó szerv a saját hatáskörében úgy dönt, hogy az előzőekben felsorolt adatokon kívül bővebb adatkört tesz megismerhetővé, vagy a számlát – papír alapon vagy elektronikus formában – az igénylő személy rendelkezésére bocsátja.⁷⁶⁶

NAIH 2014 augusztusában kiadott ajánlása

- az egyedi adatigénylésektől meg kell különböztetni a közfeladatot ellátó szervek gazdálkodásának célszerűségét, eredményességét, valamint törvényességét érintő ellenőrzés lefolytatására külön törvényben feljogosított szervek eljárásait;
- kétségtelen, hogy az Infotv. rendelkezései a polgárok, a civil szervezetek, a sajtó watchdog szerepét erősítik, de ez a fajta „civil kontroll” nem azonos az arra feljogosított ellenőrző szervek törvényességi és számviteli ellenőrzési jogosítványával;
- a szervek által közölt adatokat az ellenkező bizonyításig valósnak kell elfogadni, jogsértés gyanúja esetén adott a lehetőség eljárás kezdeményezésére a közfeladatot ellátó szerv ellen;
- a szakértő szervek feladata a törvényességi, számviteli ellenőrzés, az egyes számlák bizonylati megfelelőségének vizsgálata, egy könyvelési tétel jogszerűségének megítélése, nem ez az alapjog funkciója.⁷⁶⁷

A Kúria joggyakorlat-elemző csoportja megállapította, hogy a bírói gyakorlatban néhány esetben történt hivatkozás az Infotv.30. § (7) bekezdésére, amely szerint az adatkezelő számlaszintű elszámolásra nem kötelezhető. Ezeket a hivatkozásokat a vizsgált esetekben az eljáró bíróságok jellemzően nem fogadták el, ennek indoka jellemzően az volt, hogy önmagában az esetlegesen jelentős számú adat nagy mennyisége még nem jelent számlaszintű elszámolási kötelezettséget, ezt minden esetben egyedileg kell elvégezni.⁷⁶⁸

A Hatóság 2014-es beszámolója szerint azonban a közfeladatot ellátó szervek (elsősorban a központi közigazgatási szervek) hajlamosak a gazdálkodásukkal összefüggő alapvető adatok megismerésére irányuló adatigénylést számlaszintű ellenőrzésként értelmezni.⁷⁶⁹ A Kúria elvi élel szögezte le, hogy a szerződések és a hozzátartozó iratok kiadására kötelezés nem jelenti az alperes teljes gazdasági tevékenységének átfogó számlaszintű ellenőrzését, csupán a közpénz felhasználás áttekintésének lehetőségét teremti meg,⁷⁷⁰ és utalt arra is, hogy a kereset elutasítását önmagában nem alapozza meg az átfogó számlaszintű tételes ellenőrzés szándékára való hivatkozás.⁷⁷¹ A NAIH 2014-ben több

⁷⁶⁴ 2015. évi CXXIX. törvény miniszteri indokolása

⁷⁶⁵ BDT 2019. 4073. = Pécsi Ítéltábla Pf.III.20.036/2019/4. [31]

⁷⁶⁶ https://naih.hu/files/Ajanlas30--7-_V2.pdf

⁷⁶⁷ A Kúria „közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek” bírói gyakorlata tárgykörére felállított joggyakorlat-elemző csoportja összefoglaló véleményének Első melléklete: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása.

⁷⁶⁸ A Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. számú összefoglaló véleménye [74]

⁷⁶⁹ NAIH beszámoló 2014. 91.

⁷⁷⁰ Kúria Pfv.22.339/2017/11. [23]

⁷⁷¹ Kúria Pfv.IV.21.157/2018/4. [19]



felszólításában is megállapította, hogy önmagában az a tény, hogy az adatigénylés számlák másolatának megismerésére irányul, nem teszi jogszerűvé az Infotv. 30. § (7) bekezdésének alkalmazását. Az igény teljesítése kizárólag abban az esetben tagadható meg, ha a megtagadás alapjául szolgáló közérdek nagyobb súlyú a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítéséhez fűződő közérdeknél.⁷⁷² A **Kúria** szerint nincs szó az adatkezelő egész tevékenységének számlaszintű ellenőrzéséről, hiszen csak egy konkrét szerződéscsoportról (keretszerződések, tényleges szerződések, teljesítési igazolásai) szólt az igény. Megfelel a bírói gyakorlatnak, hogy a közpénzek elköltésének ellenőrzése körében a szerződések teljesítése a vizsgálat, vagyis az adatkérés tárgyát képezhetik.⁷⁷³ Egy másik esetben az adatigénylés kifejezetten széleskörű, illetve több évre (hat és félév) kiterjedő, de miután az adatigénylő nem kérte a számlák, illetve a teljesítési igazolások kiadását, számlaszintű ellenőrzési igényről valóban nem lehet beszélni.⁷⁷⁴

Egy ügyben a Miniszterelnöki Kabinetiroda költségtérítés mellett csak az adatigényléssel érintett miniszterelnöki főtanácsadó reprezentációs és protokoll kiadásainak felhasználásáról szóló utasítást, és egy arra vonatkozó tájékoztatást küldött el, hogy a főtanácsadó az adatigénylés időpontjáig összesen milyen mértékben használta fel a rendelkezésére álló költségkeretet.⁷⁷⁵ A **Kúria** rámutatott, hogy az adatigénylés nem a gazdálkodás átfogó, számlaszintű ellenőrzésére irányult, mivel az a Miniszterelnöki Kabinetiroda tevékenységének ellátásához szükséges költségeknek csupán egy kis részére vonatkozott.⁷⁷⁶ A **NAIH** egy ügyben megállapította, hogy a KEHI által megkötött szerződések listája semmiképpen sem éri el a számlaszintű ellenőrzés kategóriáját, így a megtagadási ok alkalmazása jogellenes volt.⁷⁷⁷ Egy **Pécsi Ítélet** előtti ügyben az adatigénylő igénye egy meghatározott fővállalkozói szerződés teljesítésében közvetlenül résztvevő alvállalkozók nevére és az általuk végzett tevékenységek ellenértékére vonatkozó adatokat érintette, ami nem jelenti azt, hogy az alperes gazdasági társaság gazdálkodását, annak eredményességét, a működése törvényességét a külön törvényben meghatározott szervek helyett az adatigénylő kívánna lefolytatni, átfogóan felülvizsgálni.⁷⁷⁸ Az adatkezelő szervezeti keretében dolgozó meghatározott személy tevékenységének nyilvánvalóan csak elenyésző kis részét jelenti a reprezentációs költség elköltésére vonatkozó számlák köre, így az Infotv. 30. § (7) bekezdése nem lehet akadály a kért adatok kiadásának.⁷⁷⁹

Személyes adatok és számlaszintű elszámolás

A számlák kiadását nem akadályozza meg a Kúria szerint, hogy abban egy meghatározott személyre vonatkozóan személyes adatok is szerepelhetnek. Helyesen állapította meg ugyanis a jogerős ítélet azt, hogy a közérdekből nyilvános adatok esetében azok között személyes adatok is szerepelhetnek, a jelen esetben a közérdekű adatok, illetve a közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségéhez fűződő jog nyilvánvalóan erősebb, mint egy meghatározott személy személyes adatai védelméhez fűződő joga, ugyanis még az is erősen kérdéses, hogy egy számla adataiból valóban okszerű következtetéseket lehetne levonni az illető étkezési szokásaira, sőt egészségi állapotára is, annál is inkább, mert a fogyasztás alapvetően olyan, amelyről nem megállapítható, hogy az étkezést pontosan ki végezte az illető egészségi állapotára pedig még áttételesen sem enged következtetni. Elsődleges vizsgálati szempont az, hogy a számlákhoz az illető közpénzt használt fel és közfeladatainak ellátásához kapott pénzzel kell elszámolnia. A számlán szereplő egyéb adatok, mint például a kiállító cég neve vagy a felszolgáló személye esetében megalapozottan állapította meg a jogerős ítélet indokolása, hogy ezek szükség esetén felismerhetetlenné tehetőek, de ez a számlák kiadásának nem akadály.⁷⁸⁰

H14.7	Számlaszintű elszámolásra kötelezést a gyakorlat szűken értelmezi, ezért ezzel a megtagadási okkal összefüggésben nem szükséges korrekciót alkalmazni. A tényleges jogalkotói cél eléréséhez a rendelkezés pontosítása válhat szükségessé.
-------	--

⁷⁷² NAIH beszámoló 2014. 91.

⁷⁷³ Kúria Pfv.22.360/2017/11. [23]

⁷⁷⁴ Kúria Pfv.20.840/2018/4. [19]; Kúria Pfv.20.877/2018/4. [19]

⁷⁷⁵ Kúria Pfv.IV.21.732/2018/8.

⁷⁷⁶ Kúria Pfv.IV.21.732/2018/8.

⁷⁷⁷ NAIH-2604/2014/V.

⁷⁷⁸ BDT 2019. 4073. = Pécsi Ítélet Pf.III.20.036/2019/4. [31]

⁷⁷⁹ Kúria Pfv.IV.21.957/2018/7.; Hasonlóan: Kúria Pfv.IV.21.732/2018/8.

⁷⁸⁰ Kúria Pfv.IV.21.957/2018/7.



Tendenciózan rajzolódik ki az, hogy az utóbbi években számos esetben hivatkoztak az adatkezelők az Infotv. 30. § (7) bekezdésére mint megtagadási okra. A NAIH is megállapította, hogy a közfeladatot ellátó szervek hajlamosak a gazdálkodásukra vonatkozó adatigényléseket számlaszintű elszámolásként értelmezni. A vizsgált bírói döntésekből az a kép rajzolódik ki, hogy nem csak több év szerződéseinek kikérése esetén, hanem egy-egy szerződés (vagy több esetben reprezentációs költségeket tartalmazó szerződések) esetén is előszeretettel élnek az adatkezelők a 30. § (7) bekezdés szerinti megtagadási okkal. Ezen hivatkozásukkal ugyanakkor a bírói gyakorlat ismereteink szerint nem értett egyet.

A számlaszintű elszámolásra vonatkozó megtagadási okot nagyon szűken értelmezi a gyakorlat. A döntések vizsgálata alapján arra a következtetésre lehet jutni, hogy az adatigénylők minden esetben hozzáférnek a kért adathoz, a bíróságok pedig ezt a közpénzek felhasználásának átláthatóságához köti. Álláspontunk szerint ebből fakadóan a számlaszintű elszámolásra kötelezéssel kapcsolatos 30. § (7) bekezdés nem jelent indokolatlan korlátozást az információszabadság szempontjából, sőt ellenkezőleg, azáltal, hogy az egyes szerződéses jogviszonyok e szakaszban meghatározott adatait kapja meg az adatigénylő, egyszerűbben, átláthatóbban, érthetőbben szerzi meg azt az információt, amelyre valószínűsíthetően szüksége van. A vizsgált esetek közül egyben sem merült fel arra vonatkozóan igény, hogy a 30. § (7) bekezdésben felsorolt adatokon túli adatokra lenne szüksége az adatigénylőnek. Az sem merült fel a joggyakorlatban, hogy a kapcsolódó rendelkezések ne lennének kellően érthetőek, megfelelően alkalmazhatóak. **A H14.7 hipotézis részben beigazolódott.**

Tekintettel ugyanakkor arra, hogy a kutatás eredményeképpen a közérdekűadat-igénylések terjedelmének korlátozhatósága kapcsán más szabályozási logikájú megoldásra tettünk javaslatot, ezért végső javaslatunk szerint ezen szabálynak az Infotv.-ből való kivezetése tűnik célszerűbbnek.

6.3.7.5 Döntés megalapozását szolgáló adatok

H14.5	Amennyiben az igényelt adat döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adatnak minősül, úgy az ezzel kapcsolatos peres eljárásokban célszerű az üzleti titok megismerésére vonatkozó rendelkezésekhez hasonló rendelkezéseket a törvénybe iktatni (pl. kivonat készítésére vonatkozó kötelezettség, a kítakarási szabályok pontosítása).
H14.6	Egyes döntés megalapozását szolgáló adatok nyilvánossága, közadattá nyilvánítása alkotmányosan elfogadható mértékben növelheti az információszabadság érvényesülését.

Forrás: saját szerkesztés

6.3.7.5.1 A döntés megalapozását szolgáló adat megismerhetősége

Az egyedi adatigénylések teljesítésének egyik gyakorta hivatkozott indoka, hogy az adat döntés megalapozását szolgálja. A NAIH 2012-es beszámolójában megállapította, hogy a közfeladatot ellátó szervek nagy gyakorisággal terjesztik ki az Infotv. 27. § (5)-(6) bekezdéseit minden olyan dokumentumra teljes egészében, amelyeket a közfeladatot ellátó szerv felhasznál a döntéshez anélkül, hogy részletes indokolást fűznének hozzá.⁷⁸¹

Infotv.

27. § (5) A közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános. Ezen adatok megismerését - az adat megismeréséhez és a

⁷⁸¹ NAIH beszámoló 2012. 89.



megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek súlyának mérlegelésével - az azt kezelő szerv vezetője engedélyezheti.

(6) A döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény - az (5) bekezdésben meghatározott időtartamon belül - a döntés meghozatalát követően akkor utasítható el, ha az adat további jövőbeli döntés megalapozását is szolgálja, vagy az adat megismerése a közfeladatot ellátó szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné.

(7) Jogszabály a döntés megalapozását szolgáló egyes adatok megismerhetőségének korlátozására az (5) bekezdésben meghatározottnál rövidebb időtartamot állapíthat meg.

A döntést megalapozó adatra hivatkozás mérlegelést igénylő adatmegtagadási ok, ezért az Infotv. 31. § (5) bekezdésére figyelemmel azt szűken kell értelmezni, és mérlegelni kell a közérdekű adatok nyilvánosságához és a nyilvánosság korlátozásához fűződő közérdek súlyát. A döntést megalapozó adatra mint adatmegtagadási okra ennél fogva nem lehet általános összefüggésekkel hivatkozni, az csak kivételesen, konkrét, kellően megalapozott, indokolt és bizonyított esetben szolgálhat megtagadási okként.⁷⁸²

A **joggyakorlat** részletesen kidolgozta az adat döntést megalapozó jellegére történő hivatkozás kereteit:

- az Infotv. 27. § (6) bekezdése szerinti újabb döntést megalapozó adatra hivatkozás nem abszolút információszabadság-korlátozási ok. Az Infotv. 27. § (6) bekezdése szerinti újabb döntést megalapozó adat esetén a megtagadási ok alkalmazhatóságának feltételeit az Infotv. 27. § (5) bekezdése tölti meg tartalommal. Az Infotv. 27. § (5) és (6) bekezdései alapján ezért az újabb döntésre hivatkozás mint megtagadási indok annak vizsgálatát igényli, hogy az alperes által megjelölt, a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörébe tartozó újabb eljárás, az ezzel érintett közérdekű adat, illetve az újabb döntés milyen viszonyban áll egymással,⁷⁸³
- a döntés megalapozását szolgáló adat csak az adott szerv (feladat- és hatáskörébe tartozó) döntése meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített adat lehet. A döntés megalapozását szolgáló adat e minősége továbbá kizárólag a konkrét döntéshozatali eljáráshoz való kapcsolata révén állhat fenn,⁷⁸⁴
- ha az adatkezelő a közérdekű adatok megismerése iránti perben nem tud olyan döntéshozattal végződő eljárást bizonyítani, amelyben a megismerni kívánt adatokat felhasználják, eredménnyel nem hivatkozhat az adatok döntést megalapozó jellegére, illetve arra, hogy ezek megismerése a közfeladatot ellátó szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen, külső befolyástól mentes ellátását veszélyeztetné. A nyilvánosságkorlátozásra nem lehet alap egy jövőben, bizonytalan időpontban elkészülő vélemény lehetősége,⁷⁸⁵
- ha az adatkezelő szerv a közérdekű adat kiadásának megtagadása mellett dönt, ezt megfelelően indokolni köteles. Ennek az indokolásnak egyrészt ki kell terjednie arra, hogy pontosan milyen folyamatban lévő eljárásban meghozandó döntés megalapozását szolgálja a kiadni kívánt közérdekű adat, másrészt arra is, hogy a közérdekű adat kiadása mennyiben befolyásolja a szóban forgó döntés meghozatalát, vagyis, hogy az megghiúsítaná-e a döntés hatékony végrehajtását vagy ellehetetlenítené-e az illetéktelen befolyástól mentes, független, hatékony köztisztviselői munkát,⁷⁸⁶
- a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog érvényesülése érdekében nem tekinthető az Alaptörvénnyel összhangban állónak az olyan korlátozás, amely egy adatot vagy egy egész dokumentumot végérvényesen elvon a nyilvánosság elől, illetve amely egy dokumentumot annak tartalmától függetlenül, teljes egészében nyilvánosságkorlátozás alá

⁷⁸² BDT2019. 3988. (Fővárosi Ítéltábla 32.Pf.20.913/2018/4-II.) [20] pont.

⁷⁸³ BDT2019. 3988. (Fővárosi Ítéltábla 32.Pf.20.913/2018/4-II.) [16] pont.

⁷⁸⁴ 6/2016. (III. 11.) AB határozat [35] pont.

⁷⁸⁵ BDT2019. 3988. (Fővárosi Ítéltábla 32.Pf.20.913/2018/4-II.)

⁷⁸⁶ 6/2016. (III. 11.) AB határozat [36] pont és az ott hivatkozott joggyakorlat.



helyez. Ennek megfelelően a dokumentum egésze - a tartalmától függetlenül - nem minősíthető döntést megalapozó adatnak,⁷⁸⁷

- a közérdekű adatokhoz való hozzáférés megtagadása nem alapulhat formális hivatkozáson, vizsgálendő, hogy az igényelt közérdekű adatok döntés megalapozását szolgáló adatok, milyen döntés meghozatalát, milyen eljárás lefolytatását szolgálják, s valójában érdemi kapcsolatban állnak-e a közérdekű adatot kezelő szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntéssel. Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglalt alapjog érvényesülését korlátozta az eljáró bíróság például akkor, amikor nem vizsgálta, hogy az adatigénylő által kért dokumentum (vagy annak egy része) konkrétan milyen döntés megalapozására szolgált, hanem e nélkül a dokumentum egészét érintően elfogadta, hogy döntés megalapozását szolgáló adatnak minősült, S ÍGY nyilván annak tartalmi vizsgálatára sem kerülhetett sor, hogy az igényelt közérdekű adatok kiadása valóban befolyásolná-e az adatkezelő döntésének meghozatalát, meghiúsítaná-e a döntés hatékony végrehajtását vagy ellehetetlenítené-e az illetéktelen befolyástól mentes, független, hatékony köztisztviselői munkát,⁷⁸⁸
- a nyilvánosságkorlátozásra nem lehet alap egy jövőben, bizonytalan időpontban elkészülő vélemény lehetősége. Abban az esetben, ha az adatkezelő a közérdekű adatok megismerése iránti perben nem tud olyan döntéshozattal végződő eljárást bizonyítani, amelyben a megismerni kívánt adatokat felhasználják, eredménnyel nem hivatkozhat az adatok döntést megalapozó jellegére, illetve arra, hogy ezek megismerése a közfeladatot ellátó szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen, külső befolyástól mentes ellátását veszélyeztetné.⁷⁸⁹

A döntés-előkészítő adatok kiadásának megtagadása esetén a fentiekkel összhangban az **Alkotmánybíróság** útmutatása értelmében a következő tesztet kell lefolytatni:

- döntés megalapozását szolgáló adat csak az adott szerv (feladat- és hatáskörébe tartozó) döntése meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített adat lehet, és a döntés megalapozását szolgáló adat ezen minősége, továbbá kizárólag a konkrét döntéshozatali eljáráshoz való kapcsolata révén állhat fenn, így nem elfogadható, ha egy eljárásban általánosságban hivatkoznak később meghozandó döntésekre, a döntés megalapozását szolgáló adatnak konkrét döntéshozatali eljáráshoz kell kapcsolódnia,
- a dokumentum egésze, tartalmától függetlenül - tehát vizsgálat nélkül vagy egyetlen adat miatt - nem minősíthető döntést megalapozó adatnak (adatközpontú megközelítés, adatelv érvényesítése az iratelv helyett),
- az adatkezelő nem hivatkozhat ún. „kényelmi” szempontokra, tehát arra, hogy az adatigénylés teljesítéséhez egy terjedelmesebb dokumentum átvizsgálása, a benne található nyilvános adatoknak a nem nyilvános adatoktól való elkülönítése szükséges, ami többletfeladatot jelent,
- az adatigénylést elutasító döntést - a hatékony jogorvoslat biztosítása érdekében - tartalmilag indokolni kell, amely indoklásban ki kell térni arra, hogy pontosan milyen folyamatban lévő eljárásban meghozandó döntés megalapozását szolgálja a kiadni kívánt közérdekű adat, illetve arra is, hogy a közérdekű adat kiadása mennyiben befolyásolja a szóban forgó döntés meghozatalát, vagyis, hogy az meghiúsítaná-e a döntés hatékony végrehajtását vagy ellehetetlenítené-e az illetéktelen befolyástól mentes, független, hatékony köztisztviselői munkát.⁷⁹⁰

A **NAIH** is többször foglalkozott a kérdéskörrel. A 2016. évi beszámolójában rámutatott, hogy a közfeladatok illetéktelen befolyástól mentes ellátását szolgálja az, hogy a döntést megalapozó adatok, illetve az azokat tartalmazó dokumentumok legfeljebb tíz évig elzárhatók a nyilvánosság elől.⁷⁹¹ Ez nem vezethet azonban a döntési folyamat átláthatatlanná tételéhez.⁷⁹² Ugyanígy indokolt egyes dokumentumok, adatok döntést megalapozó adatként való elzárása, amelyek ténylegesen a döntési folyamat részét képezik, és nyilvánosságra hozataluk veszélyeztetné a végrehajtás sikerét, vagy

⁷⁸⁷ 6/2016. (III. 11.) AB határozat [37] pont és az ott hivatkozott joggyakorlat.

⁷⁸⁸ 6/2016. (III. 11.) AB határozat [43] pont.

⁷⁸⁹ Fővárosi Ítéltábla 32.Pf.20.913/2018/4-II.

⁷⁹⁰ Lásd pl. 3069/2019. (IV. 10.) AB határozat [43]-[46] pont, 3070/2019. (IV. 10.) AB határozat [40]-[43] pont, 3190/2019. (VII. 16.) AB határozat [51]-[54] pont.

⁷⁹¹ NAIH beszámoló 2016. 83.

⁷⁹² NAIH beszámoló 2016. 83.



például egyes piaci szereplőket indokolatlan előnyökhöz juttatna.⁷⁹³ A NAIH kiemelte, hogy ez a védelem a döntés meghozatala után is megilleti azokat az adatokat, amelyeknek a megismerése veszélyeztetné az érintett szerv törvényes működési rendjét, vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, vagy ha az adat további jövőbeli döntés megalapozását kiszolgálja. Kiemelte ugyanakkor a NAIH, hogy egy információ gyakorlatilag számtalan további tevékenység vagy döntés alapjául szolgálhat, az információszabadság korlátozásának ilyen tág értelmezése azonban alaptörvény-ellenes lenne.⁷⁹⁴ A 2016-os beszámoló arról is tájékoztat, hogy a közfeladatot ellátó szervezeteknek mérlegelniük kell, hogy a döntés meghozatalát követően az egyes adatok tekintetében fennáll-e olyan közérdek, amely a nyilvánosság korlátozását indokolná. A NAIH szerint ha ilyen érdek nem azonosítható, úgy a döntés megalapozását szolgáló adatok megismerhetőségét biztosítani kell.⁷⁹⁵

A NAIH azt is hangsúlyozta, hogy a környezeti információkra a döntés megalapozását szolgáló adatok megismerhetőségét korlátozó előírások nem vonatkoztathatók, mert a döntés-előkészítő jelleg nem csupán formai szempontokon nyugszik, hanem tartalmi szempontokon is.⁷⁹⁶ Kiemelte, hogy a nyilvánosság korlátozására irányuló törvényalkotás során a korlátozás szükségességét különös gonddal kell mérlegelni, és az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 17. § (9), (10) és (11) bekezdéseit módosító rendelkezések nem támasztják alá a közpénzekkel való gazdálkodás nyilvánosságkorlátozásának szükségességét. A befektetői érdekek tiszteletben tartása – a Hatóság álláspontja szerint – a környezeti adatok megismeréséhez való jog, a közpénzekkel való gazdálkodás során, tehát az információszabadság alapjogának korlátozásához nem elegendő.⁷⁹⁷

A NAIH a Századvég-ügyben⁷⁹⁸ azt vizsgálta, hogy megismerhetőek-e a Századvég Politikai Iskola Alapítvány, a Strategopolis Stratégiai Elemző és Kommunikációs Tanácsadó Kft., valamint a Századvég Gazdaságkutató Zrt. által vállalkozási szerződések keretében készített tanulmányok, elemzések és szakvélemények.⁷⁹⁹ A NAIH egyebek között az alábbiakat állapította meg:

- a döntés-előkészítő adatok nyilvánosságának korlátozása nem irányulhat a döntés-előkészítés átláthatatlanná tételére, hanem az a célja, hogy a közfeladatot ellátó szerv belső döntés-előkészítő tevékenységét illetéktelen befolyástól mentesen láthassa el,
- a dokumentumok eseti mérlegelés nélküli teljes döntés-előkészítő irattá minősítése nem megengedett,
- a dokumentum egésze nem minősíthető döntés-előkészítő iratnak, csak az abban szereplő egyes adatok,
- a dokumentumokban szerepelhetnek olyan adatok is, amelyek esetében az átmeneti nyilvánosságkorlátozás sem elfogadható,
- a tartalomjegyzék titokban tartásához nem fűződhet a közfeladatot ellátó szervnek jogszerű érdeke,
- a közfeladatot ellátó szerv akkor jár el jogszerűen, ha részletes indokolást, felvilágosítást ad az adatigénylő részére, hogy a dokumentum mely részét és milyen okból kívánja elzárni a megismerés elől.⁸⁰⁰

A NAIH egy másik ügyben azt az esetet vizsgálta, amikor az NGM megtagadta a CSOK-kal kapcsolatos jogszabályokat előkészítő hatástanulmányok megismerésére irányuló adatigénylés teljesítését. Az NGM álláspontja szerint az említett dokumentumok nyilvánosságának korlátozását azok az információk indokolják, amelyek döntés megalapozását szolgáló adatoknak minősülnek.⁸⁰¹ A NAIH az állásfoglalásában kiemelte, hogy

⁷⁹³ NAIH beszámoló 2016. 83-84.

⁷⁹⁴ NAIH beszámoló 2016. 84.

⁷⁹⁵ NAIH beszámoló 2016. 84.

⁷⁹⁶ NAIH-2782/2014/J.

⁷⁹⁷ NAIH-2782/2014/J.

⁷⁹⁸ Kapcsolódó bírósági döntések: Fővárosi Törvényszék 5.P.20.378/2013; BDT2015. 3392. = Fővárosi Ítéletábrla 2.Pf.20.086/2015/3/II.; Kúria Pfv.IV. 21.535/2015/6.

⁷⁹⁹ NAIH beszámoló 2012. 89.

⁸⁰⁰ NAIH-4442/2012/V – Századvég.

⁸⁰¹ NAIH beszámoló 2016. 86.



- a vonatkozó jogszabályok alapján⁸⁰² az NGM-nek közzé kellett tennie a társadalmi egyeztetésre bocsátott tervezettel kapcsolatos előzetes hatásvizsgálat összefoglalóját,
- a kötelezően közzéteendő adatok esetében azonban nem lehet azok döntés megalapozásául szolgáló jellegére hivatkozni, hiszen azok proaktív, internetes nyilvánosságát törvény rendeli el,
- a hatástanulmányok e részét tehát mindenképpen kötelees lett volna az NGM megküldeni az adatigénylőnek, akár úgy, hogy az ezeket tartalmazó oldalakra mutató pontos elérési utat ad meg válaszában,⁸⁰³
- a döntés meghozatala, azaz a tanulmányok alapján született jogszabályok megalkotása szerint is különbséget kell tenni a dokumentumok megismerhetőségében. A jogszabályokat megalapozó elemzések, tanulmányok eltitkolásához nem fűződhet érdek,
- a dokumentumok azon részének nyilvánossá tétele lehet megfontolandó, amelyek ellentétesek az elkészült jogszabállyal, avagy amely részeket a jogszabály megalkotásához nem használtak fel a tanulmányokból.⁸⁰⁴

A fentiekben bemutatottak szerint a joggyakorlat részletesen kimunkálta a megismerni kért adat döntést megalapozó jellegére történő hivatkozás korlátait, a megtagadás jogszerű voltának kritériumrendszerét, arra is figyelemmel, hogy a mérlegelést igénylő adatmegtagadási okot szűken kell értelmezni, nem mellőzve. E körben jogszabályi korrekció nem mutatkozik szükségességnek. **A H14.6 hipotézis beigazolódtott.**

6.3.7.5.2 A döntés megalapozását szolgáló adat a peres eljárásban

Amint az korábban már ismertetésre került, a NAIH a Századvég-ügyben⁸⁰⁵ azt vizsgálta, hogy megismerhetőek-e a Századvég Politikai Iskola Alapítvány, a Strategopolis Stratégiai Elemző és Kommunikációs Tanácsadó Kft., valamint a Századvég Gazdaságkutató Zrt. által vállalkozási szerződések keretében készített tanulmányok, elemzések és szakvélemények.⁸⁰⁶ A NAIH egyebek között megállapította, hogy

- a tartalomjegyzék titokban tartásához nem fűződhet a közfeladatot ellátó szervnek jogszerű érdeke,
- a közfeladatot ellátó szerv akkor jár el jogszerűen, ha részletes indokolást, felvilágosítást ad az adatigénylő részére, hogy a dokumentum mely részét és milyen okból kívánja elzárni a megismerés elől.⁸⁰⁷

A NAIH által rögzített követelmények az adatkezelők által követendő jó gyakorlatként veendő figyelembe.

A kutatás során annak indokoltsága ugyanakkor nem került azonosításra, hogy szükséges lenne a peres eljárások vonatkozásában szabályozni a döntést megalapozó adatok kezelésére irányadó rendelkezéseket. A jelenlegi szabályozás keretei között a bíróságok a kérdést megfelelően kezelik, szabályozási igény sem az adatkezelői, sem az adatigénylői oldalról nem fogalmazódott meg. **A H14.5 hipotézis nem igazolódtott be.**

6.3.7.6 Személyes adatok

⁸⁰² A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény, az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet, valamint a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény.

⁸⁰³ NAIH beszámoló 2016. 86.

⁸⁰⁴ NAIH beszámoló 2016. 86.

⁸⁰⁵ Kapcsolódó bírósági döntések: Fővárosi Törvényszék 5.P.20.378/2013; BDT2015. 3392. = Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.086/2015/3/II.; Kúria Pfv.IV. 21.535/2015/6.

⁸⁰⁶ NAIH beszámoló 2012. 89.

⁸⁰⁷ NAIH-4442/2012/V – Századvég.



H14.8	<p>A személyes adatokkal kapcsolatos szabályozás tekintetében</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. nem szükséges korrekció; 2. az Infotv. 26. § (2) bekezdés adatkörének bővítése lehet szükséges; 3. törvényben előírt szempontokon nyugvó mérlegelés előírása lehet szükséges, mikor lehet szükség a személyes adatok közérdekből nyilvános adatokká alakítására; 4. a közérdekből nyilvános adat fogalmának kiegészítése lehet szükséges, amely által a jogalkalmazó diszkreciójában is megjelenhet a közérdekből nyilvános adattá minősítés a törvényi előírásokon túl, ezzel reagálván az EJEB Helsink-i döntésében lefektetett közérdekű szempontokra.
-------	---

Forrás: saját szerkesztés

A kutatási jelentés javaslatot tesz a közérdekű adatok fogalmának módosítására és a közérdekből nyilvános adat kategóriájának kivezetésére. Erre figyelemmel a H14.8 hipotézis nem igazolódott be.

6.3.7.7 Egyéb okok

6.3.7.7.1 Az Infotv.-ben nevesített titokfajtákról általában

Az **Infotv.** a különböző titokfajták közül csupán az üzleti titkot tartalmazza.⁸⁰⁸ Ezen túlmenően azonban van számos olyan titokfajta, amely a közérdekű adatok megismerésének korlátjaként szolgálhat, így különösen az adótitok,⁸⁰⁹ a banktitok⁸¹⁰ és az értékpapír-titok,⁸¹¹ de ilyen lehet a fizetési titok,⁸¹² a biztosítási titok,⁸¹³ a pénztártitok⁸¹⁴ vagy akár a foglalkoztatói nyugdíjtitok⁸¹⁵ is. Az Infotv. csupán annyit mond ki, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jog központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből korlátozható.⁸¹⁶ A **Kvt.** ezzel szemben egy helyütt kimondja, hogy a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információ megismerését nem lehet arra hivatkozva megtagadni, hogy az személyes adat, üzleti titok, *adótitok*, fokozottan védett növény vagy állat élőhelyére, kimerülőben lévő természeti erőforrások lelőhelyére, fokozottan védett földtani természeti érték előfordulási helyére vonatkozó adat.⁸¹⁷

A **Tromsø-i Egyezmény** más megoldást alkalmaz, egyrészt lehetővé teszi a korlátozást üzleti és egyéb gazdasági érdekből⁸¹⁸ (amelybe az üzleti titok is beleérthető), illetve az állam gazdasági, monetáris és árfolyampolitikája okán.⁸¹⁹ Az **Aarhusi Egyezményben** is találunk releváns korlátozási okokat, jóllehet azok a Tromsø-i Egyezménytől eltérnek. Ilyen korlátozási ok

- a kereskedelmi és ipari információ bizalmas jellege, ahol ez a bizalmas jelleg méltányolható gazdasági érdekekre figyelemmel a jog által védett,⁸²⁰
- a természetes személy személyi adataira és/vagy annak irataira vonatkozó titoktartási kötelezettség, amennyiben az adott személy nem adott hozzájárulást adatainak nyilvánosságra hozatalához, feltéve, hogy a bizalmas kezelést a nemzeti jog előírja,⁸²¹

⁸⁰⁸ Infotv. 27. § (3) bek.

⁸⁰⁹ 2003. évi XCII. törvény 53. § (1) bek.

⁸¹⁰ 2013. évi CCXXXVII. törvény 161. §, 165. §

⁸¹¹ 2001. évi CXX. törvény 371. §

⁸¹² 2013. évi CCXXXC. törvény 59-63. §

⁸¹³ 2013. évi CCXXXV. törvény 4. §, 135-143. §

⁸¹⁴ 1993. évi XCVI. törvény 40/A-40/B. §; 1997. évi LXXXII. törvény 78-79. §

⁸¹⁵ 2007. évi CXVII. törvény 25. §

⁸¹⁶ Infotv. 27. § (2) bek. e) pont

⁸¹⁷ Kvt. 12. § (5) bek.

⁸¹⁸ Tromsø-i Egyezmény 3. cikk 1. g)

⁸¹⁹ Tromsø-i Egyezmény 3. cikk 1. h)

⁸²⁰ Aarhusi Egyezmény 4. cikk 4. d)

⁸²¹ Aarhusi Egyezmény 4. cikk 4. f)



- harmadik fél érdekei, aki a kért információt úgy biztosította, hogy az nem volt kötelessége, nem is volt rá jogilag kötelezhető, és nem adta jóváhagyását az anyagok kiadására.⁸²²

A **Kúria** több ítéletben kifejtette azt, hogy amennyiben az adott titokfajta nem került feltüntetésre kiadási akadályként az Infotv-ben, illetve törvényi szinten nem állapítja meg jogszabály azt, hogy az adott titok-típus megelőzné a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot, a bíróság számára fennáll konkrét esetre vonatkozóan az úgynevezett érdekmérlegelés lehetősége.⁸²³

A **NAIH** javasolta, hogy az üzleti titkon túli, úgynevezett szektorális titkok esetében akár alapelvi szinten, akár más módon rögzíteni kell a jogalkotás során, hogy a bírósági eljárás során figyelemmel kell lenni arra, amikor az ágazati törvények által védett titkok egyben közérdekű adatnak minősülnek.⁸²⁴ A Hatóság rámutatott, hogy az ágazati titkok mint információk megismerését nem vagy csak nagyon szűk körben lehet korlátozni.⁸²⁵ A NAIH a 2013-as beszámolóban kifejtette, hogy a biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény 165. § (2) bekezdése kifejezetten tiltja, hogy üzleti titokra vagy biztosítási titokra hivatkozással vissza lehessen tartani információt a közérdekű adatok nyilvánosságára és a közérdekből nyilvános adatra vonatkozó, külön törvényben, így az Infotv.-ben meghatározott adatszolgáltatási kötelezettség esetén.⁸²⁶ A Hatóság 2012-ben⁸²⁷ és 2016-ban⁸²⁸ ajánlásban foglalkozott az üzleti érdek mint a nyilvánosságot esetlegesen korlátozó érdekekkel. Az üzleti érdek körébe tartozó adatok olyan adatok, amik nem minősülnek üzleti titoknak, azonban azok nyilvánosságra hozatala veszélyeztetheti az érintett gazdasági szereplő jogszerű gazdasági érdekét.

6.3.7.7.2 Banktitok

A **Hpt.** értelmében **banktitoknak** minősül *minden olyan, az egyes ügyfelekről a pénzügyi intézmény rendelkezésére álló tény, információ, megoldás vagy adat, amely ügyfél személyére, adataira, vagyoni helyzetére, üzleti tevékenységére, gazdálkodására, tulajdonosi, üzleti kapcsolataira, valamint a pénzügyi intézmény által vezetett számlájának egyenlegére, forgalmára, továbbá a pénzügyi intézménnyel kötött szerződéseire vonatkozik.*⁸²⁹ A Hpt. kimondja továbbá, hogy banktitok csak akkor adható ki harmadik személynek, ha e törvény a banktitok megtartásának kötelezettsége alól felmentést ad.⁸³⁰ Így a banktitok megtartásának kötelezettsége nem áll fenn a feladatkörében eljáró Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatósággal szemben a pénzügyi intézményhez intézett adatkérése, illetve írásbeli megkeresése esetén.⁸³¹ A törvény kimondja, hogy aki üzleti vagy banktitok birtokába jut, köteles azt időbeli korlátozás nélkül megtartani.⁸³² A titoktartási kötelezettség alapján az üzleti vagy a banktitok körébe tartozó tény, információ, megoldás vagy adat, az e törvényben meghatározott kivétellel a pénzügyi intézmény, illetve az ügyfél felhatalmazása nélkül nem adható ki harmadik személynek, és feladatkörön kívül nem használható fel.⁸³³ Aki üzleti titok vagy banktitok birtokába jut, nem használhatja fel arra, hogy annak révén saját maga vagy más személy részére közvetlen vagy közvetett módon előnyt szerezzen, továbbá, hogy a pénzügyi intézménynek vagy az intézmény ügyfeleinek hátrányt okozzon.⁸³⁴

A **Kúria** is rámutatott, hogy a Hpt. 161-162. §-a tételesen meghatározza, hogy milyen feltételek mellett adható ki banktitok harmadik személynek, amelyek között a közérdekű adatszolgáltatás nem szerepel. Ugyancsak nem szerepel a közérdekű adatszolgáltatás a Hpt. 162. § (1) bekezdésében, amely a megkereső szervek részére történő adatszolgáltatásról rendelkezik. A 164. § ugyancsak tételes felsorolást tartalmaz arról, hogy milyen magatartás nem minősül a banktitok sérelmének, itt sem

⁸²² Aarhusi Egyezmény 4. cikk 4. g)

⁸²³ Kúria Pfv.IV.21.135/2017.; Kúria Pfv.IV.21.175/2017.

⁸²⁴ NAIH beszámoló 2013. 130.

⁸²⁵ NAIH beszámoló 2013. 130.

⁸²⁶ NAIH beszámoló 2013. 130.

⁸²⁷ https://naih.hu/files/Uzleti-titok_kontra_nyilvanossag_AJANLAS.pdf

⁸²⁸ NAIH/2016/1911/V.

⁸²⁹ 2013. évi CCXXXVII. törvény 160. § (1) bek.

⁸³⁰ 2013. évi CCXXXVII. törvény 161. § (1) bek. b) pont

⁸³¹ 2013. évi CCXXXVII. törvény 161. § (2) bek. m) pont

⁸³² 2013. évi CCXXXVII. törvény 165. § (1) bek.

⁸³³ 2013. évi CCXXXVII. törvény 165. § (2) bek.

⁸³⁴ 2013. évi CCXXXVII. törvény 165. § (3) bek.



szerepel a közérdekű adat kiadásának kötelezettsége.⁸³⁵ A **Kúria** kiemelte, hogy a Hpt. 166. §-a az üzleti titok szabályai között helyezte el azt a rendelkezést, miszerint üzleti titokra hivatkozással nem lehet visszatartani információt a közérdekű adatok nyilvánosságára és a közérdekből nyilvános adatra vonatkozó külön törvényben meghatározott adatszolgáltatási és tájékoztatási kötelezettség esetén. A jogalkotó ezt a rendelkezést a korábbi szabályokkal ellentétben kizárólag az üzleti titokra rendelte alkalmazni, kiterjesztő értelmezésre a Kúria szerint bíróság nem jogosult. Az Alaptörvényben meghatározott szabályok részletszabályait éppen a Hpt.-nek kellene tartalmaznia, de az ismertettek szerint ilyen rendelkezést a jogszabály nem tartalmaz. Az Infotv. 27. § (2) bekezdése szerint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot – az adatfajta meghatározásával – a törvény az ott felsorolt érdekből korlátozhatja. A Hpt. banktitokra vonatkozó rendelkezései ilyen törvényi korlátozást tartalmaznak, ennek felülmérlegelése a bíróságok által nem lehetséges. A banktitoknak minősülő adatok akkor sem adhatók ki, ha azok egyébként közérdekű adatnak minősülnek. Ugyanezt az álláspontot fejtette ki a Kúria egy korábbi ítélete⁸³⁶ korábbi jogszabályok alapján.⁸³⁷ A döntés lényege akkor is az volt, hogy miután jogszabályi rendelkezés folytán a közérdekű adat megismerése csak az üzleti titokra hivatkozással nem korlátozható, a banktitkot tartalmazó közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat kiadását a titoktartási kötelezettség miatt jogszerűen tagadta meg az alperesi pénzügyintézet.⁸³⁸

A **Kúria** rámutatott, hogy a banktitok önálló, törvényben nevesített titokfajta. Egységes a joggyakorlat abban a kérdésben, hogy a speciális jogszabály rendelkezéseiből következően a banktitkot tartalmazó közérdekű és közérdekből nyilvános adat kiadását a titoktartási kötelezettség miatt jogszerűen tagadja meg a pénzügyintézet alperes.⁸³⁹ A **Fővárosi Ítéltábla** gyakorlata következetes abban, hogy a banktitokra vonatkozó speciális szabályból következően a banktitok megőrzéséhez fűződő jog korlátozza a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségét. Nyilvánvaló az is az Ítéltábla szerint, hogy abban az esetben, ha a pénzügyintézeti tevékenységet folytató adatkezelő a vele üzleti kapcsolatban álló személyek, ügyfelek adatait, azaz a banktitkot kiadná, az a pénzügyintézetbe vetett bizalom gyengülését eredményezné. A közpénzekkel való gazdálkodás átláthatósága, az információszabadság alapelveinek érvényesülése mellett megfelelő egyensúlyban kell hogy álljon azon adatkörök nyilvánosságának korlátozhatósága, amelyek nyilvánosságra kerülése ellehetetlenítené a piaci szereplő állami cégek működését. Nem lehet vitás, hogy – ez irányú törvényi rendelkezés hiányában – közérdekű adatként banktitoknak minősülő adatok nyilvánosságra hozatala az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet jelenthetne az állami tulajdonú pénzügyintézet számára is.⁸⁴⁰ A **Fővárosi Törvényszék** az *Eximbank*-ügyben kimondta, hogy a Hpt. pedig egyértelműen kizárja a banktitoknak minősülő adatok kiadását, kivételt nem tartalmaz, így azok akkor sem adhatók ki, ha egyébként közérdekű adatoknak minősülnek.⁸⁴¹

A **Fővárosi Ítéltábla** egy eseti döntésben rámutatott, hogy az adatkezelőre, amellett, hogy közfeladatot lát el, közpénzekkel gazdálkodik, hitelintézeti tevékenységére irányadóak a Hpt. rendelkezései. A Hpt. 161. §-a és 162. §-a meghatározza azokat az eseteket, amikor a banktitok harmadik személynek kiadható. A bíróság kiemelte, hogy ez a felsorolás nem tartalmazza a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok körét, így a speciális jogszabály nem biztosítja a megismerés lehetőségét. Ezt az álláspontot támasztja alá az Ítéltábla szerint az, hogy a régi Hpt.⁸⁴² 55/A. §-a szabályozta a közérdekű adatok megismeréséhez való jog biztosítékát, amikor kötelezően kimondta a közpénzek felhasználásával kapcsolatos közérdekű adatok nyilvánosságának a követelményét. Rámutatott arra is, hasonlóan a Kúriához,⁸⁴³ hogy a pénzügyintézetbe vetett bizalom gyengülését eredményezné az, ha az adatkezelő a vele szerződéses kapcsolatban álló ügyfelek adatait kiadná, az információszabadság érvényesülése mellett megfelelő egyensúlyban kell álljon azon adatok

⁸³⁵ Kúria Pfv.21.551/2016/4. [21]

⁸³⁶ Kúria Pfv. IV.20.184/2012/4.

⁸³⁷ 1992. évi LXIII. törvény, 1996. évi CXII. törvény

⁸³⁸ Kúria Pfv.21.551/2016/4. [21]

⁸³⁹ Kúria Pfv.IV.20.320./2011/4.; Kúria Pfv.IV.20.184/2012/4.

⁸⁴⁰ BDT 2016. 3522. = Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.001/2016/5/I. [19]

⁸⁴¹ Fővárosi Törvényszék 70.Pf.23.267/2015/4.

⁸⁴² 1996. évi CXII. törvény

⁸⁴³ Kúria Pfv.20.966/2018/5. [11]-[12]



nyilvánosságának a korlátozhatósága, amelyek nyilvánossága ellehetetlenítené a piaci szereplő állami cégek, így az állami tulajdonú pénzügyi intézmények működését.⁸⁴⁴

A joggyakorlat egységesnek tűnik abban tehát, hogy a banktitokra történő hivatkozás a legtöbb esetben megalapozza a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozását. Jelentős változás látszik ebben a tendenciában. Egy, a Magyar Nemzeti Bankkal kapcsolatos eseti döntésében már elismerte azt a **Kúria** az állandóan követett gyakorlattal szemben, hogy nem a banktitoknak, hanem a megismerésnek van elsőbbsége. A Kúria szerint az eset alperese által „*megjelölt jogszabályhelyek olyan tételes rendelkezést nem tartalmaznak, amelyek kifejezetten megtiltanák meghatározott titokfogalom alá eső adatoknak közérdekű adatszolgáltatás iránti kérelem esetén a kiadását. Miután a közérdekű adatok kiadásához fűződő jog alkotmányos alapjog, és kifejezett alaptörvényi rendelkezés vonatkozik a nemzeti vagyon értékesítésével kapcsolatos adatok nyilvánosságára, a Kúria álláspontja [...] az, hogy a különböző titok-hivatkozásokkal szemben – kifejezett és egyértelmű tiltás hiányában – különböző jogok ütközése esetén lehetséges az érdekmérlegelés elvégzése. A Kúria szerint [...] a konkrét esetben a kért adatok kiadásához fontosabb érdek fűződik, mint a titoktartás érvényesítéséhez.*”⁸⁴⁵

H14.4	Az Infotv. 27. § (2) bekezdése felsorolásában célszerű korlátozási alapként nevesíteni az adó-, bank- és értékpapírtitkot, ez ugyanis támogatja az önkéntes jogkövetést.
-------	--

Sem az Infotv., sem a banktitokkal kapcsolatos részletszabályok, különösen a Hpt. nem tartalmaznak olyan szabályt, amely előírná, hogy a banktitokkal érintett adatok megismerhetők lennének azon okból kifolyólag, hogy közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatnak minősülnek. A joggyakorlat egységes és következetes abban, hogy erre a jogszabály alapján nincsen lehetőség, mivel az üzleti titokkal ellentétben a Hpt. nem szabályozza a banktitok kérdéskörét. Emiatt törvényellenes jogértelmezéshez vezetne az, ha nem kerülne korlátozásra az adatigény banktitokra hivatkozással. A jogi szabályozás hiánya és az ezáltal védendő érdekek a bírói gyakorlatban két, egymással összefüggő főbb esetkör fednek le: (1) a pénzügyi intézménybe vetett bizalom gyengülne, (2) az üzleti tevékenység végzése szempontjából ez aránytalan sérelmet jelentene.

A joggyakorlatban – a vizsgált döntések tanúsága szerint – előfordult olyan esetkör, amikor a fentiekől eltérő megítélés merült fel, amely alapján arra lehetne következtetni, hogy a jogszabály hézagos.

A megtagadási okok felülvizsgálata körében javasoljuk a banktitok speciális helyzetének a többi titokfajtaival kapcsolatban kialakult gyakorlathoz igazodó csökkentését.

A H14.4 hipotézis nem igazolódott be.

A kutatás során javaslatként megfogalmazódott, hogy az Infotv. 27. § (2) bekezdése szerinti megtagadási okok – figyelemmel a társadalmi-gazdasági eseményekre, illetve a GDPR alkalmazása kapcsán szerzett tapasztalatokra – kiegészüljenek azzal, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot törvény információbiztonsági okokra tekintettel is korlátozhatson. Ezzel kapcsolatos felvetés a 2. Kutatás kapcsán is megfogalmazódott.

Javaslat az Infotv. módosítására

27. § (2) A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot - az adatfajta meghatározásával - törvény

- a) honvédelmi érdekből;
- b) nemzetbiztonsági érdekből;
- c) bűncselekmények üldözése vagy megelőzése érdekében;
- d) környezet- vagy természetvédelmi érdekből;

⁸⁴⁴ Fővárosi Törvényszék 2.Pf.20.001/2016/5/I.; A Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. számú összefoglaló véleménye. 68.

⁸⁴⁵ Kúria Pfv.20.861/2017/6. [46]



e) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;
 f) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra tekintettel;
 g) bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel;
 h) a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel;
i) információbiztonsági okokra tekintettel
 korlátozhatja.

6.3.7.7.3 Értékpapírtitok

A **tőkepiacról szóló törvény** kimondja, hogy az, aki üzleti vagy értékpapírtitok birtokába jut, köteles azt – törvény eltérő rendelkezése hiányában – időbeli korlátozás nélkül megtartani.⁸⁴⁶ A titoktartási kötelezettség alapján az üzleti, illetőleg az értékpapírtitok körébe tartozó tény, információ, megoldás vagy adat, az e törvényben meghatározott körön kívül - az ügyfél felhatalmazása nélkül - nem adható ki harmadik személynek és feladatkörön kívül nem használható fel.⁸⁴⁷ Azonban nem lehet üzleti titokra hivatkozással visszatartani az információt a közérdekű adatok nyilvánosságára és a közérdekből nyilvános adatra vonatkozó, külön törvényben meghatározott adatszolgáltatási és tájékoztatási kötelezettség esetén.⁸⁴⁸ Hasonló követelményt az értékpapírtitokkal összefüggésben a törvény nem támaszt.

A **Fővárosi Ítéltábla** több döntésében is rámutatott, hogy az Infotv. 27. § (2) bekezdése kifejezetten az értékpapírtitkot, mint szektorális titokvédelmi kört sem nevesíti. Az értékpapírtitok hasonlóan a banktitokhoz, üzleti titokhoz, adótitokhoz, nem tekinthető abszolút korlátnak. Az Ítéltábla szerint mivel a tőkepiacról szóló törvény rendszertani felépítésében az üzleti titok és az értékpapírtitok szabályozása egymáshoz közel esik, az alapjogi mérlegelés értékpapírtitok esetén is hasonló szempontok mentén végezhető el. Az értékpapírtitok és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog közötti alapjogi mérlegelés elvégzésének előfeltétele annak vizsgálata, hogy a kért adatok az alperes által előadottak szerint értékpapírtitkot képeznek-e vagy sem. A Tpt. 369. § (1) bekezdése szerinti értékpapírtitokra vonatkozó szabályok, illetőleg a zártkörű forgalomba hozatal tekintetében a törvény hatályát érintő Tpt. 2. § a) pontja szerinti szabály alapján olyan védendő adat meglétét a konkrét esetben nem igazolta az adatkezelő, amely titoktartási kötelezettségét, így a mérlegelés elvégzését eredményezhetné. Mindemellett elmaradt az aránytalan érdeksérelem, a méltányolható jog vagy érdekkör megjelölése is, amely esetlegesen az alapjog korlátozását felvetheti.⁸⁴⁹ A **Kúria** szerint a különböző titokhivatkozásokkal szemben – kifejezett és egyértelmű tiltás hiányában – különböző jogok ütközése esetén lehetséges az érdekmérlegelés elvégzése.⁸⁵⁰ A Kúria a tőkepiaci törvény 2. § a) pontja értelmében ugyanezen törvény értékpapírtitok definíciója a zártkörű államkötvény kiadásra nem alkalmazható. A Kúria szerint még akkor is, ha értékpapírtitokról lenne szó, további külön rendelkezések hiányában elvégezhető az érdekmérlegelés, és a jelentős összegű közpénz felhasználás sorsáról való döntés elsőbbséget élvez.⁸⁵¹

A kutatás sajnos számos bírósági döntést⁸⁵² nem tudott vizsgálni, ugyanis azok nem elérhetők a Bírósági Határozatok Gyűjteményében.

H14.4	Az Infotv. 27. § (2) bekezdése felsorolásában célszerű korlátozási alapként nevesíteni az adó-, bank- és értékpapírtitkot, ez ugyanis támogatja az önkéntes jogkövetést.
-------	--

⁸⁴⁶ 2001. évi CXX. törvény 371. § (1) bek.

⁸⁴⁷ 2001. évi CXX. törvény 371. § (2) bek.

⁸⁴⁸ 2001. évi CXX. törvény 371. § (4) bek.

⁸⁴⁹ Fővárosi Ítéltábla 32.Pf.20.423/2017/4/II., Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.776/2017/5/II.

⁸⁵⁰ Kúria Pfv.20.861/2017/6. [46]; Kúria Pfv.21.844/2017/2. [32]

⁸⁵¹ Kúria Pfv.21.844/2017/2. [32]

⁸⁵² Fővárosi Ítéltábla Pf.21479/2016/5; Fővárosi Törvényszék P.22517/2016/10; Fővárosi Törvényszék P.22397/2016/10.; Fővárosi Törvényszék P.20657/2019/6; Fővárosi Törvényszék P.20692/2017/10.



Az értékpapírtitkot az Infotv. nem tartalmazza, a tőkepiaci törvény viszont igen. A Tpt. logikájában az értékpapírtitok és az üzleti titok hasonló szabályozást követ. A bírói gyakorlat szerint lehetőség van ugyan arra, hogy közérdekűadat-igénylés keretében bizonyos értékpapírtitkokat az adatigénylők megismerjenek, azonban a zártkörű államkötvény nem ilyen. A vizsgált döntések között nem merült fel olyan, amelyek akár a nyilvánosság elv kiterjesztése mellett, akár a nagyobb fokú korlátozás mellett érveltek volna, ebből fakadóan a joggyakorlatban nem okozott gondot a jogszabály értelmezése. Amennyiben jogszabályi korrekcióra lenne szükség, úgy azt várhatóan a későbbi joggyakorlatban jelentkező problémák indukálhatják. Jelenleg azonban ilyenre álláspontunk szerint nincsen szükség, ezért az értékpapírtitok mint megtagadási ok Infotv.-ben való szerepeltetésére sincsen szükség. Az önkéntes jogkövetés teljes mértékben meg tud valósulni, a jelenlegi szabályozási környezet egyértelmű irányvonalakat ad a feleknek a mérlegelendő érdekek tekintetében.

A H14.4 hipotézis nem igazolódott be.

6.3.7.7.4 Adótitok

Az **adózás rendjéről szóló törvény** értelmében adótitok az adózást érintő tény, adat, körülmény, határozat, végzés, igazolás vagy más irat.⁸⁵³ Az adózási rendjéről szóló törvény főszabálya szerint nem teszi lehetővé, hogy a közérdekűadat-minőség felülírja az adótitok megőrzésének kötelezettségét. A 2016. október 24-től hatályos, a 2016. évi C. törvény 1. §-ával beiktatott Art. 53. § (1a) bekezdés szerint adótitoknak minősül különösen

- az államháztartás központi alrendszere terhére nyújtott adókedvezmény, jóváírás,
- az adózó által törvényben meghatározott célra nyújtott támogatás vagy
- az adózó által törvényben meghatározott kedvezményezett célra történő felajánlás esetén a támogatást nyújtó, a felajánló adózó megnevezése, az általa igénybe vett adókedvezmény, jóváírás, valamint az általa juttatott támogatás, felajánlott adó vagy adóelőleg mértéke, továbbá a támogatott megnevezése, a támogatott által kapott támogatás és a támogatott javára felajánlott adó vagy adóelőleg mértéke.

A **Kúria joggyakorlat-elemző csoportja** is megállapította, hogy az adótitok az Infotv. 27. § alapján nem külön nevesített megtagadási ok.⁸⁵⁴ A **Fővárosi Ítéltábla** egy ügyben kiemelte, hogy az adatkezelő jogosult az adótitoknak minősülő adatokat felismerhetetlenné tenni az adatok kiadásakor.⁸⁵⁵ A **joggyakorlat-elemző csoport** azt is kifejtette, hogy az Alaptörvény rendelkezéseire is figyelemmel,⁸⁵⁶ az állami tulajdonlás ténye, a közpénzekkel való gazdálkodás dominál a nyilvánosság lehetőségeinek megítélésénél, vagyis az adatkiadás mellett.⁸⁵⁷ Az adózók, azaz a kedvezményezettek oldaláról éppen az adatok közérdekűségére figyelemmel kell már előzetesen számolniuk azzal a **Kúria** szerint, hogy az egyébként diszkrecionális gazdasági jellegű döntésük az adókedvezmény kapcsán nyilvánosságot kaphat.⁸⁵⁸ Egy eseti döntésében a Kúria kimondta, hogy adótitok nem képezheti akadályát a közpénzekre vonatkozó adatok megismerésének. A konkrét esetben az információs szabadsághoz való jog, a per tárgyát képező adatok megismerésének joga erősebb, mint az adótitok védelme. Az előbbieket biztosításához jelentősebb jogi érdek fűződik a közpénzekre figyelemmel, mint az adótitok megtartásához. Ehhez képest tehát az érdekmérlegelés is helytállóan vezetett arra az eredményre, hogy a nyilvánossághoz fűződő jogi érdek a jelen esetben erősebb még az adótitoknál is, hiszen az adókedvezmény eredménye az, hogy állami döntés folytán az adott összeg nem folyik be a költségvetésbe, azt mindegy eltérítik, és az eltérítés mértéke adatigényléssel megtudható.⁸⁵⁹ Egy másik, hasonló ügyben azt emelte ki a legfőbb bírói fórum, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő

⁸⁵³ 2003. évi XCII. törvény 53. § (1) bek.

⁸⁵⁴ Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló véleménye [66]

⁸⁵⁵ Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.869/2014/3.

⁸⁵⁶ Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése, 39. § (2) bek.

⁸⁵⁷ A Kúria „közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek” bírósági gyakorlata tárgykörére felállított joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló véleménye [66]

⁸⁵⁸ Kúria Pfv.22.334/2017/4. [33]

⁸⁵⁹ Kúria Pfv.22.071/2016/11. [30]



közérdek és az üzleti titokra minden konkrétum nélküli hivatkozás összevetése esetén a Kúria szerint a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő alkotmányos alapjog elsőbbséget élvez az adótitokkal szemben.⁸⁶⁰

Tao támogatások

Az Infotv. 31. § (2) bekezdése szerint a megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait az adatkezelőnek kell bizonyítania. Hangsúlyozta a **NAIH**, hogy az Art. az adójogi jogviszonyokban a támogatás „felajánlásának” folyamatával kapcsolatban határoz meg adótitoknak minősülő adatokat. Amennyiben a közérdekűadat-igénylés nem a (TAO) támogatást nyújtó adózókkal összefüggésbe hozható adatok megismerésére irányul, hanem a támogatás felhasználására, az adatigénylés adótitokra való hivatkozással jogszerűen nem utasítható el.⁸⁶¹

A **Fővárosi Ítéltábla** szerint minden olyan kedvezmény, amit az állam a költségvetés terhére nyújt, így a Tao. tv. rendelkezései alapján igénybe vehető adókedvezmény is közpénz jellegű állami támogatásnak minősül. Társasági adókedvezmény érvényesítése esetén ugyanis az igénylő az állam szerveitől részesül olyan kedvezményben, amely ebben a formában állami támogatásnak minősül és ennek eredményeként az állam adóbevételétől esik el. A konkrét esetben az adatigénylés nem az egyes adózók által jóváírt adókedvezmények megismerésére irányult, hanem az egyes adózók által a sportszervezeteknek juttatott támogatások összegét kívánta megismerni. Az adatigénylés nem kizárólag a sportszervezetek gazdálkodását érintette, hanem a minisztériumok által a közfeladatok ellátása során keletkezett és a birtokukban lévő dokumentumok kiadása révén a támogatók nevének, a támogatott szervezeteknek és a konkrét támogatási összegeknek a megismerésére is kiterjedt.⁸⁶²

Az adatigénylés időpontjában hatályos, az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 53. § (1) bekezdése értelmében adótitok az adózást érintő tény, adat, körülmény, határozat, végzés, igazolás vagy más irat. Ezen fogalom meghatározásra tekintettel a támogató adózó neve és az adókedvezmény igénybevételehez szükséges, a támogatást nyújtó köztartozásmentes adózó megnevezését, az általa nyújtott, a kedvezményre jogosító támogatás konkrét összegét tartalmazó támogatási igazolás adótitoknak minősül.

A **Fővárosi Ítéltábla** az Infotv. 27. § (2) bekezdésének e) pontja és az Art. 54. § (1) bekezdés b) pontjában foglaltak alapján azt állapította meg, hogy az adótitok nem képezheti abszolút korlátját a közérdekű adatok megismerésének. Ezért az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzítettek alapján a szükségesség-arányosság tesztjét elvégezte, és ennek eredményeként arra a meggyőződésre jutott, hogy a konkrét esetben az adótitok a megtagadás alapjaként nem szolgálhat. Az egyes adózók által a sportszervezeteknek juttatott támogatások megismerése és a társasági adóalanyok által történő közvetett állami támogatás felhasználásának megismeréséhez való jog erősebb, mint a támogatók adótitkának megőrzéséhez fűződő jog.⁸⁶³

A **Hatóság** egy 2020-as döntése szerint egy települési önkormányzat polgármestere a helyi adóval és adózókkal összefüggő adatokat kívánta megismerni.⁸⁶⁴ A NAIH rámutatott, hogy a polgármester és a képviselő-testület tagjai nem jogosultak az adótitok megismerésére és kezelésére, de a helyi adók tekintetében az egyes adónemekre és a hátralékok összegére vonatkozó adatokat személyazonosításra alkalmatlan módon megismerhetik.⁸⁶⁵

H14.4	Az Infotv. 27. § (2) bekezdése felsorolásában célszerű korlátozási alapként nevesíteni az adó-, bank- és értékpapírtitkot, ez ugyanis támogatja az önkéntes jogkövetést.
-------	--

⁸⁶⁰ Kúria Pfv.20.767/2018/5. [20]

⁸⁶¹ Kúria Pfv. IV. 21.175/2017.

⁸⁶² Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.187/2017/7/1.

⁸⁶³ A Kúria „közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek” bírósági gyakorlata tárgykörére felállított joggyakorlat-elemző csoportja összefoglaló véleményének Első melléklete: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása.

⁸⁶⁴ NAIH/2020/7554/2.

⁸⁶⁵ NAIH/2020/7554/2.



Az adótitokkal összefüggő joggyakorlat egyik központi eleme a TAO támogatások felhasználásával összefüggő adatok megismerését képezi. A bírói gyakorlat, hasonlóan az értékpapírtitokhoz, szintén lehetővé teszi a közérdekű adatokhoz való jog korlátozását. A TAO támogatásokkal összefüggő esetekben a joggyakorlat tipikusan megengedő, a mérleg nyelvét a közérdekű adatok megismerése irányába billenti. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a bírói gyakorlatban megfigyelhető az a tendencia, amely szerint a két érdek (közérdekű adatok megismeréséhez való jog és az adótitok) közötti mérlegelést a szükségesség-arányosság, és nem a nyomós közérdek teszti alapján végzi el a jogalkalmazó. A nyomós közérdekűségi tesztet ugyanakkor az Infotv. kizárólag a döntés megalapozását szolgáló adatokkal összefüggésben nevesíti az Infotv. 27. § (5) bekezdésében, azonban a közérdek nyomosságát mint tényállási elemet nem nevesíti. *Erről részletesebben lásd a H14.1 hipotézist.*

Álláspontunk szerint azonban nem szükséges az Infotv.-ben külön szerepeltetni az adótitkot mint önálló megtagadási okot. Az ágazati törvények szabályai megfelelően és egyértelműen körülhatárolják, mi minősül adótitoknak. A jogalkalmazó szervek pedig kifejezetten nagy nyilvánosságot, transzparenciát biztosítanak a közérdekű adatok megismerésének, így az adótitokkal összefüggésben nem merül fel olyan rendszerszintű probléma, amely korrekció alkalmazását indukálná.

A H14.4 hipotézis nem igazolódott be.

6.3.8 Törvényességi felügyelet és tájékoztatási kötelezettség

43. táblázat: A 15. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K15	Megfelelő korrekció-e a tájékoztatási kötelezettség, illetve az ezzel összefüggő törvényességi felügyelet, vagy ehelyett más módon kell elérni az információszabadság hatékonyabb érvényesülését?
H15.1	Az Infotv. 27. § (3a)-(3b) bekezdéseinek alkalmazása, gyakorlati megvalósulása csekély, mivel az adatkezelőtől az igénylő sokkal egyszerűbben meg tudja kapni az adatokat.
H15.2	Abban az esetben, ha a felügyeletet gyakorló szerv – ideértve az önkormányzati törvényességi felügyelet esetét is –, megfelelő preventív szankciót alkalmaz, a jövőben nagyobb arányban elkerülhető az adatkiadás megtagadása.
H15.3	Magánszemélyek (illetve társasházak) esetében nincsen felügyeleti szerv, ezért a szankciós mechanizmus nem működik, a szabály lex imperfecta.
H15.4	A kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek tekintetében az Infotv. 26. § (3) bek. a releváns, az eltérő szabályozás ugyanakkor nem indokolt.
H15.5	Az Infotv. nem határozza meg a tájékoztatási kötelezettséggel összefüggésben, hogy hogyan, milyen határidővel szükséges teljesíteni a megkereséseket, így itt jogalkotási korrekció lehet szükséges.

Forrás: saját szerkesztés

A Tromsø-i Egyezmény szabályai szükségessé teszik a törvényességi felügyelet intézményének megváltoztatását. Ezt a kutatási jelentés részben itt, részben az Egyezményt a közfeladatot ellátó szerv fogamát taglaló részénél mutatja be. Jogalkotási korrekciót az utóbbinál tesz.

Az **Alaptörvény** 39. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy „a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. [...] A közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok.” Az **Infotv.** konkretizálja ezt, és kimondja, hogy „az a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít, köteles e jogviszonnyal összefüggő és a (3) bekezdés alapján közérdekből nyilvános



*adatra vonatkozóan - erre irányuló igény esetén - bárki számára tájékoztatást adni.*⁸⁶⁶ Olyan személyek és szervek tartoznak tehát tájékoztatási kötelezettséggel egyéni megkeresés esetén, akik vagy amelyek közpénzügyi kapcsolatban állnak az állam valamely szervével, hatóságával. Az Infotv. arra is lehetőséget ad, hogy amennyiben a tájékoztatásra kötelezett szerv vagy személy megtagadja a tájékoztatást, úgy a tájékoztatást igénylő a tájékoztatásra kötelezett felett törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárását kezdeményezheti.⁸⁶⁷

Állandóan követett **bírói gyakorlat**, hogy a közpénz felhasználására vonatkozó adatok az Alaptörvény értelmében közérdekű adatnak minősülnek, függetlenül az azt kezelő szerv szervezeti felépítésétől és elnevezésétől.⁸⁶⁸ A Kúria kiemelte azt az uralkodó jogértelmezési gyakorlatot, hogy az országos jelentőségű és hatókörű gazdálkodó szervezetek vagy intézmények esetében ezek székhelye szerinti törvényszék rendelkezik az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel.⁸⁶⁹

A **Pécsi Ítélet** elvi érveléssel mondta ki, hogy az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel vagy szervezettel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesítő piaci szereplőnek számolni kell a nagyobb nyilvánossággal.⁸⁷⁰ Abban az esetben, ha a keletkezett adatok és a forrásként szolgáló közpénz (Európai Unió forrásból finanszírozott beruházás) közötti kapcsolat túl távoli és közvetett, úgy nem áll fenn tájékoztatási kötelezettség az Infotv. 27. § (3a) bekezdése alapján. Ilyen a tájékoztatásra kötelezett személy és az alvállalkozói között kötött szerződések, amelyekkel kapcsolatosan a Fővárosi Ítélet kimondta, hogy az ezekben szereplő adatok (a szerződések) nem állnak összefüggésben az államháztartás alrendszerével.⁸⁷¹

A *Pallas Athéné-ügyben* a **Kúria** rámutatott, hogy egy közfeladatot ellátó szerv alapítványai magánjogilag ugyan elkülönülnek az adott szervtől (a konkrét esetben a Magyar Nemzeti Banktól), azonban a részükre juttatott közpénz ilyen jellegét nem veszti el, így az alapítványok által felhasznált vagyon továbbra is az Alaptörvényben rögzített átláthatósági szabály alá tartozik.⁸⁷²

Az **Alkotmánybíróság** a 2015-ös *Margit híd-döntésben* foglalkozott a törvényességi felügyelet kérdéskörével a közfeladatot ellátó szerv fogalmával összefüggésben. Az alapügyben egy – Kft.-ből és két Zrt.-ből álló – Konzorcium által kezelt iratok megismeréséről volt szó. Az indítványozó a Fővárosi Önkormányzat beruházásában megvalósuló, az önkormányzat forrásaiból fedezett, a Margit híd felújításával kapcsolatos II. negyedéves teljesítési igazolásban foglalt egyes részadatokkal kapcsolatosan kért tájékoztatást.⁸⁷³ Az adatigénylő elsőként a Fővárosi Önkormányzattól kérte az adatokat, de az csak a két végösszeget tartalmazó, nem részletezett, egy oldalas teljesítési igazolást tudta átadni a részére, mivel a konzorciummal átalánydíjas szerződést kötött.⁸⁷⁴ Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a konzorcium nem lát el sem állami, sem önkormányzati közfeladatot, csupán a híddal kapcsolatos kivitelezési tevékenységet végzett, amelyet nem lehet közfeladatként értelmezni, emiatt pedig nem minősülhet közfeladatot ellátó szervnek sem. Rámutatott arra is, hogy az alapügyben eljáró Kúria, helyesen jutott arra a következtetésre, hogy a közfeladatot ellátó szerv fogalma ilyen módon nem átgátható. Ha így járt volna el a Kúria, akkor az Alkotmánybíróság álláspontja szerint *contra legem* jogértelmezést végzett volna, hiszen egy zárt fogalom értelmét terjesztette volna ki, amely nem is jogalkotás, hanem jogalkalmazás.⁸⁷⁵ Az Alkotmánybíróság ezért más irányból közelítette meg a kérdést, és elvi érveléssel mondta ki, hogy az állammal (jelen esetben a Fővárosi Önkormányzattal) közpénzügyi kapcsolatba lépő, illetve kerülő személy vagy szerv köteles tájékoztatást nyújtani. „Az Infotv. 31. §-a pedig – a 28. § (1) bekezdése alkalmazásával – teljes körű bírói jogvédelmet biztosít a közérdekből nyilvános adat igénylőjének is arra az esetre, ha igényét elutasították, vagy a teljesítésre nyitva álló vagy az adatkezelő által meghosszabbított határidő eredménytelenül telt el”.⁸⁷⁶ Ezzel összefüggésben a konkrét esetre vetítve arra mutatott rá, hogy az indítványozó ismét adatszolgáltatásért fordulhat a Konzorciumhoz, igénye elutasítása esetén a szabályozás garantálja számára a bírósághoz fordulás

⁸⁶⁶ Infotv. 29. § (3a) bek.

⁸⁶⁷ Infotv. 29. § (3b) bek.

⁸⁶⁸ Kúria Pfv.IV.20.148/2019/8.

⁸⁶⁹ Kúria Pfv.IV.20.148/2019/8.

⁸⁷⁰ Pécsi Ítélet Pf.III.20.036/2019/4.

⁸⁷¹ Fővárosi Ítélet 8.Pf.20.031/2019/5.

⁸⁷² Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény [110]

⁸⁷³ Kúria Pfv.IV.21.711/2011/5. sz.; 3026/2015. (II. 9.) AB hat. [22] – Margit híd

⁸⁷⁴ Kúria Pfv.IV.21.711/2011/5. sz.; 3026/2015. (II. 9.) AB hat. [23] – Margit híd

⁸⁷⁵ Jelenleg uralkodó magyar álláspont. Eltérő pl. Szladits Károly: A magyar magánjog vázlata I. Grill, Budapest, 1933. 52-54.; a kortárs osztrák jogirodalomból: Bydlinki, Franz: Grundzüge der juristischen Methodenlehre. Facultas wuv-UTB, Bécs, 2012. 88-90.; a kortárs német jogirodalomból Möllers, Thomas M. J.: Juristische Arbeitstechnik und wissenschaftliches Arbeiten. 8. kiadás, Vahlen, München, 2016. 3. § 18. pont

⁸⁷⁶ 3026/2015. (II. 9.) AB hat. [29] – Margit híd



jogát, és jogos igénye esetén a bíróság kötelezi az adatbirtokost az adat kiadására.⁸⁷⁷ Ez egyébként teljesen eltérő és ellentétes jogértelmezés az alkotmánybíróság későbbi, magánszemély-határozatához képest.⁸⁷⁸

H15.1	Az Infotv. 27. § (3a)-(3b) bekezdéseinek alkalmazása, gyakorlati megvalósulása csekély, mivel az adatkezelőtől az igénylő sokkal egyszerűbben meg tudja kapni az adatokat.
-------	--

Arra vonatkozóan, mint az adatigénylések esetében, hogy ezt mennyi idő alatt kell teljesíteni, hogy megállapítható-e költségtérítés a teljesítésért, vagy hogy milyen módon jogosult megismerni az adatokat a tájékoztatást kérő a törvény nem tartalmaz részletes szabályokat. Ez viszont nem csupán a jogorvoslati jog biztosítása szempontjából problematikus, hanem a közérdekű adatok megismerése mint alapjog gyakorlása szempontjából is. **Az látható volt a Margit híd-döntés alapján, hogy bizonyos esetekben csak a tájékoztatásra kötelezett szervek, személyek tudnak információt szolgáltatni, mert csak ők rendelkeznek vele, így az egyedi adatigénylés nem minden esetben váltja ki a tájékoztatási kötelezettséget vagy gyorsítja fel az információszerzést. A H15.1 hipotézis részben megdőlt.** Ez viszont ellentétes az Alaptörvény két mondatával is, amelyek szerint „a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni.”⁸⁷⁹

A tájékoztatási kötelezettség másik problémás pontjára mutat rá az **Alkotmánybíróság** egyik **magánszemély** határozata: a törvényességi felügyelet jogintézménye nem minden tájékoztatásra kötelezett szerv vagy személy esetén létezik. Az Infotv. 28. §-a a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok tekintetében egyaránt biztosítja az adatigénylés lehetőségét, a 31. § pedig az adatigény nem teljesítése esetében garantálja a **bírósághoz fordulás** lehetőségét.⁸⁸⁰ Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény megköveteli, hogy az adatigény minden tájékoztatásra kötelezettet illetően bíróság előtt érvényesíthető és kikényszeríthető legyen.⁸⁸¹ Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem kizárt az olyan jogi szabályozás, amely alapján az adatigénylés és annak nem teljesítése esetében a jogérvényesítés részletszabályai a közfeladatot ellátó szervek és az Infotv. 27. § (3)-(3a) bekezdésével érintett szervezetek/személyek esetében az adatkezelés sajátosságaira tekintettel adott esetben eltérjenek.⁸⁸² Az Infotv. 31. § (3) és (5) bekezdése azonban kifejezetten a „közfeladatot ellátó szervet” említi a per alpereseként, így a tájékoztatásra kötelezett személyekkel és szervezetekkel szemben főszabály szerint közérdekűadat-igénylési per megindításának nincs helye.⁸⁸³ Az Alkotmánybíróság meglátása szerint a probléma alapját az képezi, hogy ezt a fogalomhasználatot és a közérdekűadat-igénylési per szabályait a jogalkotó nem igazította hozzá a régi Ptk.-ból az Infotv. 27. § (3)-(3a) bekezdésébe átemelt rendelkezésekhez.⁸⁸⁴ Az Infotv. csak a törvényességi felügyeletet gyakorló szervhez történő fordulást teszi lehetővé, amely viszont az adatigény teljesítésének elrendelésére nem jogosult.⁸⁸⁵ További problémát jelent, hogy a természetes személyek felett nincs is ilyen szerv.⁸⁸⁶

A H14.9 hipotézissel összefüggésben a jelentés szabályozási korrekcióra tesz javaslatot az Infotv. 27. § (3) és (3a) bekezdését illetően.

H15.2	Abban az esetben, ha a felügyeletet gyakorló szerv – ideértve az önkormányzati törvényességi felügyelet esetét is –, megfelelő preventív szankciót alkalmaz, a jövőben nagyobb arányban elkerülhető az adatkiadás megtagadása.
H15.3	Magánszemélyek (illetve társasházak) esetében nincsen felügyeleti szerv, ezért a szankciós mechanizmus nem működik, a szabály lex imperfecta.

⁸⁷⁷ 3026/2015. (II. 9.) AB hat. [31] – Margit híd

⁸⁷⁸ 7/2020. (V. 13.) AB határozat

⁸⁷⁹ Alaptörvény 39. cikk (2) bek.

⁸⁸⁰ 7/2020. (V. 13.) AB határozat [32]

⁸⁸¹ 7/2020. (V. 13.) AB határozat [36]

⁸⁸² 7/2020. (V. 13.) AB határozat [35]

⁸⁸³ 7/2020. (V. 13.) AB határozat [32]

⁸⁸⁴ 7/2020. (V. 13.) AB határozat [32]

⁸⁸⁵ 7/2020. (V. 13.) AB határozat [32]

⁸⁸⁶ 7/2020. (V. 13.) AB határozat [32]



Az Alkotmánybíróság aláhúzta, hogy a bírósághoz fordulás lehetőségének hiánya ahhoz vezet, hogy az adatkiadási, tájékoztatási kötelezettség lex imperfectává válhat,⁸⁸⁷ ami nem egyeztethető össze az információszabadság lényegével és az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésével sem. A H15.3 hipotézis beigazolódott.⁸⁸⁸ Problémás a testület szerint különösen az, hogy a törvényességi felügyeletet gyakorló szervhez fordulásnak az Infotv. 27. § (3b) bekezdésébe foglalt lehetősége tekintetében a törvényességi felügyelettel érintettek köre nem egyezik meg az Infotv. 27. § (3a) bekezdés szerint adatkiadásra kötelezettek körével. Problematikus az is, hogy a törvényességi felügyeleti eljárásban nincs helye az adat kiadására való kötelezésnek. Ez különösen abban a relációban okoz gondokat, hogy a jogalkotó más jogérvényesítési lehetőséget nem biztosított az adatigénylők rendelkezésére.⁸⁸⁹ Nem igazolható tehát az, hogy abban az esetben, ha a felügyeletet gyakorló szerv – ideértve az önkormányzati törvényességi felügyelet esetét is –, megfelelő preventív szankciót alkalmaz, úgy a jövőben nagyobb arányban elkerülhető az adatkiadás megtagadása, hiszen ez egyrészt csak egyes jogalanyok tekintetében releváns, másrészt a felügyeleti szerv eljárása eredményeként nem kötelezhető a mulasztó szerv az adatok kiadására, harmadrészt nincsen megfelelő jogorvoslat. A H15.2 hipotézis nem igazolódott be. A kutatás során nem merült fel olyan adat, amely a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv feladatainak növelését mutatná szükségesnek.

Több megoldás is elképzelhető ezen problémák megoldására, a **Tromsø-i Egyezményt** kihirdető 2009. évi CXXXI. törvény 4. §-ában vállalt nemzetközi kötelezettség azonban meghatározott irányba tereli a korrekciókat:

4. § Az Országgyűlés felhatalmazást ad arra, hogy a Magyar Köztársaság az Egyezményhez a következő nyilatkozatot tegye. A nyilatkozat magyar nyelvű szövege és annak hivatalos angol nyelvű fordítása a következő:
„Az 1. cikkhez
Az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférésről szóló Egyezménye 1. cikk 2. bekezdés a) ii) pontja értelmében a Magyar Köztársaság tájékoztatja az Európa Tanács Főtitkárát, hogy a Magyar Köztársaság nemzeti joga alapján a „közhatalmi szerv” fogalma tartalmazza az alábbiakat:
1. a jogalkotó szervek egyéb tevékenységeik tekintetében,
2. az igazságügyi szervek egyéb tevékenységeik tekintetében,
3. természetes vagy jogi személyek, amennyiben a nemzeti jog szerint közfeladatot látnak el, vagy közpénzeket használnak fel.” [...]

6.3.9 A közérdekű adatot kezelő szervezet kategóriájának bevezetése

Az **Alkotmánybíróság** hangsúlyozta, hogy a nyilvánosság előtti elszámolásra a „közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet” köteles, az általuk kezelt közérdekű adatokhoz való hozzáférést a közfeladatot ellátó szerveken kívüli szervezetnek is biztosítania kell.⁸⁹⁰ A közpénzekre és a nemzeti vagyponra vonatkozó adatok közérdekű adatok, függetlenül az adatkezelő személyétől, attól, hogy adott esetben milyen szervtípusba tartozik, milyen jogi formában működik vagy milyen tevékenységet folytat.⁸⁹¹ A közérdekű adatszolgáltatás kötelezettségét önmagában megteremti az a tény, hogy a szervezet közérdekű adatot birtokol.⁸⁹² A magánautonómia korlátozásának a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának biztosítása az indoka.⁸⁹³

Az adatszolgáltatásra kötelezettek körét egyrészt maga az Infotv. tágítja a közfeladatot ellátó szerveken túlra,⁸⁹⁴ másrészt az állami vagyponról szóló 2007. évi CVI. törvény 5. § (2) bekezdése a közpénzek, az

⁸⁸⁷ 7/2020. (V. 13.) AB határozat [36]

⁸⁸⁸ A társasházak törvényességi felügyeleti vonatkozásában megemlíendő, hogy a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény 27/A. §-ának (1) bekezdése szerint a társasház működésének, a társasház szerveinek és e szervek működésének törvényességi felügyeletét a jegyző látja el – a törvényességi felügyelet ugyanakkor nem terjed ki az olyan ügyre, amelyben bírósági, hatósági eljárásnak van helye.

⁸⁸⁹ 7/2020. (V. 13.) AB határozat [36]

⁸⁹⁰ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat [35]

⁸⁹¹ 8/2016. (IV. 6.) AB határozat [17]; 3077/2017. (IV. 28.) AB határozat [28]

⁸⁹² 3026/2015. (II. 9.) AB határozat [19]

⁸⁹³ 7/2020. (V. 13.) AB határozat [26]

⁸⁹⁴ Infotv. 26. § (3) bekezdés; Infotv. 27. § (3a) bekezdés



állami vagyon működtetésének átláthatósága érdekében általánosságban terjeszti ki az Infotv. információszabadságra vonatkozó rendelkezéseinek az alkalmazását az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szervekre és személyekre, amikor kimondja, hogy ők az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősülnek.⁸⁹⁵

Az adatigénylésnek elsődlegesen a közfeladatot ellátó szervek felé kell irányulnia, mivel az információszabadság elsődleges célja az állami működés átláthatósága.⁸⁹⁶ Az Infotv. 27. § (3a) bekezdésében írt esetben jellemzően a jogviszony mindkét alanya a közérdekből nyilvános adatok birtokában van.⁸⁹⁷ Ezért a pénzügyi vagy üzleti kapcsolat másik alanyának – legyen az személy vagy szervezet – tájékoztatási kötelezettsége ebben az értelemben kiegészítő jellegű, és a közpénzekkel való gazdálkodás transzparenciájának mintegy végső biztosítéka arra az esetre, ha a közfeladatot ellátó szerv bármely okból nem tud eleget tenni az adatigénylésnek.⁸⁹⁸

Jogtörténet

Ezt az Alaptörvényből levezethető követelményt az információszabadság törvényi előírásai korábban nem teljesítették, a hiányosságot azonban az Infotv. 2014. március 15-től hatályos 27. § (3)–(3a) bekezdései orvosolták.⁸⁹⁹ E szabályok alapján – amelyek tartalmuk szerint megfelelnek a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 2014. március 14-ig hatályos 81. § (3)–(4) bekezdésének – a közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférést a nem közfeladatot ellátó természetes személyek, jogi személyek vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek is biztosítani kötelesek akkor, ha az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel⁹⁰⁰ pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesítenek.⁹⁰¹ A kötelezettség az Infotv. 27. § (3) bekezdésében meghatározott adatok tekintetében áll fenn a 27. § (3a) bekezdése alapján.

Állami támogatásban részesülő vagy más módon az államháztartással – a közpénzek felhasználásával – kapcsolatba kerülő szervezetek (cégek, civil szervezetek stb.) esetében a vonatkozó adatok nyilvánosságának a követelménye közvetlenül visszavezethető az Alaptörvény 39. cikk (1) bekezdésének a támogatás felhasználására irányuló tevékenység átláthatóságát előíró szabályára, továbbá a (2) bekezdés első mondatára, amely szerint a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával.⁹⁰²

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor rámutatott, hogy a természetes személyek nem minősülnek az Alaptörvény 39. cikk szerinti „szervezet”-nek, másrészt kizárólag saját személyes céljaikat szolgáló adatkezeléseikre az Infotv. hatálya nem is terjed ki.⁹⁰³ Esetükben az Infotv. 27. § (3)-(3a) bekezdései az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésének utolsó mondatával állnak összefüggésben, amely kimondja, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.⁹⁰⁴ A közfeladatot ellátó szervek mellett az Infotv. 27. § (3) bekezdése szerinti adatok tekintetében az Infotv. 27. § (3a) bekezdése alapján a nem közfeladatot ellátó szerveket és személyeket is tájékoztatási kötelezettség terheli.⁹⁰⁵

H15.5	Az Infotv. nem határozza meg a tájékoztatási kötelezettséggel összefüggésben, hogy hogyan, milyen határidővel szükséges teljesíteni a megkereséseket, így itt jogalkotási korrekció lehet szükséges.
-------	--

⁸⁹⁵ 7/2020. (V. 13.) AB határozat [23]-[24]

⁸⁹⁶ 7/2020. (V. 13.) AB határozat [30]

⁸⁹⁷ 7/2020. (V. 13.) AB határozat [30]

⁸⁹⁸ 7/2020. (V. 13.) AB határozat [30]

⁸⁹⁹ 3026/2015. (II. 9.) AB határozat [29]

⁹⁰⁰ Lásd: az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 3. §

⁹⁰¹ 7/2020. (V. 13.) AB határozat [26]

⁹⁰² 7/2020. (V. 13.) AB határozat [27]

⁹⁰³ 7/2020. (V. 13.) AB határozat [28]

⁹⁰⁴ 7/2020. (V. 13.) AB határozat [28]

⁹⁰⁵ 7/2020. (V. 13.) AB határozat [29]



A magyar jogalkotó köteles biztosítani azt, hogy az Infotv. fogalomhasználatában közfeladatot ellátó szervnek, az Egyezmény terminológiájában „közhatalmi szervnek” minősüljenek a „természetes vagy jogi személyek, amennyiben a nemzeti jog szerint közfeladatot látnak el, vagy közpénzeket használnak fel”.

Megemlítendő, hogy a Kvt. 12. § (9) bekezdése előírja, hogy a környezethasználó köteles az általa okozott környezetterheléssel, környezeti igénybevétellel, valamint környezetveszélyeztetéssel összefüggő adatokról kérelemre bárkinek tájékoztatást adni. A tájékoztatási kötelezettség megszegése esetén a környezethasználó törvényességi felügyeletét ellátó szerv intézkedése kezdeményezhető. E rendelkezés indokolása értelmében „nem csak a közfeladatot ellátók, hanem a környezetet használók is kötelesek a tájékoztatásra, az adatvédelmi és közigazgatási eljárás szabályaira figyelemmel. E kötelezettség megszegése esetén a törvényességi felügyeletet ellátó szervhez lehet fordulni.”

Az Infotv. és az ahhoz kapcsolódó bírói gyakorlat már jelenleg is biztosítja azt, hogy azon természetes és jogi személyek, akik közfeladatot látnak el, közfeladatot ellátó szervnek minősüljenek, ideértve a másként ki nem elégíthető közszolgáltatást nyújtó személyeket és a köztulajdonban álló gazdasági társaságokat is. A közpénzeket felhasználó természetes és jogi személyeket azonban csupán tájékoztatási kötelezettség terheli, nem minősülnek közfeladatot ellátó szervnek, ezért sem közzétételi sem egyedi adatigény-teljesítési kötelezettségük sincsen. Ez ellentétes a magyar állam fent említett vállalásával, így jogalkotási korrekció lehet az, ha a szabályozásba bevezetésbe kerül a „közérdekű adatot kezelő szervezet” kategóriája, amely valamennyi érintett szervet, szervezetet magában foglalja.

Emellett szükségesnek mutatkozik a közérdekű adatot kezelő szervezeteket terhelő együttműködési és tájékoztatási kötelezettség jelenleginél részletesebb szabályozása. A H15.5 hipotézis e vonatkozásban beigazolódott.

H15.4	A kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervezet vagy személyek tekintetében az Infotv. 26. § (3) bek. a releváns, az eltérő szabályozás ugyanakkor nem indokolt.
-------	--

A kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervezet vagy személyek kezelésében lévő, e tevékenységükre vonatkozó, személyes adatnak nem minősülő adatot közérdekből nyilvános adatnak minősíti az Infotv.⁹⁰⁶ E személyek és szervezetek szintén kötelesek az egyedi adatigényléseket teljesíteni.⁹⁰⁷ Mivel e személyek és szervezetek nem hatósági jogkört gyakorolnak, hanem közfeladatot látnak el, ezért nem a Tromsø-i Egyezmény 1. cikk 2. pont a) pont i) alpont, hanem a ii) alpont 3. alpontja alá esnek. Ez azt is jelenti, hogy ebben a tekintetben az Infotv. meghaladja a közfeladatot ellátó szervezet fogalom meghatározásának minimumát, és tágabb körben ad lehetőséget a közadatok megismerésére.

A jelenlegi szabályozás megfelelő, célszerű lehet ugyanakkor az egységesség érdekében ezeket a szervezeteket a közérdekű adatot kezelő szervezetek fogalma alá vonni. Ez nem okoz eltérő szabályozást, azonban koncepcionálisan megfelelőbb egy rendelkezésben elhelyezni az összes szervet, személyt, amely vagy aki adatszolgáltatásra kötelezett. A H15.4 hipotézis beigazolódott.

⁹⁰⁶ Infotv. 26. § (3) bek.

⁹⁰⁷ Infotv. 26. § (4) bek.



6.4 Korrekciós mechanizmusok

6.4.1 Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

6.4.1.1 A Hatóság jogkörei, hatáskörei

6.4.1.1.1 A NAIH hatásköre általában

44. táblázat: A 16. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K16	Milyen irányba szükséges elmozdulnia a Hatóság eljárási (hatásköri) korrekcióinak, hogy az a lehető leghatékonyabb legyen?
H16.1	Alkalmazható lehetne a puha-kemény eljárás a fogyasztóvédelem mintájára, az eljárás alapvetően puha, de az együttműködési kötelezettség megsértése esetén kemény.

Forrás: saját szerkesztés

6.4.1.1.1.1 Az adatvédelmi biztosi álláspontok

Két adatvédelmi biztos, Péterfalvi Attila és Jóri András fejezte ki véleményét az ombudsmani jellegű védelemmel kapcsolatban. **Péterfalvi Attila** 2003-ban felhívta a figyelmet arra, hogy az adatvédelmi biztos hatósági jogköröket kapott, amelyre az uniós joggal kapcsolatos harmonizáció (adatvédelmi irányelv) miatt volt szükség, és hogy az az ombudsmani jellegű jogvédelemhez nem igazodik kifejezetten.⁹⁰⁸ 2012-ben, az Infotv. hatálybalépésekor rámutatott, hogy az Infotv. értelmében a Hatóság a korábbi, ombudsmani mozgástéren túlmenően a bírságolási jogot is magába foglaló hatósági jogkörrel is rendelkezik adatvédelmi ügyekben, és hogy a kifejezetten a súlyos jogsértésekre megfelelő választ adó, erős hatósági jog- és hatáskörök mellett (például bírságolás, határozathozatal stb.) megmaradtak az ombudsmani típusú vizsgálati és fellépési lehetőségek is, az információszabadság területén ráadásul kizárólagos jelleggel.⁹⁰⁹

Jóri András Magyarországon elsőként vetette fel egy jogirodalmi munkájában, hogy az adatvédelmi biztosi intézmény ombudsmani jellegű működésén túlmutató hatósági eszközrendszerre is szükség van a hatékony jogérvényesítés érdekében.⁹¹⁰ Álláspontja szerint jó és fenntartandó szabályozási megoldás az, amely az adatvédelmi (magánszféravédelmi) felügyelő szervre bízva az adatnyilvánossággal (információszabadsággal) kapcsolatos szabályok feletti felügyeletet is. Az információs biztosnak Jóri szerint mind az adatvédelem, mind az adatnyilvánosság terén hatékony hatósági eszközrendszerrel kell rendelkeznie, amelyre ugyanakkor az Alaptörvény által előírt független hatóság modelljében kifejtett álláspont szerint nem alkalmas, mivel elavult az a rendszer, amely a közigazgatás részeként kezeli az adatvédelmi hatóságokat.⁹¹¹ Kiemeli azt is, hogy a nem hatósági, hanem ombudsmani, jogvédő hatáskörök különösen az információszabadság terén fontosak és hangsúlyosak.⁹¹² Megítélése szerint a szabályozásnak két nagy problémáját azonosította:

- Az ombudsmani modellben csak korlátozottan tud kötelező erejű határozatokat hozni és nem tud bírságot, ezért nem hatékony a jogvédelem.
- Az adatvédelmi biztosi intézménynek az ombudsmanokkal közös költségvetése van, amely az uniós jogot sérti.⁹¹³

⁹⁰⁸ Az Adatvédelmi Biztos beszámolója 2003.

⁹⁰⁹ NAIH beszámoló 2012. 4.

⁹¹⁰ Az Adatvédelmi Biztos beszámolója 2010.

⁹¹¹ Az Adatvédelmi Biztos beszámolója 2010.

⁹¹² Az Adatvédelmi Biztos beszámolója 2010.

⁹¹³ Az Adatvédelmi Biztos beszámolója 2010.



6.4.1.1.1.2 Nemzetközi megoldások

6.4.1.1.1.2.1 Közigazgatási (hatósági vagy bizottsági) típusú modell

Észtországban a PIA három felügyelő szervezet határoz meg: az Adatvédelmi Felügyelőséget (*Data Protection Inspectorate*), az Információrendszer Hatóságot (*Information Systems Authority*) és a Statisztikai Hivatalt (*Statistics Estonia*).⁹¹⁴ Ezek közül az Adatvédelmi Felügyelőség⁹¹⁵ a legfontosabb, amely hatóságként funkcionál, vizsgálhatja az állami intézmények belső dokumentumait, felülvizsgálhatja azok adatkezelési tevékenységét, továbbá panaszokat is fogadhat.⁹¹⁶ Az Adatvédelmi Felügyelőség formális értelemben nem független a végrehajtó hatalomtól, hiszen – bár különálló költségvetéssel rendelkezik – az Igazságügyi Minisztérium alá tartozik. Az intézmény 2021-es költségvetése kb. 850 000 euró, és 19 fővel működik.⁹¹⁷ A szervezet élén a főigazgató áll, akinek a jogállását a személyes adatok védelméről szóló törvény szabályozza.

Az Adatvédelmi Felügyelőség nemcsak az adatkezelők általános gyakorlatát vizsgálja felül, hanem az egyedi adatkérések teljesítését is.⁹¹⁸ Az adatigénylő az adatkérés megtagadását az adatkezelő felügyeleti szervénél megtámadhatja, vagy keresetet indíthat ellene a közigazgatási bíróságon.⁹¹⁹ Eljárása során az Adatvédelmi Felügyelőség hozzáférhet a vizsgált szerv adataihoz, felvilágosítást kérhet, valamint kötelezheti az adatkezelőt az igényelt adat kiadására. Az adatkezelő köteles az Adatvédelmi Felügyelőség döntését 5 napon belül végrehajtani. A végrehajtás megtagadása esetén az Adatvédelmi Felügyelőség az adatkezelő felügyeleti szervének az eljárását kezdeményezi.⁹²⁰

Az Adatvédelmi Felügyelőség működésével kapcsolatos statisztikai adatok egy része hozzáférhető,⁹²¹ jóllehet 2021. júniusában a 2018-as adatok voltak a legfrissebbek. Eszerint 2018-ban Észtországban 2384 adatigénylést nyújtottak be. Az Adatvédelmi Felügyelőség éves jelentéseinek rövid angol nyelvű összefoglalói több évre visszamenően elérhetőek a szervezet honlapján, jellemző azonban, hogy a legutolsó három összefoglaló (a 2017–2019. évek) nem tartalmaz a közérdekű adatok hozzáféréseire vonatkozó megállapítást.

Észtország nem szankcionálja kellőképpen azoknak az intézményeknek a működését, amelyek nem közlik a közérdekű adatokat. Ugyanezt kifogásolja az Európai Unió 2020. évi jogállamiság-jelentése is, amely így fogalmaz: „sokan úgy vélik, hogy a közigazgatás néha hajlamos megtagadni a hozzáférést a nyilvános információkhoz”.⁹²² Ezt a következtetést annyiban osztjuk, amennyiben az Adatvédelmi Felügyelőség tevékenységére, illetve a közérdekű adatok megismerhetőségének gyakorlatára vonatkozó aktuális statisztikai adatokat kutatásunk során nem volt lehetséges beszerezni.⁹²³

Izlandon az adatigényléssel kapcsolatos jogviták eldöntése az információs bizottság (a továbbiakban: Információs Bizottság) hatáskörébe tartozik. Az Információs Bizottság három tagját és három pótagját a miniszterelnök négyéves ciklusra nevezi ki.⁹²⁴ Az Információs Bizottság a kormánytól független szervként működik, a tagok és a pótagok közül kettő-kettő meg kell feleljen a bírói kinevezéshez szükséges képesítési követelményeknek. Az Információs Bizottság tagja nem állhat a kormány állandó alkalmazásában.⁹²⁵ Az adatigénylő az adatigénylése megtagadásától számított 30 napon belül írásban nyújthat be panaszt az Információs Bizottsághoz. Az Információs Bizottság döntései meghozatalakor külső szakértők tanácsát is igénybe veheti és a döntéshozatal előtt felkérheti azt a szervezetet, amely ellen a panaszt benyújtották, hogy alátámasztott véleményben indokolja meg az adatigénylés

⁹¹⁴ PIA 44-54. §

⁹¹⁵ <https://www.aki.ee/en>

⁹¹⁶ Banisar, David (2006): 69. o.

⁹¹⁷ Interjú Maarja Kirss-sel (2021. május 7.)

⁹¹⁸ PIA 45. § (3) bek.

⁹¹⁹ PIA 46. §

⁹²⁰ PIA 50-52. §

⁹²¹ Statistics | Data Protection Inspectorate (aki.ee)

⁹²² Európai Bizottság (2020): 10. o.

⁹²³ Az információs szabadság megsértésére vonatkozó szankciókkal kapcsolatos statisztikai adatokért és általában véve a szankcionálási gyakorlat megismerése érdekében másodszor is az Adatvédelmi Felügyelőséghez fordultunk, amelynek munkatársai a tanulmány kéziratának a lezárásig nem reagáltak a megkeresésünkre.

⁹²⁴ Information Act No. 50/1996. 21. cikk

⁹²⁵ Az eseti kormány megbízás ebből következően nem összeférhetetlen az Információs Bizottságban viselt tagsággal vagy tisztséggel. Kutatásunk jelen szakaszában nem merült fel arra utaló adat, miszerint ez megkérdőjelezné a testület pártatlanságát.



elutasítását. Az Információs Bizottság egyszerű többséggel dönt, szavazategyenlőség esetén a Bizottság elnöke jogosult dönteni, formális szavazásra azonban csak akkor kerül sor, ha a tagok nem egyeznek meg. Az Információs Bizottság a döntéseit nyilvánosságra hozza.⁹²⁶

Az Információs Bizottság döntései közvetlenül végrehajthatóak,⁹²⁷ ugyanakkor az érintett adatkezelő kérésére lehetősége van döntése jogkövetkezményeinek életbe lépését elhalasztani, azzal a feltétellel, hogy a halasztási kérelmet bíróság elé kell terjeszteni. A bíróságnak sürgősségi eljárás keretében kell tárgyalnia a kérelem jóváhagyását, legfeljebb a döntés előterjesztésétől számított 7 napon belül.⁹²⁸

Az Információs Bizottság honlapján⁹²⁹ részletes és közérthető tájékoztatás érhető el angol nyelven egyebek mellett az Információs Bizottsághoz benyújtandó panasz előterjesztésére és az eljárás rendjére,⁹³⁰ valamint az Információs Bizottság korábbi és jelenlegi tagjaira⁹³¹ vonatkozóan. Az Információs Bizottság döntéseinek mind a kivonata, mind a teljes döntés szövege kereshető formában is elérhető angol nyelven.⁹³² Az Információs Bizottság eljárására vonatkozó, angol nyelven ugyanitt elérhető szabályzat⁹³³ nem állapít meg az Információs Bizottság eljárására kötelező határidőt, csak annyit ír elő, hogy a lehető leghamarabb, de lehetőleg a panasz beérkezésétől számított 150 napon belül döntést kell hoznia és azt közölnie kell a panasz előterjesztőjével.

Szintén az Információs Bizottság honlapján érhető el az 1997 és 2015 közötti időszakra vonatkozó panaszeljárások statisztikai adatai, amelyek alapján az egyes ügyekben született döntés iránya (a panasz elutasítása vagy a panasznak helyt adó döntés), valamint a panaszeljárás tartama ismerhető meg (a 2016. évtől kezdődően az Információs Bizottság döntéseit tartalmazó eseteleírásokból és a döntések sorszámából nyerhetőek ki a statisztikai adatok).⁹³⁴ A Beszámolóban is elérhetőek alapvető statisztikai és ügyszám adatok, így például az, hogy az Információs Bizottsághoz 2019-ben 191, 2018-ban pedig 146 panaszt nyújtottak be, míg a panaszok száma a korábbi években (2013-ig visszamenően) 70 és 100 között alakult. A Beszámoló közli továbbá az Információs Bizottság „panasztól a döntésig” terjedő eljárásának az átlagos tartamát, amely az irányadónak tartott 150 naphoz képest 200 és 300 nap között alakult, de 2016-ban közel 400 napot tett ki.

6.4.1.1.2.2 Információs szakbiztos típusú modell

Skóciában az adatigénylő 6 hónapon belül az Információs Biztoshoz fellebbezhet a közhatalmi szervezet hallgatása esetén, vagy ha a közhatalmi szervezet nem teljesítette a panaszában foglalt kérelmet. Nem lehet az Információs Biztoshoz fellebbezni a FOISA által tételesen meghatározott egyes igazságügyi főhatóságokhoz, valamint az Információs Biztoshoz intézett adatigénylések ügyében.⁹³⁵ Az Információs Biztosnak 4 hónap áll rendelkezésre a fellebbezés elbírálására.⁹³⁶ Az Információs Biztos határidő kitérésével felhívhatja a közhatalmi szervezetet a fellebbezés elbírálása érdekében szükséges felvilágosítás megadására.⁹³⁷ Az Információs Biztos elutasítja a fellebbezést vagy kötelezi a közhatalmi szervezetet a közérdekű adat kiadására vagy valamely más cselekményre (például a költségtérítés vagy az adatigénylés részleges megtagadásának felülvizsgálatára).⁹³⁸

Az Információs Biztos a FOISA 3. számú mellékletében meghatározottak szerint jogosult a feladatai ellátása érdekében szükséges eljárási cselekmények elvégzésére, így különösen az adatok tárolására szolgáló helyiségekbe történő belépésre és az adatokhoz történő hozzáférésre.⁹³⁹

⁹²⁶ Information Act No. 50/1996. 21-22. cikk

⁹²⁷ Jørgensen, Oluf (2014): *Access to Information in the Nordic Countries. A comparison of the laws of Sweden, Finland, Denmark, Norway and Iceland and international rules.* Nordic Council of Ministers, Nordicom, 36. o. <https://bit.ly/3wxmgFE>

⁹²⁸ Information Act No. 50/1996. 24. cikk

⁹²⁹ Lásd: <https://bit.ly/3gT3MJd>

⁹³⁰ Lásd: <https://bit.ly/2SCJueI>

⁹³¹ Lásd: <https://bit.ly/2TE26uN>

⁹³² Lásd: <https://bit.ly/3gtqOHq>

⁹³³ Lásd: <https://bit.ly/3wxrVeH>

⁹³⁴ Lásd: <https://bit.ly/2Sw8V1G>

⁹³⁵ FOISA 47-48. §

⁹³⁶ FOISA 49. §

⁹³⁷ FOISA 50. §

⁹³⁸ FOISA 49. § és 51. §

⁹³⁹ FOISA 54. §



Az Információs Biztos döntésében megfogalmazottak végrehajtásának elmulasztása bűncselekménynek minősül.⁹⁴⁰ Amennyiben a közhatalmi szervezet nem teljesíti az Információs Biztos valamely döntését, az Információs Biztos Skócia Legfelső Bíróságától kérheti a döntése végrehajtásának elrendelését.⁹⁴¹ Az Információs Biztos döntése ellen mind a közhatalmi szervezet, mind az adatigénylő Skócia Legfelső Bírósága által elbírálandó jogorvoslati kérelmet terjeszthet elő.⁹⁴² Az Információs Biztostól kapott tájékoztatásból kiderül, hogy még egyetlen esetben sem volt szükség az Információs Biztos döntésének bíróság útján történő kikényszerítésére, ugyanis az érintett közhatalmi szervezetek minden olyan esetben önként teljesítették a döntést, amikor nem terjesztettek elő fellebbezést.⁹⁴³ A fellebbezések száma ugyanakkor rendkívül alacsony, 2018-ban egyetlen fellebbezést terjesztettek elő, 2019-ben és 2020-ban nem nyújtottak be fellebbezést az Információs Biztos döntése ellen.⁹⁴⁴

Skócia miniszterelnöke mentesítheti a közhatalmi szervezetet az Információs Biztos döntésének végrehajtása alól, vagyis megakadályozhatja a közérdekű adat kiadását. A miniszterelnök e döntésének a bíróság által történő felülvizsgálata kezdeményezhető.⁹⁴⁵ Az Információs Biztostól kapott tájékoztatásból kiderül, hogy a miniszterelnök eddig még egyetlen esetben sem élt ezzel a jogkörével.⁹⁴⁶

Az Információs Biztos kizárólag akkor hoz a fellebbezés tárgyában a közhatalmi szervezetet kötelező döntést, ha a fellebbezésre okot adó adatigénylést érintően az adatigénylő és a közhatalmi szervezet nem állapodott meg.⁹⁴⁷ Ebből arra lehet következtetni, hogy az Információs Biztos működésében nem a szankcionáló és kényszerítő, hanem a mediációs (békéltető) funkciók lehetnek meghatározóak.

Az Információs Biztos feladatai nem korlátozódnak a hozzá előterjesztett fellebbezések elbírálására, sőt, az e körön kívül eső, általános feladatai tűnnek meghatározónak. Így például az Információs Biztos nyomon követi a közhatalmi szervezetek közérdekű adatokkal kapcsolatos gyakorlatát, és ezzel összefüggésben joggyakorlatokra vonatkozó ajánlásokat fogalmaz meg, valamint ellenőrzi ezek érvényesülését.⁹⁴⁸

Szerbiában a közérdekű adatok nyilvánosságának a Biztos a legfontosabb intézményi szereplője. A Törvény értelmében a parlament 7 évre választja a Biztost, aki egy ízben újraválasztható.⁹⁴⁹ A Biztos független a végrehajtó hatalomtól.⁹⁵⁰ Az adatigénylő panasszal fordulhat a Biztoshoz, ha az adatigénylését a közhatalmi szervezet megtagadja vagy arra nem reagál, illetve ha más törvénysértő módon akadályozza a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jog gyakorlását.⁹⁵¹ A Biztos a panasz eljárás eredményeként a közhatalmi szervezetet az igényelt adat kiadására kötelezheti. A panasz eljárás során a Biztos mind a közhatalmi szervezetet, mind az adatigénylőt felhívhatja álláspontjának írásban történő kifejtésére. A panasz eljárásban a közhatalmi szervezetnek kell bizonyítania azt, hogy a hozzá intézett adatigénylés teljesítése során megtartotta a Törvény előírásait. A Biztosnak a panasz érkezésétől számítva 30 nap áll rendelkezésre a döntés meghozatalára.⁹⁵² Annak eldöntése érdekében, hogy a közhatalmi szervezet eljárása törvénysértő volt-e, a Biztos vizsgálatot folytathat, és ennek részeként bármely adathoz (ideértve a minősített adatot is) hozzáférhet.⁹⁵³ A Biztos hivatalból eljárva is megállapíthatja azt, hogy valamely közhatalmi szervezet megsértette a Törvény

⁹⁴⁰ A bíróság megsértése („contempt of court”). A magyar büntetőjogban nem ismert kategória lényege, hogy az Információs Biztos döntése a bíróság döntésével azonos védelemben részesül.

⁹⁴¹ FOISA 53. §

⁹⁴² FOISA 56. §

⁹⁴³ Az Információs Biztos tájékoztatása (2021. május 18).

⁹⁴⁴ Beszámoló, 17. o., amelyet megerősít az Információs Biztos tájékoztatása (2021. május 18.).

⁹⁴⁵ FOISA 52. §

⁹⁴⁶ Az Információs Biztos tájékoztatása (2021. május 18). Az Információs Biztos megjegyzi továbbá, hogy nemrég kezdeményezte, hogy Skócia parlamentje helyezze hatályon kívül a FOISA 51. szakaszát.

⁹⁴⁷ FOISA 49. szakasz (3) bekezdés b) pont és (4) bekezdés

⁹⁴⁸ FOISA 43-44. §

⁹⁴⁹ Law on free Access to Information of Public Importance (Official Gazette of the RS, no. 120/2004, 54/2007, 104/2009, and 36/2010, Article 1). 30. §

⁹⁵⁰ Law on free Access to Information of Public Importance (Official Gazette of the RS, no. 120/2004, 54/2007, 104/2009, and 36/2010, Article 1). 1. § és 32. §

⁹⁵¹ Law on free Access to Information of Public Importance (Official Gazette of the RS, no. 120/2004, 54/2007, 104/2009, and 36/2010, Article 1). 16. §

⁹⁵² Law on free Access to Information of Public Importance (Official Gazette of the RS, no. 120/2004, 54/2007, 104/2009, and 36/2010, Article 1). 24. §

⁹⁵³ Law on free Access to Information of Public Importance (Official Gazette of the RS, no. 120/2004, 54/2007, 104/2009, and 36/2010, Article 1). 26. §



rendelkezéseit.⁹⁵⁴ A Biztos döntése ellen mind az adatigénylő, mind a közhatalmi szervezet a közigazgatási bírósághoz fordulhat.⁹⁵⁵

A Biztos hatásköre nem terjed ki a parlamentre, a köztársasági elnökre, a kormányra, a legfelső bíróságra, az alkotmánybíróságra és az ügyészségre. Amennyiben e szervezetek valamelyike tagadja meg vagy hagyja megválaszolatlanul a közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmet, az adatigénylő közvetlenül a közigazgatási bírósághoz fordulhat, amely hivatalból értesíti a Biztost az így kezdeményezett perről.⁹⁵⁶

Amennyiben a közhatalmi szervezet nem hajtja végre a Biztos döntését, a Biztos azt a közigazgatási végrehajtás szabályai szerinti kényszerítő eszközökkel, például bírság kiszabásával maga hajtja végre. A Biztos 5000 szerb dinártól 50 000 szerb dinárig terjedő összegű bírságot szabhat ki, a bírság ismételt is kiszabható, de egyazon ügyben legfeljebb 200 000 szerb dinár összegű bírság szabható ki. Saját végrehajtási cselekményeinek eredménytelensége esetén a Biztos a döntésének a kormány által történő végrehajtását kezdeményezi.⁹⁵⁷

A gyakorlatban a Biztos panaszjárása messze túllépi a Törvényben előírt 30 napot. A 2019. évre több ezer ügyet kitevő hátralék halmozódott fel, és az átlagos eljárási idő másfél évre hosszabbodott (működésének első hat évében a Biztosnak mindössze három alkalmazott állt rendelkezésére panaszjárások lefolytatására). Létszám bővítést követően a 2019–2020-as időszakra stabilizálódott az ügyforgalom, a Biztoshoz havonta átlagosan 300-500 panasz érkezik, a panaszjárás átlagos hossza jelenleg 5 hónap.⁹⁵⁸

A Biztos hivatalának honlapján⁹⁵⁹ számos hasznos és fontos információ érhető el angol nyelven. Így például az Információs szabadság Kézikönyvön és a 2020. Évi Beszámolón kívül a Biztos további éves beszámolóit egészen a 2013. évig visszamenően, valamint a Törvény és Szerbia alkotmánya is. A Biztos honlapja ezeken az alapidokumentumokon túl is többféle leírást, útbaigazítást (például panasztételi lehetőség, formanyomtatványok, jogi környezet leírása stb.) angol nyelven is tartalmaz. A Biztos működését továbbá a közadatkereső funkcióval is bíró, úgynevezett „*open data portal*”-t, amely szintén elérhető angolul is.⁹⁶⁰

Az Információs szabadság Kézikönyvből megismerhető a Biztoshoz 2005 és 2019 között benyújtott panaszok száma, valamint a Biztos által a panaszok alapján lefolytatott eljárások alapvető statisztikai adatai, így egyebek mellett a panaszt elutasító és a panasznak helyt adó döntések aránya. A Biztoshoz 2020-ban benyújtott panaszokra vonatkozó statisztikai adatok a 2020. évi Beszámolóban ismerhetők meg. Ugyanezekből a forrásokból megismerhetők a Biztos által a döntései végrehajtása érdekében kezdeményezett eljárások, valamint a Biztos döntései ellen a bírósághoz benyújtott fellebbezések összesített adatai.

A Biztos a közérdekű adatok megismerhetőségének rendkívül fontos szereplője, ám döntései kikényszeríthetőségének hiányából fakadóan nem tudja maradéktalanul garantálni a Törvényben meghatározott célok érvényesülését.⁹⁶¹ Az Országjelentés is megállapítja, hogy a Biztos „döntéseinek a végrehajtása megoldatlan”,⁹⁶² miközben a közhatalmi szervezetek többsége nem teljesíti a Biztos tájékoztatására vonatkozó kötelezettségét.⁹⁶³ Az Európai Bizottság Szerbiának az Európai Unióhoz

⁹⁵⁴ Law on free Access to Information of Public Importance (Official Gazette of the RS, no. 120/2004, 54/2007, 104/2009, and 36/2010, Article 1). 25. §

⁹⁵⁵ Law on free Access to Information of Public Importance (Official Gazette of the RS, no. 120/2004, 54/2007, 104/2009, and 36/2010, Article 1). 27. §

⁹⁵⁶ Law on free Access to Information of Public Importance (Official Gazette of the RS, no. 120/2004, 54/2007, 104/2009, and 36/2010, Article 1). 22. §

⁹⁵⁷ Law on free Access to Information of Public Importance (Official Gazette of the RS, no. 120/2004, 54/2007, 104/2009, and 36/2010, Article 1). 28. §

⁹⁵⁸ A Biztos hivatalában a közérdekű adatok megismerése körében előterjesztett panaszokkal foglalkozó osztálynak jelenleg 22 fő a rendszeresített létszáma, ebből 19 státusz feltöltött. Információs szabadság Kézikönyv: 15. és 105–106. o.

⁹⁵⁹ Lásd: <https://bit.ly/3iLzhqU>

⁹⁶⁰ Lásd: <https://www.ite.gov.rs/>

⁹⁶¹ Az Információs szabadság Kézikönyv 2005-ig visszamenően 15 oldal terjedelemben sorolja fel azokat a közhatalmi szervezeteket, amelyek nem hajtották végre a Biztos közérdekű adatok kiadását elrendelő döntését, megjelölve az egyes közhatalmi szervezetek által végrehajtani elmulasztott döntések darabszámát is. Információs szabadság Kézikönyv: 11.3.1 pont (136–150. o.).

⁹⁶² Országjelentés: 17. o.

⁹⁶³ Országjelentés: 27. o.



történő csatlakozása körében emberi jogi feltételként írta elő a Törvénynek az „európai és nemzetközi standardokkal összhangban álló haladéktalan módosítását.”⁹⁶⁴

6.4.1.1.2.3 Parlamenti ombudsman típusú modell

Az ombudsman definíciója CAIDEN szerint: „Az alkotmány vagy a parlament által létrehozott intézmény, melyet a törvényhozásnak vagy a parlamentnek felelős, független és magas rangú köztisztviselő irányít. Hatóságok, hivatalnokok, munkáltatók vagy egyéb önálló szervezetek eljárása miatt hozzá panasszal forduló személyek sérelmeit vizsgálja saját hatáskörben. Jogosult a sérelmet orvosló intézkedések kezdeményezésére és jelentések kibocsátására”.⁹⁶⁵

Svédországban⁹⁶⁶ a közérdekű adatok megismerhetőségére vonatkozó jog gyakorlati érvényesülését egyrészt az igazságügyi kancellár,⁹⁶⁷ másrészt a parlamenti ombudsman felügyeli.⁹⁶⁸

Finnországban a bíróságokon kívül két közhatalmi tisztviselő felügyeleti hatásköre is kiterjed a hatóságok közérdekű adatokkal kapcsolatos tevékenységére: 1) a kormánynak és a parlamentnek beszámolási kötelezettséggel tartozó igazságügyi kancellár, valamint 2) a munkájáról kizárólag a parlamentnek beszámolással tartozó ombudsman. Feladataik és hatásköreik nagyban átfedik egymást, az információs szabadság tárgykörében mindketten eljárhatnak.⁹⁶⁹ Mindkét tisztviselő a széles értelemben vett közigazgatás törvényessége felett őrködik, és ennek részeként (azonban nem elsődleges feladatként) eljár a közérdekű adatok hozzáférhetőségét érintő ügyekben is. Az ombudsman főként panaszok kivizsgálásával ellenőrzi a hatóságok intézkedéseinek jogszerűségét, de hivatalból is indíthat vizsgálatot.⁹⁷⁰ Egyikük sem vizsgál olyan panaszokat, amelyekre vonatkozóan folyamatban van bírósági vagy hatósági eljárás, vagy amellyel kapcsolatban még helye van fellebbezésnek. Az igazságügyi kancellár nem változtathat meg hatósági határozatot.⁹⁷¹

Németországban tartományi szinten is található információs szabadság-törvények. Szászország, Alsószászország és Bajorország még nem fogadott el ilyen törvényt. A <https://transparenzranking.de/> rangsorolta a német szövetségi államokat meghatározott kritériumok szerint. Az egyik kategória éppen az információs biztos jogköreinek erősségét mutatja, amelyen belül több alkritérium is található.

45. táblázat: A transparenzranking.de információs biztossal kapcsolatos szempontrendszer

Kritérium	Leírás
Felkereshetőség	Az információ kiadásának megtagadása esetén a polgárok jogosultak felkeresni a biztost.
Szankcionálás	A biztos felszólalhat (kifogást emelhet) vagy szankcionálhatja a közfeladatot ellátó szervezet, amennyiben megállapítja a jogsértést, különösen akkor, ha jogsértő módon tagadták meg a teljesítést.
Környezeti információkkal is foglalkozik	A biztos a környezeti információkkal kapcsolatos kérelmek tekintetében is illetékes.
Keresetindítási jog	A biztost megilleti a jog, hogy vitás eseteket bírósági úton tisztázzon saját jogú keresetindítással.

⁹⁶⁴ Országjelentés: 30. o.

⁹⁶⁵ Gerald E. Caiden: International Handbook of the Ombudsman. Evolution and Present Function, 1983. 44.

⁹⁶⁶ A jogtörténeti aspektusokhoz magyar nyelven lásd Sziklay Júlia: Az információs jogok kialakulása, fejlődése és társadalmi hatása. Pécsi Tudományegyetem, disszertáció, 2011. 156.

⁹⁶⁷ Justitiiekanslern Az igazságügyi kancellár intézményét 1713-ban hozta létre XII. Károly király. A kancellárt a kormány nevezi ki meghatározatlan időre. Független, pártsemleges köztisztviselő, aki tevékenységét szigorúan jogszabályok alapján végzi. Kormányzati ombudsmanként felügyeli a hatóságok és a köztisztviselők tevékenységét, jogvitákban, elsősorban az állam elleni kártérítési perekben, képviseli az államot, valamint biztosítja, hogy a média jogai ne sérüljenek. A kancellár hivatalból is felléphet, de az ügyek többségét magánszemélyek kezdeményezik. <https://www.jk.se/other-languages/english/>

⁹⁶⁸ Sajtószabadságtörvény 9. fejezet.

⁹⁶⁹ Lásd: <https://bit.ly/3gsyWrX>

⁹⁷⁰ Lásd: <https://bit.ly/3pX177C>

⁹⁷¹ Lásd: <https://bit.ly/35sc6tS>



Politikai függetlenség (ideértve a költségvetést is)	A biztos önálló szintet képez az információs szabadsággal kapcsolatos jogszabályi rendelkezések védelme szempontjából. A politikai függetlenség elengedhetetlen; ideértve a költségvetési függetlenséget is.
Tájékoztatási kötelezettség	A biztos saját maga is köteles arra, hogy megfelelő tájékoztatást adjon.

Forrás: <https://transparenzranking.de/> alapján saját szerkesztés

A legtöbb tagállami információs szabadság-törvény kimondja, hogy a kapcsolódó iratokat, dokumentumokat a biztos megtekintheti, hivatali helyiségekbe beléphet. A magyar ombudsmani modellhez hasonlóan egyetlen tagállamban sincsen lehetősége a tagállami biztosnak arra, hogy bírságot szabjon ki, annak ellenére, hogy az adatvédelemmel és információs szabadsággal kapcsolatos feladatokat tipikusan egy tagállami biztos látja el. Eltérő megoldás ugyanakkor, hogy a biztosnak joga van több tagállamban is a jogsértés megállapítására irányuló keresetet indítani közigazgatási bíróság előtt akkor, hogyha jogsértést észlel, és felszólítás ellenére sem küszöböli ezt ki a közfeladatot ellátó szerv.⁹⁷² Ez a lehetőség a SZIKLAY JÚLIA által használt tipizálás szerint⁹⁷³ az emberi jogi modell irányába tolná el a magyar jogintézményt.

Összefoglaló

A Nemzetközi benchmark által vizsgált mind a hat vizsgált országban lehetőség van bíróság előtt érvényesíteni a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó alapvető jogot, azonban e jog gyakorlati érvényesülésének egyetlen országban sem a bíróságok a meghatározó intézményi szereplői. A közérdekű adatok megismerésének a jogáért információs szakbiztosok (Skócia, Szerbia), parlamenti ombudsmanok (Finnország, Svédország), illetve a kormányzattól többé vagy kevésbé független hatóság vagy bizottság (Észtország, Izland) felelnek. Az elemzett országokban a bíróság előtt történő jogérvényesítés az alapvető jog kikényszerítése körében másodlagos eszköznek tekinthető. A bírói utat eleve is kizárólag kivételes esetekben megnyitó Skóciát leszámítva a közérdekű adatok megismerésével összefüggő jogviták a közigazgatási bíróságok hatáskörébe tartoznak. Az információs szabadság-hatóság típusú szervezetek kiemelt szerepét az is jelzi, hogy e hatóságok az adatkezelőket az igényelt adat kiadására kötelező és kikényszeríthető döntéseket hozhatnak.

Ebből fakadóan úgy tűnik, hogy a magyar jogi szabályozás tekintetében mindenképpen célszerű lenne a NAIH szerepét növelni, hatásköreit bővíteni. Ugyanakkor nem mutatkozik indokoltnak a szabályozást a fogyasztóvédelem mintájára kialakítani. A H16.1 hipotézis részben igazolódott be.

6.4.1.1.1.3 Közzététellel kapcsolatos jogosítványok

A NAIH közzététellel kapcsolatos jogosítványai kapcsán megjegyzendő, hogy

- a NAIH javaslatot tehet a közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok megismerését érintő jogszabályok megalkotására, illetve módosítására, véleményezi a feladatkörét érintő jogszabályok tervezetét, illetve a közfeladatot ellátó szerv tevékenységével kapcsolatosan az Infotv. szerint közzéteendő adatokra vonatkozó különös, illetve egyedi közzétételi listákat;⁹⁷⁴
- javaslatot tehet a különös és egyedi közzétételi listák elkészítésére, illetve kiegészítésére;⁹⁷⁵

⁹⁷² Így például Hamburgban: § 14 VI HmbTG

⁹⁷³ Sziklay Júlia: Az információs jogok kialakulása, fejlődése és társadalmi hatása. Pécsi Tudományegyetem, disszertáció, 2011. 158.

⁹⁷⁴ Infotv. 38. § (4) bekezdés a) és d) pont

⁹⁷⁵ Infotv. 37. § (8) bek.



- vizsgálatot folytathat bejelentés alapján vagy hivatalból;⁹⁷⁶
- a NAIH tájékoztatókat, tematikus szakmai iránymutatásokat tesz közé, amelyek a közzétételi kötelezettséget is érintik, így például az önkormányzati testületek működésének nyilvánosságáról szóló 2019. évi tájékoztató.

6.4.1.1.1.4 Egyedi adatigénylés

A NAIH eljárásának szabályait az Infotv. szabályozza abban az esetben, ha az egyedi adatigénylés sikertelen, mert annak teljesítését az adatkezelő elutasította, a teljesítésre az adatkezelő rendelkezésére álló határidő eredménytelenül telt el; vagy az adatkezelő költségtérítés megfizetéséhez köti a teljesítést, ám az adatigénylő nem ért egyet a költségtérítés mértékével, ezért bejelentéssel él.

Infotv.

52. § (1a) A Hatóság vizsgálata a 31. § (1) bekezdésében meghatározott indokok valamelyikén alapuló bejelentés esetén az igény elutasításának közlésétől, a határidő eredménytelen elteltétől, illetve a költségtérítés megfizetésére vonatkozó határidő lejártától számított egy éven belül kezdeményezhető.

(2) A Hatóság vizsgálata nem minősül közigazgatási hatósági eljárásnak.

(3) A Hatósághoz tett bejelentése miatt senkit sem érhet hátrány. A bejelentő kilétét a Hatóság csak akkor fedheti fel, ha ennek hiányában a vizsgálat nem lenne lefolytatható. Ha a bejelentő kéri, kilétét a Hatóság akkor sem fedheti fel, ha ennek hiányában a vizsgálat nem folytatható le. Erről a következményről a Hatóság a bejelentőt köteles tájékoztatni.

(4) A Hatóság vizsgálata ingyenes, a vizsgálat költségeit a Hatóság előlegezi és viseli.

53. § (1) A Hatóság - a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivételekkel - a bejelentést köteles érdemben megvizsgálni.

(2) A Hatóság a bejelentést érdemi vizsgálat nélkül elutasíthatja, ha

a) a bejelentésben megjelölt jogsérelem csekély jelentőségű, vagy

b) a bejelentés névtelen.

(3) A Hatóság a bejelentést érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, ha

a) az adott ügyben bírósági eljárás van folyamatban, vagy az ügyben korábban jogerős bírósági határozat született,

b) az 52. § (3) bekezdése szerinti tájékoztatás ellenére a bejelentő továbbra is kéri, hogy a kilétét ne fedjék fel,

c) a bejelentés nyilvánvalóan alaptalan,

d) az ismételten előterjesztett bejelentés érdemben új tény, adatot nem tartalmaz,

e) a bejelentést az 52. § (1a) bekezdésében meghatározott határidőn túl nyújtották be,

f) a bejelentés az 51/A. § (2) bekezdésében meghatározott feltételeknek nem felel meg,

g) a bejelentés tárgyában hatósági ellenőrzést végez vagy hatósági eljárást folytat, vagy

h) a bejelentés tárgya nem tartozik a hatáskörébe és a rendelkezésre álló adatok alapján a bejelentés tárgya tekintetében hatáskörrel rendelkező szerv kiléte nem állapítható meg.

(4) Ha a bejelentést az alapvető jogok biztosa tette, a Hatóság a bejelentést érdemi vizsgálat nélkül csak abban az esetben utasíthatja el, ha az adott ügyben bírósági eljárás van folyamatban, vagy az ügyben korábban jogerős bírósági határozat született.

(5) A Hatóság a vizsgálatot megszünteti, ha

a) a (3)-(4) bekezdés alapján a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának lett volna helye, az elutasítási ok azonban a vizsgálat megindítását követően jutott a hatóság tudomására,

b) a vizsgálat folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn.

(6) A Hatóság a bejelentés érdemi vizsgálatának elutasításáról, a vizsgálat megszüntetéséről és az elutasítás, illetve a megszüntetés indokairól értesíti a bejelentőt.

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

(8) Ha a vizsgálatban részt vett, a Hatóság az áttételről a vizsgált adatkezelőt, illetve adatfeldolgozót is értesíti.

⁹⁷⁶ Infotv. 38. § (2)-(3) bek.



A NAIH vizsgálata többféle intézkedést eredményezhet:

- az adatkezelőt felszólíthatja a jogsérelem orvoslására, illetve annak közvetlen veszélye megszüntetésére;⁹⁷⁷
- a felügyeleti szervvel rendelkező adatkezelő hatóság esetében a felügyeleti szerv felé ajánlást tehet, ha
 - az adatkezelő felszólítása nem vezetett eredményre vagy
 - a jogsérelem orvoslása, illetve a jogsérelem közvetlen veszélyének megszüntetése a NAIH szerint ilyen módon hatékonyabban megtörténhet;⁹⁷⁸
- ha a felszólítás vagy ajánlás alapján a jogsérelem orvoslására, illetve a jogsérelem közvetlen veszélyének megszüntetésére nem került sor:
 - bírósági eljárást indíthat;⁹⁷⁹
 - jelentést készíthet és azt nyilvánosságra hozhatja;⁹⁸⁰
- a NAIH ajánlást tehet jogszabályalkotásra (módosításra, hatályon kívül helyezésre, új jogszabály megalkotására);⁹⁸¹
- büntetőeljárást, szabálysértési, illetve fegyelmi eljárást kezdeményezhet, ha az eljárása során bűncselekmény, szabálysértés vagy fegyelmi vétség gyanúját észleli.⁹⁸²

Amint azt az Infotv. indokolása is rögzíti, a közérdekű adatok vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogokkal kapcsolatban – ha az nem függ össze a nemzeti minősített adat jogellenes minősítésével, és személyes adatok kezelését sem érinti – a NAIH hatósági eljárást nem folytathat le. Ezekben az ügyekben csak ombudsmáni típusú vizsgálódásra van lehetősége, illetve annak sikertelensége esetén, végső soron bírósághoz fordulhat a Hatóság. Emellett a közérdekű (és közérdekből nyilvános) adatok megismeréséhez fűződő jogait az igénylő közvetlenül bíróságnál is érvényesítheti.

Ha a közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítését az adatkezelő az adat minősített jellegére hivatkozással tagadja meg, és az adatot igénylő a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény elutasítása felülvizsgálatának érdekében bírósághoz fordul, a bíróság a NAIH titokfelügyeleti hatósági eljárását kezdeményezi, egyidejűleg a peres eljárást felfüggeszti.⁹⁸³ Ha a bíróság a NAIH titokfelügyeleti hatósági eljárását kezdeményezi, a NAIH titokfelügyeleti hatósági eljárást indít.⁹⁸⁴

6.4.1.1.1.5 Jelentések

A NAIH tapasztalatai alapján 2012-ben sok közfeladatot ellátó szerv a Hatóság többszöri felszólítása ellenére nem tett eleget közzétételi kötelezettségének. A NAIH szerint a Hatóság jogkörének bővítése lenne szükséges.⁹⁸⁵ A 2013-as beszámoló szerint a Hatóság, amikor anomáliát észlel a közzététellel kapcsolatosan, felhívja a figyelmet az egységes közadatkereső rendszerre, ennek ellenére többszöri felszólítás ellenére sem szűnik meg a jogsértő állapot, és a közérdekű adatok elektronikus közzététele sem a saját honlapon, sem pedig a közadatkereső rendszerben nem történik meg.⁹⁸⁶ A 2020-as beszámoló már akként nyilatkozik, hogy a NAIH intézkedései sikeresek és az önkormányzatok

⁹⁷⁷ Infotv. 56. § (1) bekezdés

⁹⁷⁸ Infotv. 56. § (3) bekezdés

⁹⁷⁹ Infotv. 58. § (1) bekezdés és (2) bekezdés c) pont

⁹⁸⁰ Infotv. 58. § (1) bekezdés és (2) bekezdés d) pont, 59. §

⁹⁸¹ Infotv. 57. §

⁹⁸² Infotv. 70. § (1) bekezdés

⁹⁸³ Infotv. 31. § (6a) bekezdés

⁹⁸⁴ Infotv. 62. § (1a) bekezdés

⁹⁸⁵ NAIH beszámoló 2012. 97.

⁹⁸⁶ NAIH beszámoló 2013. 114.



igyekeznek eleget tenni a felszólításban foglaltaknak.⁹⁸⁷ Amennyiben a felszólításnak nem tesznek eleget, ilyen esetekben a Hatóság jelentést készít.

A Hatóság egy 2021-es vizsgálata során megállapította, hogy az adott önkormányzat sem a saját honlapján, sem pedig a *www.kozadat.hu* honlapon nem tett eleget teljeskörűen a törvény által előírt elektronikus közzétételi kötelezettségének. A beadványozó által megjelölt információk nem elérhetőek a megjelölt honlapok egyikén sem, ezért a Hatóság az Infotv. 56. § (1) bekezdése alapján két alkalommal is felszólította az adott önkormányzatot, hogy a megállapított jogsérelmet orvosolja, intézkedjen az Infotv.-ben meghatározott közzétételi kötelezettség teljesítése iránt. Az Infotv. 56. § (2) bekezdése alapján az adatkezelő – egyetértése esetén – haladéktalanul megteszi az (1) bekezdés szerinti felszólításban megjelölt szükséges intézkedéseket, és a megtett intézkedéseiről, illetve – egyet nem értése esetén – álláspontjáról a felszólítás kézhezvételétől számított harminc napon belül írásban tájékoztatja a Hatóságot. Tekintettel arra, hogy az önkormányzat az általános közzétételi kötelezettségét elmulasztotta, valamint a Hatóság felszólításaira sem reagált, a Hatóság az ügyben az Infotv. 59. § (1) bekezdése alapján jelentést bocsátott ki.⁹⁸⁸

Egy másik ügyben egy társulat a részére a KiMitTud közadatigénylő portálon keresztül benyújtott adatigénylésével összefüggésben nem teljesített, nem tartotta be az Infotv. előírásait. A Hatóság felszólítására sem reagált a társulat azon túl, hogy hat adatigénylést (a 14-ből) nem teljesített.⁹⁸⁹

Más esetekben az önkormányzat többszöri felszólítás ellenére sem válaszolt a Hatóságnak. A tényállás szerint „a Hatóság korábban, [...] már felvilágosítást kért az Önkormányzattól. Mivel a Hatóság megkeresésére válasz nem érkezett, a [...] község jegyzőjéhez fordult. A hivatali kapu rendszerének visszajelzése szerint mindkét levelet sikeresen kézbesítették, azonban a tényállás tisztázásához szükséges megkeresésre sajnálatos módon az Önkormányzat nem válaszolt. Ezt követően 2020. augusztus 16-án a Hatóság ismét megkísérelte a kapcsolatfelvételt az Önkormányzattal. A hivatali kapu rendszerének visszajelzése szerint a levelet ekkor is sikeresen kézbesítették, azonban a Hatóság által küldött megkeresésre az Önkormányzat továbbra sem válaszolt. A Hatóság nyomtatékosította, hogy az Infotv. 54. § (2) bekezdése értelmében válaszadási kötelezettsége áll fenn, azonban jelen jelentés keltéig az Önkormányzat a vizsgálattal összefüggésben nem adott tájékoztatást.”⁹⁹⁰ Hasonlóan nem teljesítette az egyik város önkormányzata sem a szabálytalan parkolási statisztikákkal kapcsolatos adatigénylést, és a Hatóság megkeresésére sem válaszolt.⁹⁹¹

Egy másik község tevékenységével kapcsolatos jelentésben is arra a következtetésre jutott a NAIH, hogy az önkormányzat hiányosan tett eleget az általános elektronikus közzétételi kötelezettségének, a NAIH felszólítására az önkormányzat nem válaszolt, a kötelezettségének pedig továbbra sem tett eleget, így a jogsértő helyzet továbbra is fennállt.⁹⁹²

A NAIH elnöke a jelentéseket jellemzően a következő mondattal zárja: „Bízom benne, hogy e jelentés alkalmas lesz az ügyben az információs szabadsággal összefüggő jogsértés orvoslására, a közvélemény figyelmének felhívására, és a jövőben hasonló jogsértés elkerülésére”.⁹⁹³

A jelentések tartalmából az látható, hogy mind a proaktív közzététellel, mind az egyedi adatigényléssel kapcsolatosan találhatóak visszasságok, amelyeket az érintett közfeladatot ellátó szervek a Hatóság felszólítása ellenére sem küszöbölnék ki. Ez okot ad a jelentés kibocsátására. Számos esetben előfordul az, hogy többszöri hatósági megkeresés ellenére sem válaszolnak az adatkezelők, amely nemcsak az adott közfeladatot ellátó szerv, hanem a NAIH tekintélyét és súlyát is rombolja. További probléma meglátásunk szerint az, hogy a jelentés kibocsátása csupán tájékoztató jellegű, az abban foglaltak elmaradása esetén a Hatóság más jogkövetkezményt nem alkalmazhat. Ebből fakadóan megállapítható, hogy a jelentéshez nem társul megfelelő korrekciós hatás. Amennyiben az adatigénylő (egyedi adatigénylés esetén) meg akarja ismerni a közérdekű adatokat, úgy bírósághoz kell fordulnia. Ezzel a NAIH további korrekciós szerepe megszűnik, amely szintén a Hatóság információs szabadság területén betöltendő központi szerepét erodálja, másrészt erre proaktív közzététel esetén nincsen

⁹⁸⁷ NAIH beszámoló 2020. 136.

⁹⁸⁸ NAIH-1721-6/2021.

⁹⁸⁹ NAIH/2019/481.; NAIH/2018/822/9/V.

⁹⁹⁰ NAIH/2020/1344/8.; NAIH/2020/2813/5.; NAIH/2020/2645/5.

⁹⁹¹ NAIH/2019/1489/6.

⁹⁹² NAIH/2020/1241/6.

⁹⁹³ Pl.: NAIH-1721-6/2021.



lehetőség, amely miatt az alapjog érvényesülése és a megfelelő jogorvoslathoz való jog is veszélyeztetve van.

6.4.1.1.2 A NAIH mediációs hatásköre

46. táblázat: A 17. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K17	Hatékonyabbá tenné-e a NAIH szerepét egyfajta mediációs jogkör?
H17.1	A NAIH számára a mediációs szerep kevésbé megfelelő eszköz lehet a közérdekű adatok megismerése szempontjából annál, mintha hatósági jogköröket szerezne.
H17.2	A mediáció (békéltetőtestületi funkció) alapvetően csak akkor lehetséges, ha az adatigénylő kilép az anonimitásából.
H17.3	A mediációval összefüggésben az adatkezelőknek alávétési nyilatkozatot kell/lehet tenniük.

Forrás: saját szerkesztés

6.4.1.1.2.1 A hatóság jelenlegi gyakorlata

A NAIH a vizsgálatait, illetve a konzultációk során igyekszik egyfajta mediátorként is eljárni a felek között és számos esetben segíti a polgármesterek, helyi képviselők, jegyzők, igazgatási ügyintézők, önkormányzati tulajdonú társaságok tisztségviselőinek munkáját a jogszabályok helyes értelmezésében.⁹⁹⁴ A költségtérítéssel ügyek vizsgálata során a Hatóság igyekszik felhívni az adatkezelők figyelmét a költséghatékonyabb adatigénylés teljesítésének lehetőségére is. Egy konkrét ügyben például, ahol az adott szervezet az adatigénylés időpontjában már sem humán erőforrással, sem pedig technikai eszközökkel nem rendelkezett ahhoz, hogy az adatigényléssel érintett nagymennyiségű dokumentumot elő tudják készíteni, a NAIH mediátorként sikeresen javasolta, hogy az adatok megismerését betekintés, jegyzet és képfelvétel készítés biztosításával valósítsák meg.⁹⁹⁵ Egy másik esetben az igénylő egy felzárkóztató programokat koordináló egyesülettől kért ki szerződéseket és egyéb adatokat nagy mennyiségben. Az egyesület a teljesítésért 69.000.- Ft-os költségtérítést állapított meg arra való hivatkozással, hogy a szervezetnél nem dolgoznak alkalmazottak. A Hatóság közvetítése eredményeképp az egyesület végül betekintés útján ingyenesen tudta biztosítani az adatok megismerhetőségét.⁹⁹⁶ A NAIH munkatársai is rámutattak arra egy 2015-ös tanulmányukban, hogy a Hatóság „az igénylők és a közfeladatot ellátó szervek között egyfajta mediátorként, illetőleg – bizonyos esetekben – döntőbíróként továbbra is kiemelt szerepet fog játszani.”⁹⁹⁷

6.4.1.1.2.2 Más jogterületek békéltető testületei, mediációs tevékenysége

2002. évi LV. törvény a közvetítői tevékenységről

1. § (1) E törvény célja, hogy elősegítse a természetes személyek és más személyek személyi és vagyoni jogaival kapcsolatban felmerült azon polgári és közigazgatási jogviták rendezését, amelyekben a felek rendelkezési jogát törvény nem korlátozza.

[...]

⁹⁹⁴ NAIH beszámoló 2018. 111.

⁹⁹⁵ NAIH/2018/436/V

⁹⁹⁶ NAIH/2020/56

⁹⁹⁷ Révész Balázs – Buzás Péter: Az információs szabadság szerepe, jelentősége, aktuális kihívásai. Statisztikai Szemle, 93. évfolyam 11–12. szám. 1086.



2. § A közvetítés e törvény alapján lefolytatott olyan sajátos permegelőző vagy bírósági, illetve hatósági eljárás befejezését elősegítő, egyeztető, konfliktuskezelő, vitarendező eljárás, amelynek célja - összhangban az 1. § (1) bekezdésében foglaltakkal - a vitában érdekelt felek kölcsönös megegyezése alapján a vitában nem érintett, harmadik személy (a továbbiakban: közvetítő) bevonása mellett a felek közötti vita rendezésének megoldását tartalmazó írásbeli megállapodás létrehozásának elősegítése.

3. § A közvetítő feladata, hogy a közvetítés során pártatlanul, lelkiismeretesen, legjobb tudása szerint közreműködjön a felek közötti vitát lezáró megállapodás létrehozásában.

Fgytv.

18. § (1) A békéltető testület hatáskörébe tartozik a fogyasztói jogvita bírósági eljáráson kívüli rendezése. A békéltető testület feladata, hogy megkísérelje a fogyasztói jogvita rendezése céljából egyezség létrehozását a felek között, ennek eredménytelensége esetén az ügyben döntést hoz a fogyasztói jogok egyszerű, gyors, hatékony és költségkímélő érvényesítésének biztosítása érdekében. A békéltető testület a fogyasztó vagy a vállalkozás kérésére tanácsot ad a fogyasztót megillető jogokkal és a fogyasztót terhelő kötelezettségekkel kapcsolatban.

Mnbtv.

96. § (1) A Pénzügyi Békéltető Testület hatáskörébe és illetékességébe tartozik a fogyasztó és a 39. §-ban meghatározott törvények hatálya alá tartozó személy vagy szervezet között - szolgáltatás igénybevételére vonatkozó - jogviszony létrejöttével és teljesítésével kapcsolatos vitás ügy (a továbbiakban: pénzügyi fogyasztói jogvita) bírósági eljáráson kívüli rendezése. E célból a Pénzügyi Békéltető Testület egyezség létrehozását kíséri meg, ennek eredménytelensége esetén az ügyben döntést hoz a fogyasztói jogok egyszerű, gyors, hatékony és költségkímélő érvényesítésének biztosítása érdekében.

6.4.1.1.2.3 Nemzetközi jó gyakorlatok

Svájcban a szövetségi információszabadság-törvény szabályozza az egyeztetést (*Schlichtung*). Egyeztetési kérelmet az tehet,

1. akinek az adatigénylését leszűkítették, elhalasztották vagy megtagadták;
2. akinek a kérelmével kapcsolatosan a közfeladatot ellátó szerv időben nem foglalt állást;
3. akit a 11. cikk szerint meghallgattak, akkor, ha a közfeladatot ellátó szerv az adatigénylő akarata ellenére hozzáférést kíván biztosítani a dokumentumokhoz.⁹⁹⁸

Az egyeztetési kérelmet a szövetségi adatvédelmi és átláthatósági megbízottnak (*die/der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte*) kell benyújtani 20 napon belül írásban az állásfoglalás kézhezvételétől számítottan vagy a közfeladatot ellátó szerv állásfoglalás kiállítására nyitva álló határidő leteltétől számítottan.⁹⁹⁹ A törvény szerint amennyiben az egyeztetés létrejön, az eljárást lezártnak kell tekinteni.¹⁰⁰⁰

Amennyiben nem jön létre egyeztetés, úgy a szövetségi adatvédelmi és átláthatósági megbízott a békéltetési kérelem beérkezését követő 30 napon belül írásbeli ajánlást bocsát ki az egyeztetésben részes felek számára.¹⁰⁰¹ A bírói gyakorlat áttanulmányozásából az a következtetés vonható le, hogy a bírósági eljárást minden esetben megelőzi egy egyeztetési eljárás, és a megbízott ajánlást bocsát ki.¹⁰⁰²

⁹⁹⁸ BGÖ 13. cikk (1) bek.

⁹⁹⁹ BGÖ 13. cikk (2) bek.

¹⁰⁰⁰ BGÖ 13. cikk (3) bek.

¹⁰⁰¹ BGÖ 14. cikk

¹⁰⁰² BGer 1C_527/2019.; BvGer A-816/2019.; BvGer B-709/2018.; BvGer A-4781/2019.; BvGer B-1109/2018.; BvGer B-6115/2019.



A szövetségi adatvédelmi és átláthatósági megbízottnak a következő feladatai vannak a szövetségi információszabadság törvénnyel kapcsolatosan:

1. Vezeti az egyeztetési eljárást, és abban az esetben, ha a felek nem jutnak egyezsére, ajánlást bocsát ki.
2. Hivatalból vagy kérelemre tájékoztatja a magánszemélyeket és a hatóságokat a hivatali dokumentumokhoz való hozzáférés módozatairól.
3. A szövetség rendeletei és intézkedései tekintetében, amelyek az átláthatóságot jelentősen érintik, véleményt nyilváníthat.¹⁰⁰³

Az egyeztetési eljárás keretei között a megbízott jogosult hozzáférni azon hivatali dokumentumokhoz, amelyek titkosak.¹⁰⁰⁴ A megbízottra és titkárságára ezen túl olyan mértékben vonatkoznak a hivatali titkokra vonatkozó szabályok, mint azon közfeladatot ellátó szervekre, amelyeknél a hivatali dokumentumokat megtekintik vagy azokról tájékoztatást kérnek.¹⁰⁰⁵

H17.1	A NAIH számára a mediációs szerep kevésbé megfelelő eszköz lehet a közérdekű adatok megismerése szempontjából annál, mintha hatósági jogköröket szerezne.
H17.2	A mediáció (békéltetőtestületi funkció) alapvetően csak akkor lehetséges, ha az adatigénylő kilép az anonimitásából.
H17.3	A mediációval összefüggésben az adatkezelőknek alávetési nyilatkozatot kell/lehet tenniük.

A NAIH, anélkül, hogy azt jogszabály előírná, már jelenleg is segít, mediál az adatkezelők és az adatigénylők között. A 4. Kutatás a NAIH ezen tevékenységét mindenképpen folytatandónak itéli. Álláspontunk szerint ugyan nem szükséges külön erre vonatkozó hatáskört a törvénybe iktatni, amely más jogterületekhez (pl. fogyasztóvédelem) hasonlóan tényleges mediációt jelentene. Ez az informális eljárás már sok esetben így is kellően hatékony, az informális eljárás már sok esetben így is kellően hatékony, azonban megfontolandó, hogy a jogalkotó a NAIH mediációs tevékenységének kereteit a jelenleginél markánsabban jelenítse meg a jogi szabályozásban.

Noha volt interjú, amelyen a NAIH mediációs szerepe támogatást nyert, a civil szervezeti fókuszcsoporthoz tartozó interjú megerősítette azon feltételezést, amely szerint a NAIH nem foglal el teljesen semleges pozíciót az adatigénylő és az adatkérő közötti vita kapcsán, a NAIH magatartását alapvetően a jogvédelem, az adatigénylő támogatása határozza meg, s így egy formalizált mediációs szerep betöltésére nem mutatkozik alkalmasnak. Volt ugyanakkor vélemény, amely szerint ez nem valid ellenvetés, hiszen ez akár egy ombudsmannal szemben is felvethető lenne. A sajtó fókuszcsoporthoz tartozó interjú keretei között a NAIH esetleges mediációs szerepe kapcsán az a vélemény hangzott el, hogy az valószínűleg csekély hatással bírna.

A mélyinterjúk arra is rámutattak, hogy a NAIH tevékenységének jelenleg is van mediációs eleme, amely például a költségtérítések vonatkozásában hatékonyan működik, a NAIH észrevételeit elfogadva az adatkezelők gyakorta csökkentik a költségtérítés mértékét.

A NAIH mediációs szerepét intézményesítő jogszabályi korrekció szükségessége a kutatás során egyértelműen nem került alátámasztásra, azzal, hogy a mediációs tevékenység kereteinek markánsabb megjelenítése a jogi szabályozásban. **A H17.1 hipotézis beigazolódt.**

A javaslat előnyeként azonosítható, hogy a NAIH közvetítése mellett hatósági eszközök nélkül is lehetségessé válhat az igénylők és a közérdekű adatot kezelő szervek jogvitáinak kezelése, továbbá a javaslat emellett erősítheti az igénylők-adatkezelők együttműködését, segítheti a szemléletváltást. Hátrány ugyanakkor, hogy a javaslat a jelenleginél nagyobb erőforrásokat igényelhet a NAIH-tól.

Amennyiben azonban a jogalkotó mégis erre vonatkozó rendelkezéseket szeretne a törvénybe iktatni, úgy meglátásunk szerint arra a svájci egyeztetési eljárás szolgálhat mintaként.

A mediáció kapcsán az is figyelembe veendő, hogy ebben az esetben az adatigénylő kikerül az anonimitásból (jóllehet a legtöbb esetben egyébként sem anonim). Amennyiben az adatigénylő

¹⁰⁰³ BGÖ 18. cikk

¹⁰⁰⁴ BGÖ 20. cikk (1) bek.

¹⁰⁰⁵ BGÖ 20. cikk (2) bek.



nem lép ki az anonimitásból, úgy nehezen képzelhető el, hogy a NAIH megfelelően eltudná látni mediációs tevékenységét. **A H17.2 hipotézis ebben az esetkörben beigazolódott.** A közfeladatot ellátó szervnek nem kellene alávetési nyilatkozatot tennie– hasonlóan a svájci szabályozáshoz, amely ezt szintén nem követeli meg. **A H17.3 hipotézis beigazolódott.**

6.4.1.1.3 A NAIH adatkiadási hatásköre

47. táblázat: A 18. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K18	Hatékonyabbá tenné-e a NAIH szerepét egy adatkiadásra irányuló jogkör mint korrekciós mechanizmus?
H18.1	<p>Ha a vizsgálat során az igényelt adatok megvizsgálása szükségessé válik és a Hatóság az adatokat, iratokat bekéri és áttanulmányozza, majd ezt követően megállapítja az adatok részbeni vagy teljes kiadási kötelezettségét, de a közfeladatot ellátó szerv ezt megtagadja, akkor – a jelentés elkészítése mellett, illetve helyett – a NAIH-nak lehessen joga úgy dönteni, hogy bizonyos feltételek megléte esetén vagy saját mérlegelése alapján, az igényelt és rendelkezésre álló adatokat megismerhetővé tegye.</p> <p>E döntését a Hatóság közölné a szervvel, aki 30 napon belül a bírósághoz fordulhatna, ahol neki kellene bizonyítania, hogy az adatok nyilvánosságának korlátozása jogszerű és megalapozott. Lehet korlátozni azt is, hogy milyen státusú, típusú, szintű szervezeteknél vagy adatfajták körében lehessen erre joga.</p>

Forrás: saját szerkesztés

Az **Infotv.** és a hatályos magyar jogi szabályozás nem ad a hatóság kezébe adatkiadási jogkört. Ez jellemzően közigazgatási jogi hatáskör, mivel erről döntést kell hozni közigazgatási jogi aktus formájában. Sem a **Tromsø-i**, sem az **Aarhusi Egyezményben** nem található hasonló szabályozás. Az **uniós szabályozás** szintén nem rendelkezik adatkiadási jogkörrel.

Az adott témának nincsen **joggyakorlata**, hiszen az nem része a hatályos szabályozásnak. Ebből a szempontból **más országok jogi szabályozása** nyújthat segítő kezet, és szolgálhat jó gyakorlatul. Az **RTI index** 43. indikátora azt a kérdéskört vizsgálja a nemzeti szabályozással összefüggésben, hogy az egyes állami hatóságok, míg egy adatigénnyel kapcsolatos panaszról ('*appeal*') döntenek, úgy a független felügyeleti hatóságnak van-e lehetősége megfelelő jogkövetkezményeket alkalmaznia, ideérve egyes dokumentumokat megismerhetőnek minősíteni ('*declassification*').¹⁰⁰⁶ Az indikátor szempontjából az egyes országok maximálisan 2 pontszámot szerezhettek. Magyarország 1 pontot szerzett az Infotv. 54. § (1) bekezdésének szabályozása miatt. E szabály kimondja, hogy a Hatóság a vizsgálat során a vizsgált adatkezelő kezelésében levő, a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható összes adatot megismerheti, arról másolatot készíthet, és az összes ilyen iratba - ideértve az elektronikus adathordozón tárolt iratokat is - betekinthez, illetve azokról másolatot kérhet, a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható adatkezelést megismerheti, az adatkezelés helyszínénél szolgáló helyiségbe beléphet, az adatkezelési műveletek végzéséhez használt eszközökhöz hozzáférhet, a vizsgált adatkezelőtől, illetve az adatkezelő bármely munkatársától írásbeli és szóbeli felvilágosítást kérhet, a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható bármely szervezettől vagy személytől írásbeli felvilágosítást, illetve a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható adatról, iratról - ideértve az elektronikus adathordozón tárolt iratokat is - másolatot kérhet.

A maximális pontszámot összesen négy ország szabályozása kapta meg (*Ciprus*,¹⁰⁰⁷ *Finnország*, *Írország* és *Szlovénia*). Egy pontot, Magyarországot is ideértve, 7 ország szerzett összesen. 16 uniós tagállam egyetlen pontot sem szerzett

H18.1	<p>Ha a vizsgálat során az igényelt adatok megvizsgálása szükségessé válik és a Hatóság az adatokat, iratokat bekéri és áttanulmányozza, majd ezt követően megállapítja az adatok részbeni vagy teljes kiadási kötelezettségét, de a közfeladatot ellátó szerv ezt megtagadja, akkor – a jelentés elkészítése mellett, illetve helyett – a NAIH-nak lehessen joga úgy dönteni,</p>
-------	--

¹⁰⁰⁶ <https://www.rti-rating.org/country-data/by-indicator/43/>

¹⁰⁰⁷ A ciprusi szabályozás sajnálatos módon csak görög nyelven érhető el.



	<p>hogyan bizonyos feltételek megléte esetén vagy saját mérlegelése alapján, az igényelt és rendelkezésre álló adatokat megismerhetővé tegye.</p> <p>E döntését a Hatóság közölné a szervvel, aki 30 napon belül a bírósághoz fordulhatna, ahol neki kellene bizonyítania, hogy az adatok nyilvánosságának korlátozása jogszerű és megalapozott. Lehet korlátozni azt is, hogy milyen státusú, típusú, szintű szervezeteknél vagy adatfajták körében lehessen erre joga.</p>
--	--

A kutatás során olyan igény, illetve lehetséges előny nem került azonosításra, amely azt indokolná, hogy a NAIH részére a fentiek szerinti adatkiadási jogkör kerüljön biztosításra. A H18.1 hipotézis nem igazolódott be.

6.4.1.1.4 A NAIH hatósági jogkörei, bírságolása

48. táblázat: A 19. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K19	Hatékonyabbá tenné-e a NAIH szerepét a hatósági jogkör mint korrekciós mechanizmus?
H19.1	A hatósági jogkör a NAIH esetében megfelelő eszköz lehet arra, hogy még a bírósági szint előtt hatékony korrekciós mechanizmusként működjön.
H19.2	A bírságolási jogkör megfelelő szankcionálási mechanizmusként szolgálhat arra nézve, hogy a közfeladatot ellátó szervek az egyedi adatigényléseket, illetve a kötelező közzétételt teljesítsék; ami ezáltal növelheti a NAIH súlyát és szerepét, illetve az információk gyorsabb megismerése irányába hatna.
H19.3	A hatóság tekintélyét, befolyását és ráhatását képes lenne növelni egyfajta hatósági jogkör, amelynek keretében a hatóság közigazgatási határozatot hozhatna, bírságozhatna. Döntését a bíróságon lehetne megtámadni. Ez abból a szempontból is előnyös lehet, hogy ezáltal gyorsabban megtörténik az adatkiadás, ha a Hatóság rövid időn belül arról döntést hoz.

Forrás: saját szerkesztés

Amint azt az **Infotv. indokolása** is rögzíti, a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogokkal kapcsolatban - ha az nem függ össze a nemzeti minősített adat jogellenes minősítésével – a NAIH jelenleg hatósági eljárást nem folytathat le. Ezekben az ügyekben csak ombudsmani típusú vizsgálódásra van lehetősége, illetve annak sikertelensége esetén, végső soron bírósághoz fordulhat a Hatóság. Emellett a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogait az igénylő közvetlenül bíróságnál is érvényesítheti.

Észtországban - ahogy a fentebb kifejtettük - a PIA három felügyelő szervet határoz meg: az Adatvédelmi Felügyelőséget (Data Protection Inspectorate), az Információrendszer Hatóságot (Information Systems Authority) és a Statisztikai Hivatalt (Statistics Estonia). [44–54. §] Ezek közül az Adatvédelmi Felügyelőség¹⁰⁰⁸ a legfontosabb, amely hatóságként funkcionál, vizsgálhatja az állami intézmények belső dokumentumait, felülvizsgálhatja azok adatkezelési tevékenységét, továbbá panaszokat is fogadhat.¹⁰⁰⁹ Az Adatvédelmi Felügyelőség nemcsak az adatkezelők általános gyakorlatát vizsgálja felül, hanem az egyedi adatkérések teljesítését is. [45. § (3) bekezdés] Az adatigénylő az adatkérés megtagadását az adatkezelő felügyeleti szervénél megtámadhatja, vagy keresetet indíthat ellene a közigazgatási bíróságon. [46. §] Eljárása során az Adatvédelmi Felügyelőség hozzáférhet a vizsgált szerv adataihoz, felvilágosítást kérhet, valamint kötelezheti az adatkezelőt az igényelt adat kiadására. Az adatkezelő köteles az Adatvédelmi Felügyelőség döntését 5 napon belül

¹⁰⁰⁸ <https://www.aki.ee/en>

¹⁰⁰⁹ Banisar, David (2006): 69. o.



végrehajtani. A végrehajtás megtagadása esetén az Adatvédelmi Felügyelőség az adatkezelő felügyeleti szervének az eljárását kezdeményezi. [50-52. §]

A **finn szabályozás** értelmében a hatóság által a dokumentumokhoz történő hozzáférés tárgyában hozott határozat felülvizsgálatára a közigazgatási eljárások szabályait kell alkalmazni. A felülvizsgálatot a közigazgatási bíróságok végzik első fokon. A hatóság valamennyi határozata felülvizsgálat tárgya lehet abban az esetben is, ha a hatóság jóváhagyja a dokumentum kiadása iránti kérelmet (szemben a svéd szabályozással, amely csak elutasítás esetén engedi meg a felülvizsgálatot). Kérhető a díjakkal kapcsolatos határozatok felülvizsgálata is, ebben az esetben azonban a közigazgatási bíróság elsőfokú határozata ellen nem lehet fellebbezni. Minden más esetben másodfokon a Legfelső Közigazgatási Bíróság jár el, amelynek ítélete ellen nincs helye további jogorvoslatnak.¹⁰¹⁰ [33. §]

A bíróságokon kívül Finnországban két közhatalmi tisztségviselő felügyeleti hatásköre is kiterjed a hatóságok közérdekű adatokkal kapcsolatos tevékenységére: 1) a kormánynak és a parlamentnek beszámolási kötelezettséggel tartozó igazságügyi kancellár, valamint 2) a munkájáról kizárólag a parlamentnek beszámolással tartozó ombudsman. Feladataik és hatásköreik nagyban átfedik egymást, az információszabadság tárgykörében mindketten eljárhatnak.¹⁰¹¹ Mindkét tisztségviselő a széles értelemben vett közigazgatás törvényessége felett őrködik, és ennek részeként (azonban nem elsődleges feladatként) eljár a közérdekű adatok hozzáférhetőségét érintő ügyekben is. Az ombudsman főként panaszok kivizsgálásával ellenőrzi a hatóságok intézkedéseinek jogszerűségét, de hivatalból is indíthat vizsgálatot.¹⁰¹² Egyikük sem vizsgál olyan panaszokat, amelyekre vonatkozóan folyamatban van bírósági vagy hatósági eljárás, vagy amellyel kapcsolatban még helye van fellebbezésnek. Az igazságügyi kancellár nem változtathat meg hatósági határozatot.¹⁰¹³

A **hazai biztos** 2003-ban felhívta a figyelmet arra, hogy hatósági jogköröket kapott, amelyre az uniós joggal kapcsolatos harmonizáció (adatvédelmi irányelv) miatt volt szükség, és hogy az az ombudsmani jellegű jogvédelemhez nem igazodik kifejezetten.¹⁰¹⁴ Amint már jeleztük, **Jóri** Magyarországon elsőként vetette fel egy jogirodalmi munkájában, hogy az adatvédelmi biztos intézmény ombudsmani jellegű működésén túlmutató hatósági eszközrendszerre is szükség van a hatékony jogérvényesítés érdekében.¹⁰¹⁵ Az Országgyűlés Alkotmányelőkészítő Eseti Bizottságának megküldött javaslatában a következőket javasolta: az információs biztosnak mind az adatvédelem, mind az adatnyilvánosság terén hatékony hatósági eszközrendszerrel kell rendelkeznie, amelyre ugyanakkor az Alaptörvény által előírányzott független hatóság modellje álláspontja szerint nem alkalmas, mivel elavult az a rendszer, amely a közigazgatás részeként kezeli az adatvédelmi hatóságokat.¹⁰¹⁶

A hatósági jogkör nemcsak az egyedi adatigénylésekkel összefüggésben merül fel, hanem a proaktív közzététellel kapcsolatban is.,

A **mélyinterjúk** során számos észrevétel, javaslat fogalmazódott meg a NAIH esetleges hatósági jogkörével összefüggésben:

- általános jelleggel nem szükséges megteremteni a NAIH hatósági jogkörét az információs szabadság területén,
- az információs szabadságnál nem működik hatékonyan a hatósági gondolkodás,
- a NAIH-nak a meglévő hatásköreivel kellene sokkal hatékonyabban élnie, mintsem újabb hatásköröket ellátnia,
- a bírság kiszabása fontos, valószínűsíthetően hatékony eszköz,
- bírságot egyszerű, könnyű, gyors mérlegelést nem igénylő kérdésekben merülhet fel.

A **fókuszcsoportokban** a NAIH vonatkozásában elhangzott, hogy

- a NAIH hatósági szerepét újra kellene gondolni,

¹⁰¹⁰ Mäenpää, Olli (2006): 68. o.

¹⁰¹¹ Lásd: <https://bit.ly/3gsyWrx>

¹⁰¹² Lásd: <https://bit.ly/3pXI77C>

¹⁰¹³ Lásd: <https://bit.ly/35sc6tS>

¹⁰¹⁴ Az Adatvédelmi Biztos beszámolója 2003.

¹⁰¹⁵ Az Adatvédelmi Biztos beszámolója 2010.

¹⁰¹⁶ Az Adatvédelmi Biztos beszámolója 2010.



- nem feltétlenül jó megoldás a bírságolási lehetőség (volt, aki szerint nem is szükséges), de nagymértékben emelhetné a NAIH súlyát. A nyilvánosságnak nagyobb visszatartó ereje lenne, mint a büntetésnek,
- növelni kellene a NAIH információszabadsággal foglalkozó munkatársainak a számát.,

A NAIH esetleges mediációs szerepe kapcsán az a vélemény fogalmazódott meg, hogy az valószínűleg csekély hatással bírna. Hatékonyabb lenne, ha az adatkezelőket teljesítésre tudná bírni, bírságolás vagy kötelezés révén. A szigor felé történő elmozdulás mutatkozik szükségesnek.

A kutatás során olyan igény, illetve lehetséges előny nem került azonosításra, amely azt indokolná, hogy a NAIH részére általános jelleggel megteremtődjen a hatósági jogkör az információszabadság területén. Három területen mutatkozik hatékonyságot növelő korrekciónak a hatósági jogkör egyes (elsősorban bírságolást lehetővé tevő) elemeinek a beépítése:

- a közzétételi kötelezettséggel összefüggésben,
- az egyedi adatigénylések tárgyában hozott jogerős bírósági ítéletek adatkezelő általi teljesítésének elmaradása esetén,
- a NAIH vizsgálatai során, ha a NAIH által megkeresett szerv nem tesz eleget adatszolgáltatási, együttműködési kötelezettségének.

A kutatás szerint tehát a hatósági jogkör a NAIH esetében megfelelő eszköz lehet arra, hogy még a bírósági szint előtt hatékony korrekciós mechanizmusként működjön, azonban ennek bevezetése csak meghatározott korlátok között indokolt, így **a H19.1 hipotézis csak részben igazolódott be.**

A bírságolási jogkör megfelelő szankcionálási mechanizmusként szolgálhat arra nézve, hogy az adatkezelő teljesítse az egyedi adatigényléseket és a közzétételi kötelezettségét, azzal, hogy az egyedi adatigénylések esetén a NAIH bírságolási lehetőségének megteremtése csak a jogerős ítéletek alapján teljesítendő igénylések teljesítése vonatkozásában indokolt. **A H19.2 hipotézis csak részben igazolódott be.**

A korlátozott hatósági jogkör, a bíróság előtt megtámadható döntésekben testet öltő szankcionálási lehetőség is alkalmas arra, hogy az információszabadság körében a NAIH tekintélyét, befolyásolását növelje. Összességében ugyanakkor nem mutatkozik szükségesnek a NAIH információszabadsággal kapcsolatos teljes tevékenységének hatósági alapokra történő helyezése. Ennek megvalósulása önmagában nem biztosítaná az eljárások gyorsaságát, figyelemmel a közigazgatási döntések bíróság előtti megtámadásának időigényére. **A H19.1 hipotézis csak részben igazolódott be.**

Javaslat az Infotv. módosítására

54/A. (1) A Hatóság eljárási bírságot szabhat ki azzal szemben, aki határidőben nem tesz eleget az 54. § (1) bekezdés szerinti megkeresésnek.

(2) Az eljárási bírság legkisebb összege kétszázezer, legmagasabb összege tízmillió forint.

(3) Az eljárási bírság napi összegben is meghatározható oly módon, hogy a kötelezett az eljárási bírságot az azt kiszabó végzés véglegessé válásától az eljárási kötelezettség teljesítéséig terjedő időszakra köteles megfizetni. Az eljárási bírságot kiszabó végzés véglegessé válásától számított, teljesítés nélkül eltelt minden egyes hónapot követő napon az adott teljesítés nélkül eltelt hónapra eső eljárási bírság esedékessé válik; a teljesítés hónapjában a teljesítés napjáig terjedő időre eső eljárási bírság a teljesítés napján válik esedékessé. Az e bekezdés szerinti esetben az eljárási bírság napi összege legfeljebb százezer forint lehet.

(4) Az (1) bekezdés szerinti eljárási bírságnak hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lennie, és kiszabásánál,

a) a jogellenes magatartás súlyát,

b) - ha az erre vonatkozó adatok rendelkezésre állnak - az érintett vagyoni helyzetét és jövedelmi viszonyait, továbbá



c) az eljárási bírságnak ugyanabban az eljárásban történő ismételt kiszabása esetén az előző bírságolások számát és mértékét kell figyelembe venni.

(5) Az eljárási bírság kiszabása során az általános közigazgatási szabályait megfelelően alkalmazni kell.

A javaslat megvalósulása a NAIH fellépései eredményességének, s ezáltal az információszabadság érvényesülése szintjének növekedését eredményezheti. Ezen előny mellett lehetséges hátránnyként említhető, hogy a javaslat a jelenleginél nagyobb erőforrásokat igényelhet a NAIH-tól, emelkedhet a NAIH-hal szemben indított bírósági eljárások száma.

A kutatás során azonosításra került, hogy opcióként felmerülhet e körben a NAIH kemény jogkövetkezmények alkalmazására való jogosítványának általánossá tétele is. Ebben az esetben a NAIH az információszabadság területén is elsősorban hatóságként jelenne meg, eljárásait az általános közigazgatási rendtartás szerint folytathatná le, és minden jogsértés esetén jogosult lenne bírságszankció alkalmazására is. Egy ilyen megoldástól ugyan egyfelől a NAIH szerepének, súlyának erősödése lenne várható, azonban ennek az is szükségszerű következménye lenne, hogy a polgári bíráskodás helyett a közérdekűadat-igénylésekkel kapcsolatos jogviták közigazgatási bíróság elé kellene, hogy kerüljenek. Bár ez a megoldás dogmatikailag is megalapozható lenne az információszabadság közjogi, alapjogi jellege miatt, azonban a joggyakorlat eddigi eredményeinek megőrizhetősége és koherens folytatása érdekében ezt a lehetőséget túlzottan radikálisnak tartjuk, így egy vegyes, részben kemény részben puha eszközökkel elő megoldás bevezetését tartjuk célszerűbbnek.

A kutatás alapján megfogalmazott javaslatunkat az is megalapozza, hogy álláspontunk szerint a NAIH jelenleg sem használja ki teljeskörűen a rendelkezésére álló eljárási lehetőségeket (pl. mediációra a hatályos szabályok szerinti vizsgálati eljárásban is lehetősége lenne), így a hatékonyságnövelés kisebb korrekcióval és a meglévő lehetőségek jobb kihasználásával is azonos mértékben elérhető lehet.

6.4.1.2 Közfeladatot ellátó szervek (közérdekű adatot kezelő szervezetek) és a NAIH kapcsolata

49. táblázat: A 20. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K20	Hogyan fokozható a közfeladatot ellátó szervek NAIH-hal való kapcsolattartása, együttműködése?
H20.1	A NAIH megkeresésére a közfeladatot ellátó szervek biztosabban válaszolnának akkor, ha meglenne a lehetősége annak, hogy ennek elmulasztása esetén a Hatóság bírsággal sújthatná őket. A felszólítás nem eléggé hatékony eszköz, ezért kemény szankciók alkalmazása szükséges.
H20.2	Hozzájárulna az adatkezelők tehermentesítéséhez az, ha nem kellene bejelenteniük a NAIH felé minden év január 31-ig a benyújtott és elutasított kérelmeket.

Forrás: saját szerkesztés

K20	Hogyan fokozható a közfeladatot ellátó szervek NAIH-hal való kapcsolattartása, együttműködése?
H20.1	A NAIH megkeresésére a közfeladatot ellátó szervek biztosabban válaszolnának akkor, ha meglenne a lehetősége annak, hogy ennek elmulasztása esetén a Hatóság bírsággal



	sújthatná őket. A felszólítás nem eléggé hatékony eszköz, ezért kemény szankciók alkalmazása szükséges.
--	---

Amint az a K19 kérdés kapcsán az előzőekben ismertetésre került, a **mélyinterjúk** során számos észrevétel, javaslat fogalmazódott meg a NAIH esetleges hatósági jogkörével, szankcionálási lehetőségével összefüggésben. Az elhangzott vélemények szerint a bírság kiszabása fontos, valószínűsíthetően hatékony eszköz, de csak egyszerű, könnyű, gyors mérlegelést nem igénylő kérdésekben javasolt.

Ezzel szemben a **fókuszcsoportokban** olyan álláspont is megfogalmazódott, amely szerint nem feltétlenül jó megoldás a bírságolási lehetőség (volt, aki szerint nem is szükséges),

A kutatás eredményei révén alappal feltételezhető, hogy a közérdekű adatot kezelő szervezeteknek a NAIH megkeresését követő válaszadási hajlandóságát kedvezően befolyásolná, ha az adatszolgáltatási, együttműködési kötelezettség megsértése esetén a NAIH bírságot szabhatna ki az adott szervvel szemben. A H20.1 hipotézis beigazolódott.

K20	Hogyan fokozható a közfeladatot ellátó szervek NAIH-hal való kapcsolattartása, együttműködése?
H20.2	Hozzájárulna az adatkezelők tehermentesítéséhez az, ha nem kellene bejelenteniük a NAIH felé minden év január 31-ig a benyújtott és elutasított kérelmeket.

A kutatás szerint puha szankcióként szolgálhat az, ha a NAIH statisztikát tesz közzé arról, melyik szerv magaslik ki vagy marad le az adatigénylések teljesítésében lásd a H4. 3 hipotézist). Ezt megalapozandó szükségesnek mutatkozik éppen nem szűkíteni a jelentéstételi kötelezettséggel érintett adatok körét, hanem kiegészíteni az Infotv. 30. §-a (3) bekezdésének második mondatát, kibővíve az adatkezelőket a NAIH felé terhelő adatszolgáltatási kötelezettséget.

Az adatkezelők módosított tartalmú jelentési kötelezettsége hozzájárul az alapértelmezett és beépített információszabadság elvének érvényesüléséhez, illetve az adatkezelő önértékelésének eredményességéhez.

A H20.2 hipotézis nem igazolódott be.

6.4.1.3 A NAIH szervezete

50. táblázat: A 21. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K21	Milyen korrekció válhat szükségessé a NAIH szervezetével összefüggésben?
H21.1	A rendszeresen, központi e-mail címről kiküldött hírlevelek (NAIH NEWS) nagyban segíthetik, hogy az egyes szervezeti egységek megismerjék a más szervezeti egységek ügyeit, jogértelmezését, illetve a kapcsolódó friss bírósági döntéseket mind nemzeti, mind uniós szinten, ezért ennek fokozása lehet szükséges.
H21.2	Az elektronikus ügyintézésre való átállás nagyban csökkentheti a NAIH alkalmazottjainak munkaterhét, növelheti a hatékonyságot, illetve biztosítja a jelenlegi járványhelyzetben is a feladatok ellátásának folyamatosságát.
H21.3	A rendszeres (személyes vagy online) értekezletek segíthetik a szervezet mindennapos működését, erősíthetik a csapatjelleget, a kollegák jobban megismerhetik egymást, illetve jogi problémákról is rendszerszinten lehetne ezáltal beszélni.
H21.4	A belső képzések, tájékoztatók megfelelő eszközök ahhoz, hogy a munkatársak tisztában legyenek az irányadó szabályokkal és azok szerint járjanak el. Az egyéni tudatosság e téren



	azáltal is növelhető, ha a hírlevélbe beépülnek a belső, szervezetszabályozó eszközök módosításai.
H21.5	Az elnök munkájának tehermentesítésével összefüggésben szükség lenne általános ügyekben (HR, beszerzés, informatika, iratkezelés), nemcsak nemzetközi, hanem hazai szakmai kérdésekben is az elnök helyettesítésének megoldására akár az elnökhelyettes, akár más vezető által.
H21.6	Egyfajta agenda, misszió megfogalmazása a Hatóság részéről, hasonlóan a korábbi új egyensúly koncepciójához, hozzájárulhat a szervezet hatékonyabb működéséhez. A Hatóság által követett program arra is alkalmas, hogy a Hatóság külső megítélését, brandjét erősítse az átgondolt működési koncepció sugalmazása által.

Forrás: saját szerkesztés

6.4.1.3.1 Belső információáramlás

K21	Milyen korrekció válhat szükségessé a NAIH szervezetével összefüggésben?
H21.1	A rendszeresen, központi e-mail címről kiküldött hírlevelek (NAIH NEWS) nagyban segíthetik, hogy az egyes szervezeti egységek megismerjék a más szervezeti egységek ügyeit, jogértelmezését, illetve a kapcsolódó friss bírósági döntéseket mind nemzeti, mind uniós szinten, ezért ennek fokozása lehet szükséges.
H21.3	A rendszeres (személyes vagy online) értekezletek segíthetik a szervezet mindennapos működését, erősíthetik a csapatjelleget, a kollegák jobban megismerhetik egymást, illetve jogi problémákról is rendszerszinten lehetne ezáltal beszélni.
H21.4	A belső képzések, tájékoztatók megfelelő eszközök ahhoz, hogy a munkatársak tisztában legyenek az irányadó szabályokkal és azok szerint járjanak el. Az egyéni tudatosság e téren azáltal is növelhető, ha a hírlevélbe beépülnek a belső, szervezetszabályozó eszközök módosításai.

A kutatás keretében lefolytatott **Szervezetelemzés** alapján a NAIH munkatársai kevésbé ismerik a más szervezeti egységeknél folyó munkát, az azokat érintő hatósági és bírósági döntéseket, jogalkotási fejleményeket. A megkérdezettek többsége egyértelműen hiányolja a szervezet stratégiai irányításával, illetőleg működésével, működtetésével kapcsolatos témákat feldolgozó rendszeres vezetői értekezleteket. Álláspontjuk szerint ezeken számos olyan kérdés felvetésre és tisztázásra kerülhetne, melyek a szervezet jelenleginél hatékonyabb működését, fejlődését eredményezhetnék. A személyes interjúk alapján a megkérdezettek jelentős része szükségesnek tartana rendszeresen megtartott értekezleteket a nem szakmai kérdésekben is.

A kutatás szerint az információszabadsággal kapcsolatos feladatok ellátásának hatékonyságát növelhetné, ha a NAIH-on belül javulna a belső információáramlás. Javasolt a már jelenleg is létező hírlevél (NAIH News) további fejlesztése, az informatív értekezletek rendszeressé tétele.

A H21.1 és a H21.3 hipotézisek beigazolódtak.

6.4.1.3.2 Elektronikus ügyintézés

K21	Milyen korrekció válhat szükségessé a NAIH szervezetével összefüggésben?
H21.2	Az elektronikus ügyintézésre való átállás nagyban csökkentheti a NAIH alkalmazottjainak munkaterhét, növelheti a hatékonyságot, illetve biztosítja a jelenlegi járványhelyzetben is a feladatok ellátásának folyamatosságát.



A **Szerveztelemzés** alapján a NAIH munkatársainak egy jelentős hányada szerint az elektronikus ügyintézésre kellene állnia a Hatóságnak is, más állami szervekhez hasonlóan, amely részben megkerülhetetlen. Az informatikai szolgáltatások ugyanakkor nem megfelelően támogatják a Hatóság eljárását, a mindennapi ügyintézését.

Az elmúlt két év tapasztalatai alátámasztják, hogy az elektronikus ügyintézésre történő átállás, ennek támogatása megkerülhetetlen.

A H21.2 hipotézis beigazolódott.

6.4.1.3.3 Belső képzés

K21	Milyen korrekció válhat szükségessé a NAIH szervezetével összefüggésben?
H21.4	A belső képzések, tájékoztatók megfelelő eszközök ahhoz, hogy a munkatársak tisztában legyenek az irányadó szabályokkal és azok szerint járjanak el. Az egyéni tudatosság e téren azáltal is növelhető, ha a hírlevélbe beépülnek a belső, szervezetszabályozó eszközök módosításai.

A **Szerveztelemzés alapján** az egyes szervezeti dokumentumokat, illetőleg az ezekben foglalt szabályokat és a napi gyakorlatot összevetve, általánosságban megállapítható, hogy a személyes interjúkn megkérdezettek jelentős része nincs tisztában a belső szabályzatokban foglalt jogaival és kötelezettségeivel, a napi működést sokkal inkább a megszokások, a rutinok határozzák meg

A belső képzések ezen túl is fontos szerepet tölthetnek be, hozzájárulhatnak a munkatársak szakmai ismereteinek elmélyítéséhez, átadásához, a tudástranzfer hálózat fenntartásához, az általuk végzett tevékenységnek a NAIH által ellátott feladatok egészében történő elhelyezéséhez. A hatékony belső képzés alkalmas a munkatársak fluktuációja mértékének a csökkentéséhez. A képzési terv elkészítésekor javasolt figyelembe venni nemcsak a NAIH oldalán felmerülő képzési igényeket, hanem a munkatársi oldalon jelentkező elvárásokat is. Ezek alapján határozhatók meg a képzési célok, formák, valamint a képzések sikeressége mérésének, értékelésének módszerei.

Fontos, hogy a NAIH-on belül jól működő, strukturált, a teljesítményértékeléssel összhangban lévő képzési rendszer kerüljön kialakításra.

A H21.4 hipotézis beigazolódott.

6.4.1.3.4 Belső struktúra módosítása (információszabadság elnökhelyettes)

K21	Milyen korrekció válhat szükségessé a NAIH szervezetével összefüggésben?
H21.5	Az elnök munkájának tehermentesítésével összefüggésben szükség lenne általános ügyekben (HR, beszerzés, informatika, iratkezelés), nemcsak nemzetközi, hanem hazai szakmai kérdésekben is az elnök helyettesítésének megoldására akár az elnökhelyettes, akár más vezető által.

A **mélyinterjúk** során és a **fókuszcsoportokban** lefolytatott interjúkban több javaslat fogalmazódott meg a NAIH szervezetével összefüggésben, így például az alábbiak:

- a NAIH az információszabadsággal kapcsolatos tevékenységében térjen vissza az ombudsmani hatáskörhöz,



- ennek egyik szervezeti megoldása lenne, ha megtörténne a NAIH kettéválasztása, s teljesen külön szervezetekben valósulna meg a két területet érintő tevékenység,
- a NAIH-on belül kellene a kettősséget úgy megoldani, hogy például legyen egy, kifejezetten információszabadsággal foglalkozó elnökhelyettes.

A kutatás szerint az információszabadság presztízsének emelésére, jelentőségének elismerésére mindenképpen alkalmas lenne, ha a NAIH szervezetén belül egy külön elnökhelyettes kerülne megbízásra az információszabadsággal kapcsolatos elnökhelyettesi feladatok ellátásával.

Annak eldöntését lehetővé tevő adatok ugyanakkor nem kerültek feltárássra, hogy a NAIH elnökének az általános feladatok (HR, beszerzés, informatika, iratkezelés stb.) tehermentesítésére szükséges lenne-e a helyettesítését biztosító szervezeti változás.

A H21.5 hipotézis részben igazolódott be.

Javaslat az Infotv. módosítására

28. A Hatóság **elnökhelyettesei** elnökének helyettese

46. § (1) A Hatóság elnökének munkáját két, –általa határozatlan időre kinevezett **elnökhelyettes** helyettes segíti. A Hatóság elnökhelyettese felett az elnök gyakorolja a munkáltatói jogokat.

(1a) A Hatóság elnöke az egyik elnökhelyettest megbízza az információszabadsággal kapcsolatos elnökhelyettesi teendők ellátásával.

6.4.1.3.5 Küldetés, jövőkép, alapelvek rögzítése

K21	Milyen korrekció válhat szükségessé a NAIH szervezetével összefüggésben?
H21.6	Egyfajta agenda, misszió megfogalmazása a Hatóság részéről, hasonlóan a korábbi új egyensúly koncepciójához, hozzájárulhat a szervezet hatékonyabb működéséhez. A Hatóság által követett program arra is alkalmas, hogy a Hatóság külső megítélését, brandjét erősítse az átgondolt működési koncepció sugalmazása által.

A NAIH jelenleg nem tesz közzé sem a szervezetében (befelé), sem a nyilvánosság felé (kifelé) kidolgozott vízió-, misszió- vagy stratégia-megfogalmazást. Több hasonló külföldi szerv honlapján megjelennek a szervezet előtt álló jövőbeni kihívások, kihívásokra adandó válaszok, célok.

Hazánkban is elterjedt, hogy a hatóságok definiálják küldetésüket, meghatározzák jövőképüket, rögzítik a tevékenység során orientációs pontokként érvényesülő alapértékeket.

Példaként említhető, hogy a **Magyar Nemzeti Bank** 2014 májusában fogadta el Alapokmányát, amely rögzíti, hogy

- miként határozza meg a Magyar Nemzeti Bank saját küldetését,
- milyen jövőkép alapján tevékenykedik,
- melyek az általa vallott alapértékek.¹⁰¹⁷

A **Nemzeti Média-és Hírközlési Hatóság** ugyancsak meghatározza küldetését, jövőképét.¹⁰¹⁸

¹⁰¹⁷ <https://www.mnb.hu/letoltes/a-magyar-nemzeti-bank-alapokmánya-1.pdf>

¹⁰¹⁸ <https://nmhh.hu/kozerdeku-adatok/tevekenyseg-mukodes>



Megítélésünk szerint hozzájárul a saját önkép kialakításához és megerősítéséhez, illetőleg a külső megítélés javításához, ha a NAIH rögzíti küldetésének célját, az általa szem előtt tartott jövőképet, illetve működésének alapértékeit.

A H21.6 hipotézis beigazolódott.

6.4.1.4 A NAIH szerepe az általános tájékoztatásban

51. táblázat: A 22. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K22	Hogyan fokozható a NAIH szerepe az általános tájékoztatással összefüggésben?
H22.1	Az aktusok közzétételével kapcsolatosan jó gyakorlatként szolgálhatna a bírósági ítéletek közzétételével kapcsolatos szempontok adaptálása.
H22.2	Egy, a Hatóság által alapított, kiadott periodika hozzájárulhat az általános tájékoztatáshoz, segítheti a jogkereső közönség és a szakmai felhasználók szakmai felkészültségét, tudományos vitát generálhat az információszabadság és az adatvédelem területén egyaránt.

Forrás: saját szerkesztés

6.4.1.4.1 Döntések, jelentések közzététele

K22	Hogyan fokozható a NAIH szerepe az általános tájékoztatással összefüggésben?
H22.1	Az aktusok közzétételével kapcsolatosan jó gyakorlatként szolgálhatna a bírósági ítéletek közzétételével kapcsolatos szempontok adaptálása.
H22.2	Egy, a Hatóság által alapított, kiadott periodika hozzájárulhat az általános tájékoztatáshoz, segítheti a jogkereső közönség és a szakmai felhasználók szakmai felkészültségét, tudományos vitát generálhat az információszabadság és az adatvédelem területén egyaránt.

A NAIH állásfoglalásai és jelentései nem követik azt a trendet, amely a bírósági határozatok és más hatóságok (pl. Gazdasági Versenyhivatal) döntései tekintetében elindult az aktusok átláthatóbbá tétele és egységesítése érdekében (pl. a bekezdéseknek a későbbi hivatkozásokat is megkönnyítő számozása).

Javasolt, hogy a NAIH döntéseinek, jelentéseinek szerkesztése és közzététele során a bírósági ítéletek és más hatóságok által alkalmazott megoldások kerüljenek átvételre.

A H22.1 hipotézis beigazolódott.

6.4.1.4.2 Periodika

K22	Hogyan fokozható a NAIH szerepe az általános tájékoztatással összefüggésben?
H22.2	Egy, a Hatóság által alapított, kiadott periodika hozzájárulhat az általános tájékoztatáshoz, segítheti a jogkereső közönség és a szakmai felhasználók szakmai felkészültségét, tudományos vitát generálhat az információszabadság és az adatvédelem területén egyaránt.



A NAIH jelenleg nem rendelkezik saját szakmai folyóirattal, míg más szervek esetében a szakmai diskurzust erősíti és az adott hatóság presztízsét emeli a saját folyóirat, így például a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala által kiadott Szerzői és Iparjogvédelmi Szemle, illetve a gazdasági Versenyhivatal Versenytűkör című kiadványa.

A saját folyóirat az információszabadság terén hozzájárulhat az általános tájékoztatáshoz, növelheti a jogkereső közönség és a szakmai felhasználók szakmai felkészültségét, tudományos vitát generálhat.

Maga a folyóirat akár más szervezettel (pl. a Nemzeti Közszerzői Egyetemen) együtt is kiadható lenne.

A H22.2 hipotézis beigazolódott.

6.4.2 Bíróságok

6.4.2.1 Keresetindítás

52. táblázat: A 23. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K23	Milyen eljárási, jogalkotási korrekció szükséges a keresetindítással összefüggésben?
H23.1	Az Infotv. 29. § (1) bekezdése szerinti 15 napos határidő letelte nem szünteti meg az adatkiadási kötelezettséget/lehetőséget, amellyel kapcsolatosan a jogszabály pontosítása lehet szükséges a bírói gyakorlatnak megfelelően.
H23.2	A keresetindításra nyitva álló 30 napos határidő tekintetében szabályozni szükséges azt, ha egy adatigénylés tekintetében több határidőszámítás is releváns, oly módon, hogy <ol style="list-style-type: none"> egységesen a legkésőbb kezdődő vonatkozik minden keresetindításra; vagy külön-külön szükséges számítani a határidőket.
H23.3	Az idő előtt benyújtott kereset megítélése a folyamatban lévő adatigénylésekhez való viszony tekintetében kérdéses, ezért ezt jogszabályi szinten konkretizálni kellene (az adatigénylés mennyiben lehet kötelmi jellegű, mint pl. a le nem járt követelések).
H23.4	Jogalkalmazási korrekció lehet szükséges arra az esetre, ha az adatkezelő a határidő lejártát követően adja ki az adatokat az igénylőnek, illetve arra is, ha az igény teljesítésére nyitva álló határidő eredménytelenül telik le. Vizsgálandó, hogy szükséges-e a törvényi szabályozás pontosítása, mivel az adatigénylők sok esetben a határidő után teljesített adatkiadások esetében a keresetindítási határidőt az adatkiadás tényleges időpontjától és nem a határidő lejártától számítják. A keresetindítási határidő ezekben az esetekben jelenleg a határidő lejártához kapcsolódik. Korrekció lehet, ha <ol style="list-style-type: none"> a keresetindítási határidőt ilyen esetben az adatok kiadásától kell számítani; vagy a törvény explicite nevesíti, hogy a határidőn túli válaszadás megtagadásnak minősül, és keresetindításra a határidő lejártától van lehetőség.

Forrás: saját szerkesztés

K23	Milyen eljárási, jogalkotási korrekció szükséges a keresetindítással összefüggésben?
H23.1	Az Infotv. 29. § (1) bekezdése szerinti 15 napos határidő letelte nem szünteti meg az adatkiadási kötelezettséget/lehetőséget, amellyel kapcsolatosan a jogszabály pontosítása lehet szükséges a bírói gyakorlatnak megfelelően.

Az Infotv. 29. § (1) bekezdése szerint a közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az igény beérkezését követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban



15 napon belül tesz eleget. A (2) bekezdés értelmében ha az adatigénylés jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adatra vonatkozik vagy az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptervékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, az (1) bekezdésben meghatározott határidő egy alkalommal 15 nappal meghosszabbítható. Erről az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell.

E rendelkezésekből következően közérdekű adat megismerése iránti kérelem előterjesztése esetén az adatkezelő 15 napon belül

- eleget tesz a kérelemnek vagy
- ha az adatigénylés jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adatra vonatkozik, vagy az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptervékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, a 15 napos határidőt 15 nappal meghosszabbítja.

A joggyakorlat szerint az Infotv. 29. § (1) bekezdése esetén az adatigénylések teljesítésére nyitva álló határidő kezdetét nem az igénylésnek az adatkezelő tudomására jutásától kell számítani, hanem a közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő szervhez történt beérkezésétől. Ennek megfelelően – amint azt a Kúria megállapította - a határidő kezdő időpontja az az időpont, amikor az adatigénylést tartalmazó e-mail megérkezett a közfeladatot ellátó szerv postafiókjába, függetlenül attól, hogy az például munkaszüneti napra vagy az igazgatási, törvénykezési szünet időpontjára esik.¹⁰¹⁹

A **Kúria** szerint tehát az adatkezelő akkor jár el jogszerűen, ha a 15 napos határidőn belül a választ elkészíti és azt postázza a kérelmező részére. Ha ily módon a kérelemnek határidőben eleget tesz, a választ a határidő letelte előtt postára adta, de azt az adatigénylő jogi képviselője nem vette át, az adatigénylővel szembeni kereset okafogyottnak minősül, s ha a felperes adatigénylő a keresetétől ezt követően nem állt el, az érdemben helytálló döntés a kereset elutasítása, hiszen ismételt kiadásra kötelezésre nincs mód és lehetőség. A jogintézmény célja a közérdekű adathoz való hozzájutás lehetőségének biztosítása, ha pedig ez megtörtént, további bírósági döntésre nincs szükség.¹⁰²⁰

A 15 napos válaszadási határidőt illetően a Kúria megállapította az nem minősül anyagi jogi határidőnek, mivel a jogszabály nem mondja ki azt, hogy ezen a határidőn belül a válasznak meg kell érkeznie a kérelmezőhöz. Az adatkezelőtől az várható el, hogy a 15 napon belül választ elkészítse és azt például postára adja. A Kúria szerint ez az értelmezés nem ellentétes a Kúria azon korábbi határozatával,¹⁰²¹ amely azt mondta ki, hogy amennyiben a 15 napos határidő letelik, a következő nappal megnyílik a keresetindítási határidő a kérelmező (a felperes) részére. Ezzel egyezően vont le a következményeket az elsőfokú bíróság, amikor fellebbezés hiányában jogerőre emelkedett ítéleti rendelkezésével a perre okot adó alperest perköltség megfizetésére kötelezte.¹⁰²²

Ha az adatkezelő 15 napon belül nem tesz eleget az adatigénylésnek, s ezt követően az adatigénylő keresetet nyújt be, gyakorta következik be (legalább az esetek egyharmadában), hogy az első tárgyalás előtt vagy már ezt megelőzően a keresetlevél kézhezvételét követően megtörtént az igényelt adatok kiadása, illetve az is több esetben előfordul, hogy az eljárás során (későbbi szakaszban) csatolják az adatkezelők az igényelt adatokat. A joggyakorlat szerint az adatok kiadását követően sor kerülhetett a per megszüntetésére, a keresettől való elállás folytán. Ilyenkor előfordul, hogy a felperes a keresetét a perköltségre szállította le azzal az indokolással, hogy a megelőző eljárás során történő nem megfelelő

¹⁰¹⁹ A Kúria „közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek” bírósági gyakorlata tárgykörére felállított joggyakorlat-elemző csoportja összefoglaló véleményének Első melléklete: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása.

¹⁰²⁰ Kúria Pfv.21.470/2016/4. [14] pont. Lásd még Kúria Pfv.20.197/2017/7. [25] pont.

¹⁰²¹ Kúria Pfv.IV.21.842/2015/4. A Kúria ebben az ítéletben kifejtette, a régi 78. § (5) bekezdése értelmében a feleket nem lehet kötelezni olyan költségek viselésére, amelyek a bíróság érdekkörében felmerült - egyébként elbírálható - ok következtében keletkeztek. Ezeket a költségeket - külön jogszabályban meghatározott módon - az állam viseli. A felperes eljárás szabálytalansága miatti kifogásának előterjesztésével kapcsolatban érdemi, számottevő jogász, ügyvédi tevékenységet igénylő munkát nem fejtett ki. A bíróság ehhez képest a kizárólag adminisztratív jellegű szabálytalanságra tekintettel, amely a felperes eljárási jogainak gyakorlását nem akadályozta, az eljárási kifogás előterjesztése, bár kétségtelenül formailag jogszerű volt, azonban az azzal kapcsolatban kifejtett tevékenység nem értékelhető olyan számottevő ügyvédi munkának, amely a régi Pp. 75. § (1) bekezdése alapján a jóhiszemű és célszerű pervitel mellett megalapozná külön perköltség megállapítását. Ezért a jogerős ítélet a felperesnek az állam által viselendő perköltség megtérítése iránti keresetét megalapozottan utasította el.

¹⁰²² Kúria Pfv.21.475/2016/4. [13] pont.



teljesítéssel az adatkezelő (alperes) a perre okot adott. Az ilyen esetekben a bíróságok rendszerint helyt adtak a perköltség iránti igénynek a túlzott igények mellőzése mellett.¹⁰²³

A joggyakorlatra tekintettel nem mutatkozik szükségesnek azzal kapcsolatos jogszabályi korrekció, hogy az Infotv. 29. § (1) - és meghosszabbítás esetén: (2) - bekezdése szerinti határidő letelte nem szünteti meg az adatkiadási kötelezettséget/lehetőséget. A joggyakorlat ezt a perköltség vonatkozásában is megfelelően kezeli.

A H23.1 hipotézis nem igazolódott be.

K23	Milyen eljárási, jogalkotási korrekció szükséges a keresetindítással összefüggésben?
H23.2	A keresetindításra nyitva álló 30 napos határidő tekintetében szabályozni szükséges azt, ha egy adatigénylés tekintetében több határidőszámítás is releváns, oly módon, hogy <ol style="list-style-type: none"> egységesen a legkésőbb kezdődő vonatkozik minden keresetindításra; vagy külön-külön szükséges számítani a határidőket.
H23.4	Jogalkalmazási korrekció lehet szükséges arra az esetre, ha az adatkezelő a határidő lejártát követően adja ki az adatokat az igénylőnek, illetve arra is, ha az igény teljesítésére nyitva álló határidő eredménytelenül telik le. Vizsgálandó, hogy szükséges-e a törvényi szabályozás pontosítása, mivel az adatigénylők sok esetben a határidő után teljesített adatkiadások esetében a keresetindítási határidőt az adatkiadás tényleges időpontjától és nem a határidő lejártától számítják. A keresetindítási határidő ezekben az esetekben jelenleg a határidő lejártához kapcsolódik. Korrekció lehet, ha <ol style="list-style-type: none"> a keresetindítási határidőt ilyen esetben az adatok kiadásától kell számítani; vagy a törvény explicite nevesíti, hogy a határidőn túli válaszadás megtagadásnak minősül, és keresetindításra a határidő lejártától van lehetőség.

Az Infotv. 31. § (1) bekezdése szerint az igénylő a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény elutasítása vagy a teljesítésre nyitva álló, vagy az adatkezelő által a 29. § (2) bekezdése szerint meghosszabbított határidő eredménytelen eltelte esetén, valamint az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségterítés összegének felülvizsgálata érdekében bírósághoz fordulhat. A (3) bekezdés értelmében a pert az igény elutasításának közlésétől, a határidő eredménytelen elteltétől, illetve a költségterítés megfizetésére vonatkozó határidő lejártától számított harminc napon belül kell megindítani az igényt elutasító közfeladatot ellátó szerv ellen. Ha az igény elutasítása, nem teljesítése vagy az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségterítés összege miatt az igénylő a Hatóság vizsgálatának kezdeményezése érdekében a Hatóságnál bejelentést tesz, a pert a bejelentés érdemi vizsgálatának elutasításáról, a vizsgálat megszüntetéséről, az 55. § (1) bekezdés b) pontja szerinti lezárásáról szóló vagy az 58. § (3) bekezdése szerinti értesítés kézhezvételét követő harminc napon belül lehet megindítani. A perindításra rendelkezésre álló határidő elmulasztása esetén igazolásnak van helye.

Az Infotv. 31. § (1) bekezdéséből az következik, hogy az adatigénylő mind a válasz elmaradása, mind a közérdekű adat megismerése iránti igény elutasítása esetén bírósághoz fordulhat.¹⁰²⁴ A Kúria „közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek” bírósági gyakorlata tárgykörére felállított joggyakorlat-elemző csoportja által vizsgált ügyek esetén az adatigénylések kapcsán az adatkezelők kifejezetten megtagadták az igényelt adat kiadását az esetek többségében (mintegy 2/3-ában), kisebb részben (hozzávetőlegesen az ügyek 1/3-ában) a keresetindításra az adatkezelő szervek „hallgatása” vezetett. Az ügyek egy részében az adatigénylés iránt előterjesztett igényt részben teljesítette az adatkezelő szerv, ilyenkor a perben érvényesített igény az adatok szűkebb körére vonatkozott. Az adatközlés költséghez kötése a vizsgált ügyek kis számában volt tapasztalható az ítéletek alapján. Mindössze egy esetben volt az igényelt költség kirívóan magas. Ebből a joggyakorlat-elemző csoport szerint az a

¹⁰²³ A Kúria „közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek” bírósági gyakorlata tárgykörére felállított joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló véleménye [48] és [49] pont.

¹⁰²⁴ 3293/2021. (VII. 22.) AB határozat [25] pont.



következtetés vonható le, hogy - bizonyos várakozásokkal ellentétben - a költségek felszámítása nem jelentett érdemi akadályt az igény érvényesítése kapcsán.¹⁰²⁵

A joggyakorlat szerint

- a 15 napos válaszadási határidő nem minősül anyagi jogi határidőnek, mivel a jogszabály nem mondja ki azt, hogy ezen a határidőn belül a válasznak meg kell érkeznie a kérelmezőhöz,
- az adatkezelő arra köteles, hogy 15 napon belül válaszát elkészítse és azt postára adja,¹⁰²⁶
- ha az adatigénylő nem jelölte meg elektronikus elérhetőségét az adatigénylés iránti kérelmében, a válasz postai és nem elektronikus úton való kézbesítésétől számítandó a keresetindítási határidő,¹⁰²⁷
- a keresetlevél benyújtása a pert megelőző cselekménye a felperesnek, így az nem minősül perbeli cselekménynek. Éppen ezért a határidők számítására - anyagi jogi határidőről lévén szó - nem az eljárásjogi törvény szabályai, hanem a Ptk. 8:3. §-ának előírásai irányadók, így nem alkalmazható a keresetlevél benyújtására a régi Pp. 105. § (4) bekezdésében, illetve a Pp. 149. § (4) bekezdésében foglalt szabály sem. Az e pertípusra vonatkozó keresetindítási határidő elévülési jellegű, figyelemmel a Ptk. 6:21. §-ában foglaltakra. Ugyanakkor az Infotv. 31. § (3) bekezdése szerint a perindításra rendelkezésre álló határidő elmulasztása esetén az igazolás lehetősége nyitva áll, így amennyiben a határidő elmulasztása esetén nem él igazolási kérelemmel az adatigénylő vagy azt sikertelenül terjeszti elő, úgy a régi Pp. 130. § (1) bekezdés h) pontja alapján a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasításának, illetve a Pp. 176. § (1) bekezdésének i) pontja alapján a keresetlevél visszautasításának lehet helye.¹⁰²⁸

A keresetindítási határidő az adatkezelő választól függően az alábbiak szerint alakul:

- a) Az adatigénylés 15 napon belül történő megválaszolása a teljesítés elutasításával
Ha az adatkezelő a 15 napos válaszadási határidőn belül válaszol, elutasítva az adatigénylést, s a választ az adatigénylő a 15 napos határidő letelte előtt kézhez kapja, akkor a közérdekű adat megismerése iránti pert legkésőbb az igény teljesítésének megtagadásáról szóló értesítés közlésére irányadó törvényi határidő eredménytelen elteltétől számított 30 napon belül meg kell indítani. Ha tehát a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény elutasítását az adatkezelő a 15 napos (a meghosszabbítás esetén: a 15+15 napos) válaszadási határidőn belül közli az adatigénylővel, akkor a közlésétől számított határidőben kell a pert megindítani,¹⁰²⁹ az elutasítás megérkezését követő napon a keresetindítási határidő megindul, s az adatigénylő akkor a törvényben előírt keresetindítási határidőben kell, hogy előterjessze keresetét (a perorvoslati lehetőségekről való, adatkezelő általi tájékoztatás hiánya nem befolyásolja a keresetindítási határidőt).¹⁰³⁰ Megjegyezzük, a joggyakorlat szerint, ha az adatkezelő a kérelemben szereplő egyes adatok kiadását megtagadja, a kérelmező által ugyanazon adatok megismerése érdekében előterjesztett újabb kérelemmel nem nyílik meg újból a keresetindítási határidő.¹⁰³¹
- b) Az adatigénylés megválaszolásának elmaradása
Ha az adatkezelő az adatigénylésre nem válaszol, akkor a keresetindítási határidő az adatigénylés adatkezelő általi átvételétől, az adatigénylés vele történő közlésétől

¹⁰²⁵ A Kúria „közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek” bírósági gyakorlata tárgykörére felállított joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló véleménye [25] és [28]pont.

¹⁰²⁶ Kúria Pfv.21.475/2016/4. [15] pont.

¹⁰²⁷ A Kúria „közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek” bírósági gyakorlata tárgykörére felállított joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló véleménye [40], [42]-[44] pont.

¹⁰²⁸ A Kúria „közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek” bírósági gyakorlata tárgykörére felállított joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló véleménye [41] pont.

¹⁰²⁹ Kúria Pfv.22.413/2016/4. [8] pont.

¹⁰³⁰ A Kúria „közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek” bírósági gyakorlata tárgykörére felállított joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló véleménye [40], [42]-[44] pont.

¹⁰³¹ Lásd pl. Kúria Pfv.22.413/2016/4. [9] pont.



számítódik.¹⁰³² Ha a 15 napos határidő letelik, a következő nappal megnyílik a keresetindítási határidő a kérelmező (felperes) részére.

c) Az adatkezelő megkésett elutasító válasza

Ha az adatkezelő válaszol ugyan az adatigénylésre, annak teljesítését elutasítva, de a válasz az adatigénylés adatkezelő általi átvételétől számított 15 napot követően érkezik meg az adatigénylőhöz, akkor ez a keresetindítási határidő szempontjából nem bír jelentőséggel, az adatkérésre elkéssetten érkező elutasító válasz a keresetindítási határidőt nem nyitja meg újra. Ebben az esetben a keresetindítási határidő az adatigénylés adatkezelő általi átvételétől számított 15 nap elteltével (már az elutasító válasz kézhezvételét megelőzően) megkezdődik. Az Infotv. 31. § (1) és (3) bekezdését ugyanis nem lehet úgy értelmezni, hogy az Infotv. 30. § (3) bekezdése alapján nyitva álló határidő után, elkéssetten érkező elutasító válasz a keresetindítási határidőt újra megnyitná. Az Infotv. 31. § (1) és (3) bekezdése nem a felperes választására bízta, hogy mely eseménytől - a határidő elteltétől vagy az elutasítástól - számíthatja a határidőt; a felek határidőhöz kötött jogcselekményei által következnek be azok a feltételek, amelyek az időmúlással együtt a keresetindítási határidőt megnyitják.¹⁰³³

Megjegyezzük, egy másik lehetséges értelmezés szerint a bírói gyakorlat az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdését indokolatlanul leszűkíti azzal, hogy az adatigénylő nem az érdemi döntést vitathatja bíróság előtt, mivel a válasz elmaradása a perindításra nyitva álló határidő kezdőnapja, a későbbi elutasító válasz nem eredményezi a határidő újbóli megnyílását. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejtette, az Infotv. értelmezése az általános hatáskörű bíróság feladata. Egy eljárási határidő kezdőnapja jellemzően nem alkotmányossági kérdés, az általános hatáskörű bíróság hatáskörébe tartozik annak kijelölése, hogy két lehetséges értelmezés közül melyik a helyes. Azt viszont az Alkotmánybíróság érdemben felülvizsgálhatja, hogy a kiválasztott értelmezés összhangban van-e az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésével és XXVIII. cikk (1) bekezdésével, így vizsgálható, hogy sérti-e az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát az, hogy a bíróság a közérdekű adat megismerésével kapcsolatos per megindítása határidejét a válaszadás elmaradásától számította.

Az adatigénylő - akár az adatkezelő mulasztása, akár az adatigénylés teljesítésének elutasítása miatt - keresetében azt kérheti a bíróságtól, hogy kötelezze az adatkezelőt az adat kiadására. A bíróság szempontjából tehát nincs jelentősége annak, hogy az eljárásra az adatkezelő mulasztása vagy az igény tartalmi megtagadása miatt került sor, mindkét esetben érdemben vizsgálja, hogy az adatkezelő rendelkezik-e az adattal, és ha igen, akkor az adatkezelő tud-e bizonyítani olyan körülményt, amely miatt a közérdekű adat nem ismerhető meg. Az adatigénylő szempontjából tehát nincs érdemi különbség, hogy keresetében az adat kiadását a válaszadás elmaradása vagy tartalmi elutasítás miatt kéri-e. Ha az adatkezelő az Infotv.-ben rögzített határidőn belül elutasítja az adatigénylés teljesítését, akkor az adatigénylő a keresetlevélben vitathatja az elutasítás jogszerűségét. Ha az adatkezelő késve ad választ, akkor az adatigénylő nem kötelezhető (adott esetben nincs is rá lehetősége) arra, hogy a keresetlevélben vitassa az elutasítási okokat. Az adatkezelőnek a perben kell bizonyítania, hogy az adat kiadását megtagadhatja, és ennek kockázatát is az adatkezelő viseli.

Az Alkotmánybíróság szerint csupán eljárási, az Infotv. értelmezése alapján eldönthető kérdés, hogy megkésett elutasító válasz esetén a válasz elmaradása vagy az elutasítás határozza meg a bírósághoz fordulásra nyitva álló határidő kezdőnapját. Azt az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatta felül, hogy az Infotv.-nek helyes-e az az értelmezése, amit az adott ügyben a bíróság megállapított. Az alkotmányossági vizsgálat eredményeképp pedig megállapította, hogy az adatigénylő bírósághoz forduláshoz való joga nem sérül, ha a bíróság a határidőt a válaszadás elmaradásától számítja.¹⁰³⁴

A mélyinterjúk során alátámasztást nyert, hogy bizonytalanság mutatkozik abban a kérdésben, miként alakul a keresetindításra nyitva álló 30 napos határidő számítása azon esetben, ha az adatkezelő elutasító válasza megkéssve, a 15 napos határidőn túl kerül közlésre az adatigénylővel. Ez azt indokolja, hogy az Infotv.-ben szabályozásra kerüljön ez az kérdés. A H23.2 és a H23.4 hipotézis e vonatkozásában beigazolódott.

¹⁰³² BDT2018. 3897. (Fővárosi Ítéletábla 32.Pkf.26.862/2016/3.) [8] pont.

¹⁰³³ BDT2018. 3897. (Fővárosi Ítéletábla 32.Pkf.26.862/2016/3.) [9] és [10] pont.

¹⁰³⁴ 3293/2021. (VII. 22.) AB határozat [28]-[32] pont.



Jogalkotási javaslat

Infotv.

31. § (3) A pert az igény elutasításának közlésétől, a határidő eredménytelen elteltétől, illetve a költségtérítés megfizetésére vonatkozó határidő lejártától számított harminc napon belül kell megindítani az igényt elutasító **közérdekű adatot kezelő szervezet** közfeladatot ellátó szerv ellen. Ha az igény elutasítása, nem teljesítése vagy az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összege miatt az igénylő a Hatóság vizsgálatának kezdeményezése érdekében a Hatóságnál bejelentést tesz, a pert a bejelentés érdemi vizsgálatának elutasításáról, a vizsgálat megszüntetéséről, az 55. § (1) bekezdés b) pontja szerinti lezárásáról szóló vagy az 58. § (3) bekezdése szerinti értesítés kézhezvételét követő harminc napon belül lehet megindítani. **Ha az adatkezelő a teljesítésre nyitva álló határidő lejártát követően tájékoztatja az igénylőt az igény elutasításáról, a keresetindítási határidő a tájékoztatás közlésétől újratekintődik.** A perindításra rendelkezésre álló határidő elmulasztása esetén igazolásnak van helye.

Az Infotv. 31. § (1) bekezdése nemcsak az igényre adott válasz elmaradása vagy az igény elutasítása esetére szólna teszi lehetővé a bírósághoz fordulást, hanem az adatigénylő az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegének felülvizsgálata érdekében is bírósághoz fordulhat.

A költségtérítés vonatkozásában az Infotv. 29. § (3) bekezdése rögzíti, az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az adatigénylés teljesítéséért - az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig terjedően - költségtérítést állapíthat meg, amelynek összegéről az igénylőt az igény teljesítését megelőzően tájékoztatni kell. A (3a) bekezdés szerint az igénylő a (3) bekezdés alapján kapott tájékoztatás kézhezvételét követő 30 napon belül nyilatkozik arról, hogy az igénylését fenntartja-e, s a tájékoztatás megtételétől az igénylő nyilatkozatának az adatkezelőhöz való beérkezéséig terjedő időtartam az adatigénylés teljesítésére rendelkezésre álló határidőbe nem számít bele. A (4) bekezdés értelmében arról, hogy az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptervekenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevetelével jár, illetve a másolatként igényelt dokumentum vagy dokumentumrész jelentős terjedelmű, továbbá a költségtérítés mértékéről, valamint az adatigénylés teljesítésének a másolatkészítést nem igénylő lehetőségeiről az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell.

A lefolytatott **mélyinterjúk** során problémaként fogalmazódott meg, amikor az adatigénylő egyszerre perel egyrészt azért, mert nem kapta meg az információt, másrészt azért, mert költségtérítést állapított meg megalapozatlanul az adatkezelő. Ebben az esetben a két keresetindítási határidő a kezdő időpontját tekintve nem feltétlenül, sőt, általában nem esik egybe, mert a kiadás megtagadása előtt állapítható meg a költségtérítés. Ha költségtérítést állapít meg, akkor azt mondja, hogy ki tudja adni a kért adatokat, de csak az adott költség ellenében. Ha megtagadja a teljesítést, akkor azt mondja, hogy nem tudja kiadni. A két per akkor tud egyszerre indulni, ha az adatkezelő az igény teljesítését részben megtagadja, részben nem tagadja meg, de a költségek megtérítéséhez köti a teljesítését. Egy ilyen esetben az adatkezelő hivatkozhat arra a bíróság előtt, hogy az adatigénylés megtagadásával kapcsolatban ugyan még határidőben van az igénylő, azonban a költségtérítés megállapításához képest a 30 napos keresetindítási határidő már eltelt, s így e körben a kereset elutasításának van helye, mert azt határidőn túl nyújtotta be a felperes. Ilyenkor, ha egyszerre indul a két per, akkor a költségtérítéssel kapcsolatos követelés mint speciális megtagadási ok kvázi beolvad.

A fenti probléma annak jogszabályi korrekció által történő kezelését teszi szükségessé. A H23.2 és a H23.4 hipotézis e vonatkozásában beigazolódott.

Jogalkotási javaslat

Infotv.

31. § (3a) **Ha az adatkezelő az igénylő közérdekű adat megismerésére vonatkozó igényét részben elutasítja, illetve részben a teljesítésre nyitva álló, vagy az adatkezelő által a 29. § (2)**



bekezdése szerint meghosszabbított határidő eredménytelenül telt el, részben pedig az adatigénylés teljesítéséért költségtérítést állapít meg, az igénylő a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény elutasítása vagy a teljesítésre nyitva álló, vagy az adatkezelő által a 29. § (2) bekezdése szerint meghosszabbított határidő eredménytelen eltelte miatt, valamint az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegének felülvizsgálata érdekében egy perben is bírósághoz fordulhat. Ebben az esetben a per megindítására rendelkezésre álló határidőként a (3) bekezdésnek megfelelő számított és az igénylő számára kedvezőbb határidőt kell figyelembe venni.

A kutatás révén az is problémaként került azonosításra, hogy az Infotv. 31. §-a (3) bekezdésének (3) bekezdése lehetőséget ad arra, hogy a perindításra nyitva álló határidőt elmulasztó adatigénylő a NAIH eljárását követően a saját mulasztása ellenére mégis határidőn belül indíthat pert. Javaslatként fogalmazódott meg ennek orvoslására, hogy a perindítási és NAIH vizsgálatának kezdeményezésére nyitva álló határidő egységesen 30 napban kerüljön meghatározásra.

K23	Milyen eljárási, jogalkotási korrekció szükséges a keresetindítással összefüggésben?
H23.3	Az idő előtt benyújtott kereset megítélése a folyamatban lévő adatigénylésekhez való viszony tekintetében kérdéses, ezért ezt jogszabályi szinten konkretizálni kellene (az adatigénylés mennyiben lehet kötetmi jellegű, mint pl. a le nem járt követelések).

A Kúria „közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek” bírósági gyakorlata tárgykörére felállított joggyakorlat-elemző csoportja megállapította, az adatkezelő szerv hallgatása esetén a vizsgált ügyek körében gyakori volt, hogy a válasz elmaradására tekintettel az adatigénylőnek meg kellett indítania a pert, majd időközben az adatkezelő a kért adatot kiadta, ezért permegszüntetéssel vagy perköltségviselésre kötelező ítélettel zárult az eljárás.¹⁰³⁵

A kutatás e kérdéssel összefüggésben nem tárt fel olyan adatokat, a jogalkalmazásban megmutatózó problémákat, amelyek indokolnák a jogszabályi korrekciót. A H23.3 hipotézis nem igazolódott be.

A kutatás kapcsán ugyanakkor felmerült, hogy a közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek minden esetben törvényszéki hatáskörbe kerüljenek, ily módon is támogatva az egységes joggyakorlat érvényesülését. Jelenleg csak az országos illetékességű közfeladatot ellátó szerv ellen indult per esetén áll fenn a törvényszék hatásköre, a többi per járásbírósági hatáskörbe tartozik.

Jogalkotási javaslat

Infotv.

31. § (5) ~~Az országos illetékességű közfeladatot ellátó szerv ellen indult per kivételével a per a törvényszék járásbíróság hatáskörébe tartozik, és arra a törvényszék székhelyén lévő járásbíróság, Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bíróság illetékes. A bíróság illetékességét az alperes közfeladatot ellátó szerv székhelye alapítja meg.~~

6.4.2.2 Bizonyítás

¹⁰³⁵ A Kúria „közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek” bírósági gyakorlata tárgykörére felállított joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló véleménye [27] pont.



53. táblázat: A 24. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K24	Hogyan növelhető a bizonyítás hatékonysága, egyszerűsítése a bírósági eljárásokban?
H24.1	Abban az esetben, ha az adatkezelő a bírósági eljárásban iratot csatol be, amely az igénylés tartalmának megfelelő adatokat tartalmaz, azt az adatigénylő nem ismerheti meg. Ezzel, mivel a felek a bizonyítékokat nem ugyanúgy ismerhetik meg, sérülhet a fegyveregyenlőség elve. Megfelelő szabályozással kell elérni azt, hogy ez ne sérüljön. Az adatok kiadása ugyanakkor okafogyottá teheti a pert. Megoldás lehet ilyen esetekben a kivonatos anyagok/beadványok készítésére vonatkozó kötelezettség szabályozása.
H24.2	A felperes nem tudja megfelelően bizonyítani, hogy a kért adat az alperesnél van és a kért adat közérdekű, ha nem tudja, milyen adatok vannak a közfeladatot ellátó szervnél. Itt a bizonyítás nehézkes, amely végső soron a joggyakorlás korlátja.

Forrás: saját szerkesztés

Amint arra az **Alkotmánybíróság** rámutatott, eljárásjogi szempontból nincs akadálya annak, hogy a kiadni kért iratok a peranyag részét képezzék. A korábbi szabályozásban a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 119. § (2) bekezdése rögzítette, hogy ha a per tárgyát annak eldöntése képezi, hogy az okirat tartalma közérdekű adatnak minősül-e, az eljárás során ezen okiratot megismerni nem lehet, és az az eljárás jogerős befejezése után is csak a per eldöntéséhez képest tekinthető meg, illetve másolható le; e rendelkezést a bíróságra, a jegyzőkönyvvezetőre (leíróra) és arra a perbeli személyre, aki az iratot benyújtotta, nem kell alkalmazni. Hasonlóképpen rendelkezik új polgári perrendtartás is [lásd: a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 163. § (3) bekezdést]. Ez azt jelenti, hogy a közérdekű adat kiadása iránti perben a megismerni kívánt iratok bizonyítékként történő benyújtása nem jelenti egyben azt is, hogy a felperes iratbetekintés útján azokat minden további nélkül megismerhetné.¹⁰³⁶

A jelenlegi perjogi szabályozás módot ad a probléma megfelelő kezelésére, e téren szabályozási korrekció nem mutatkozik szükségesnek. A H24.1 hipotézis nem igazolódott be.

A Kúria „közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek” bírósági gyakorlata tárgykörére felállított **joggyakorlat-elemző csoportja** megállapította, hogy a közérdekű adatok kiadása iránt indított ügyekben általában a jogkérdések eldöntése hangsúlyos, következésképpen kevés a tételes bizonyítási cselekmény. Kivételes esetekben fordult elő tanúbizonyítás, főként az adatok létezését vitató esetben. Bizonyos esetekben a felek számára nem volt egyértelmű, hogy mi minősül tény és mi jogkérdésnek (egy ügyben a bíróság elutasította a szakértő kirendelésére irányuló bizonyítási indítványt, mert annak megítélése, hogy az adatkezelőre aránytalan sérelmet jelent-e a felperes által kért adatok nyilvánosságra kerülése, nem indokol szakértői bizonyítást, az arányosság megítélése ugyanis jogkérdés). Az adatkezelők (alperesek) egyik jellemző védekezése a kért adat hiányára történő hivatkozása, márpedig nemleges tényekre (nem rendelkezik adattal) érdemben bizonyítás nem folytatható le. Ilyen hivatkozás mellett is többször előfordult kiadásra kötelezés főként olyan esetekben, amikor konkrét jogszabály írja elő az adat birtoklását, létét (ettől független kérdés az, hogy ilyen esetben, vagyis az adat fizikai hiánya esetén miként lehet az ítéletet végrehajtani). Speciális rendelkezés hiányában a bíróságnak a közérdekű adatok kiadása iránti perekben sem feladata a nyomozás.¹⁰³⁷

A **joggyakorlat** szerint a bíróság által az adatkezelő mint alperes kizárólag a kezelésében lévő adat kiadására kötelezhető, ha a kért adattal nem rendelkezik, annak előállítására vagy beszerzésére nem kötelezhető. Következésképpen és egyértelmű a bírói gyakorlat abban, hogy nemleges bizonyításra (nincs adat) az alperes nem kötelezhető. Ilyenkor a bizonyítási teher egyértelműen megfordul: az alperes tagadásával szemben a felperes köteles bizonyítani azt, hogy a kért adat az alperes kezelésében van. Az alperes kezelésében nem lévő adat beszerzésére, előállítására a per keretei között nem kötelezhető.

¹⁰³⁶ 3069/2019. (IV. 10.) AB határozat [52] pont.

¹⁰³⁷ A Kúria „közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek” bírósági gyakorlata tárgykörére felállított joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló véleménye [51]-[54] pont.



A bíróság csak és kizárólag azzal foglalkozhat, hogy a kért adat az alperes kezelésében van-e vagy sem, a hiány okát vagy az iratkezelésre vonatkozó szabályok megtartását a jelen eljárás keretében a bíróság nem vizsgálhatja.¹⁰³⁸

Ha az alperes tagadja az egyes adatok meglétét, a nemleges bizonyítás kizártsága miatt a felperest terheli annak bizonyítása, hogy az alperes ténylegesen rendelkezik a kért adatokkal, mivel nemleges tény nem bizonyítható. Az adatigénylőtől azonban nem várható el, hogy az adatkezelő belső ügymenetéről tudomása legyen, ezért az adatkezelőre vonatkozó szabályok előírásai, a tevékenységére irányadó jogszabályok alapján lehet állást foglalni abban a kérdésben, hogy szükségszerűen keletkeznek-e nála a kiadni kért adatok, a kiadni kért közérdekű adatokat kezeli-e. Amennyiben ez eredményes, úgy az alperes bizonyíthatja, hogy az előírások ellenére mégsem rendelkezik az adatokkal.¹⁰³⁹

A kutatás alátámasztotta, hogy a felperes adott esetben nem tudja megfelelően bizonyítani, hogy a kért adatot az alperes kezeli, e körben a bizonyítás nehézkes lehet, amely végső soron a joggyakorlás korlátja, mindazonáltal a kutatás e körben nem tárt fel szabályozásbeli korrekciós lehetőséget, igényt. A H24.2 hipotézis beigazolódott.

6.4.2.3 Per kimenetele

54. táblázat: A 25. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K25	Milyen korrekció lehet szükséges a per kimenetelével összefüggésben?
H25.1	A jogsértés megállapításának lehetőségét biztosítani szükséges a közérdekű adatokkal kapcsolatos perekben (jogalkotási korrekció).
H25.2	Jogalkotási korrekció szükséges abban a tekintetben, hogy <ul style="list-style-type: none"> • az adatok kiadása során a meg nem ismerhető részeket milyen módon kell felismerhetetlenné tenni; • hogyan állapítható meg költségtérítés bírósági adatkiadásra kötelezés esetén.
H25.3	Perbeli kötelezés tartalma tekintetében a gyakorlat meghatározza, hogy emailben, DVD-n, szkennelt vagy előállított PDF-formátumban kell megismerhetővé tenni az adatokat. A kereshetőség, illetve „meghatározott módon” fordulat esetében korrekció szükséges.

Forrás: saját szerkesztés

K25	Milyen korrekció lehet szükséges a per kimenetelével összefüggésben?
H25.1	A jogsértés megállapításának lehetőségét biztosítani szükséges a közérdekű adatokkal kapcsolatos perekben (jogalkotási korrekció).

Több, a kutatás révén rendelkezésre álló interjú azt támasztja alá, hogy a közérdekű adatokkal kapcsolatos perekben nem szükséges biztosítani a jogsértés megállapításának lehetőségét. Az Infotv. 31. § (7) bekezdése szerint ilyen tartalmú rendelkezés szerkesztésére a bíróságnak nincs lehetősége, s így a bírói oldal részéről a kutatás során tett megnyilatkozások ezt nem is minősítik szükségesnek, arra is tekintettel, hogy ha a rendelkező rész létező adatok kiadásáról szól, akkor az magában foglalja annak megállapítását is, hogy a kért adatok léteznek.¹⁰⁴⁰ Jogszabályi korrekció nem szükséges. **A H25.1 hipotézis nem igazolódott be.**

K25	Milyen korrekció lehet szükséges a per kimenetelével összefüggésben?
-----	--

¹⁰³⁸ Lásd pl. Kúria Pfv.20.150/2016/4. [15] pont.

¹⁰³⁹ Lásd pl. a Kúria Pfv.20.561/2016/4. ítéletének [3] pontjában ismertetett döntést, illetve a Kúria Pfv.20.561/2016/4. ítéletének [16] pontjába ismertetett másodfokú ítéletet.

¹⁰⁴⁰ Lásd továbbá pl. Kúria Pfv.20.411/2017/4. [17] és [18] pont.



H25.2	<p>Jogalkotási korrekció szükséges abban a tekintetben, hogy</p> <ul style="list-style-type: none"> • az adatok kiadása során a meg nem ismerhető részeket milyen módon kell felismerhetetlenné tenni; • hogyan állapítható meg költségtérítés bírósági adatkiadásra kötelezés esetén.
-------	--

A kutatás által feltártak szerint a bírósági eljárásban, az ítéletekben rendelkezésre állnak azok az eszközök, amelyek révén biztosítható, hogy az adatkezelő alperes az ítélet alapján kiadni rendelt adatok körében például a jelenlegi szabályozás szerint közérdekből nyilvánosnak nem minősülő személyes adatokat felismerhetetlenné tegye.¹⁰⁴¹ A per során maga az adatigénylő felperes is nyilatkozhat akként, hogy ha csak olyan dokumentum áll az alperes rendelkezésére, amely a felperes által meg nem ismerhető adatokat is tartalmaz (személyes adatok), akkor a másolaton a meg nem ismerhető adatok kitarakását nem kifogásolja.¹⁰⁴²

A bíróság által elrendelt adatkiadás vonatkozásában a kutatás során olyan eset nem merült fel, amikor a költségtérítés mértéke nem a bíróság elé vitt jogvita tárgyaként, hanem a bírósági eljárással összefüggésben jelent meg oly módon, hogy az a perköltségtől elkülönülő tartalommal lenne azonosítható.

A kutatás szabályozási korrekció szükségességét nem támasztotta alá. A H25.2 hipotézis nem igazolódott be.

K25	Milyen korrekció lehet szükséges a per kimenetelével összefüggésben?
H25.3	Perbeli kötelezés tartalma tekintetében a gyakorlat meghatározza, hogy emailben, DVD-n, szkennelt vagy előállított PDF-formátumban kell megismerhetővé tenni az adatokat. A kereshetőség, illetve „meghatározott módon” fordulat esetében korrekció szükséges.

A feltárt joggyakorlat szerint egyrészt a felperesek kereseti kérelme tartalmazhat az adatok kiadásának módjára, formátumára vonatkozó kérelmeket,¹⁰⁴³ másrészt a bíróságok ítéleteikben (figyelemmel a kereseti kérelemhez kötöttségre is) rendelkezhetnek az adatok kiadásának módjáról, formátumáról.¹⁰⁴⁴

A kutatás szabályozási korrekció szükségességét alátámasztotta, az ügyvédi fókuszcsoportos megbeszélés az informatikai szabályozás pontosítását kiemelt szabályozási célként fogalmazta meg. A H25.3 hipotézis beigazolódott.

6.4.2.4 Bírői jogorvoslat

55. táblázat: A 26. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K26	Hogyan fokozható az információszabadság, különösen a gyors információhoz jutás a jogorvoslatokkal összefüggésben?
H26.1	A jogorvoslati fórumok korlátozásával, ezáltal az eljárás tartamának csökkenésével, az alapjog nagyobb mértékben tud érvényesülni, és elkerülhető az, hogy az adatok megismerésük időpontjában ne váljanak tárgytalanná, elavulttá.

Forrás: saját szerkesztés

¹⁰⁴¹ Lásd pl. Kúria Pfv.21.420/2016/7. [11] és [12] pont, Kúria Pfv.22.166/2017/4. [7], [12] és [15] pont.

¹⁰⁴² Lásd pl. Kúria Pfv.21.532/2017/6. [2] pont.

¹⁰⁴³ Lásd pl. Kúria Pfv.20.014/2018/7. [1] pont, Kúria Pfv.20.767/2018/5. [4] és [6] pont, Kúria Pfv.21.081/2018/5. [1] és [2] pont.

¹⁰⁴⁴ Lásd pl. Kúria Pfv.22.166/2017/4. [7] pont, BDT2017. 3775. (Debreceni Ítéletábra Pf.I.20.428/2017/6.) [21] pont.



A kutatás során az **adatigénylőkkel folytatott interjúk** egyértelműen alátámasztották, hogy a megismerni kívánt adatokhoz történő hozzájutás gyorsasága alapvető jelentőséggel bír. Adatigénylői oldalon elsősorban a közérdekű adatok kiadása iránt indított perek minél rövidebb időn belüli lezárása kapcsán fogalmazódott meg javaslat, tekintettel arra, hogy a közérdekű adat iránti igény sok esetben az idő múlásával elveszíti aktualitását, a közérdekű adat, illetve ezen adat megismerésének jelentősége elenyészik. A jelenlegi szabályozás ugyan rögzíti, hogy a bíróság soron kívül jár el,¹⁰⁴⁵ ugyanakkor a szabályozás egésze nem szolgálja megfelelően az eljárás gyors lefolytatását.

Erre tekintettel szabályozási korrekció mutatkozik szükségesnek, azzal, hogy a gyorsítás nemcsak a jogorvoslati fórumok korlátozásával érhető el, hanem például a sajtó-helyreigazítási perekre irányadó előírások analógiaként történő figyelembevételével kialakított szabályozással is. Ennek megfelelően a közérdekű adat kiadása iránti perekre (ideértve a költségtérítéssel összefüggő pereket is) irányadó különös szabályokat az Infotv. 31. §-a és a Pp. tartalmazná.

A perek gyorsításának szükségessége vonatkozásában a H26.1 hipotézis beigazolódott.

Jogalkotási javaslat

Infotv.

31. § (2a) Az adatkezelő a perben az igény teljesítése megtagadásakor közölt indokot csak a bíróság engedélyével, akkor változtathatja meg, ha az ezt megalapozó körülmény önhibáján kívül az indok közlését követően jutott tudomására, vagy ha ehhez kiemelkedően fontos közérdek fűződik. A bíróságnak az indok megváltoztathatóságával kapcsolatos végzése tekintetében külön fellebbezésnek helye nincs.

(3) A pert az igény elutasításának közlésétől, a határidő eredménytelen elteltétől, illetve a költségtérítés megfizetésére vonatkozó határidő lejártától számított harminc napon belül kell megindítani az igényt elutasító **közérdekű adatot kezelő szervezet** közfeladat-ellátó-szerv ellen. Ha az igény elutasítása, nem teljesítése vagy az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összege miatt az igénylő a Hatóság vizsgálatának kezdeményezése érdekében a Hatóságnál bejelentést tesz, a pert a bejelentés érdemi vizsgálatának elutasításáról, a vizsgálat megszüntetéséről, az 55. § (1) bekezdés b) pontja szerinti lezárásáról szóló vagy az 58. § (3) bekezdése szerinti értesítés kézhezvételét követő harminc napon belül lehet megindítani. **Ha az adatkezelő a teljesítésre nyitva álló határidő lejártát követően tájékoztatja az igénylőt az igény elutasításáról, a keresetindítási határidő a tájékoztatás közlésétől újratekintődik.** A perindításra rendelkezésre álló határidő elmulasztása esetén igazolásnak van helye.

(3a) Ha az adatkezelő az igénylő közérdekű adat megismerésére vonatkozó igényét részben elutasítja, illetve részben a teljesítésre nyitva álló, vagy az adatkezelő által a 29. § (2) bekezdése szerint meghosszabbított határidő eredménytelenül telt el, részben pedig az adatigénylés teljesítéséért költségtérítést állapít meg, az igénylő a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény elutasítása vagy a teljesítésre nyitva álló, vagy az adatkezelő által a 29. § (2) bekezdése szerint meghosszabbított határidő eredménytelen eltelte miatt, valamint az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegének felülvizsgálata érdekében egy perben is bírósághoz fordulhat. Ebben az esetben a per megindítására rendelkezésre álló határidőként a (3) bekezdésnek megfelelő számított és az igénylő számára kedvezőbb határidőt kell figyelembe venni.

(8) A bíróság jogerős ítélete ellen nincs helye felülvizsgálatnak, ha a másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta.

Pp.

**XXXVIII/A. FEJEZET
KÖZÉRDEKŰ ADAT KIADÁSA IRÁNTI PER
136/a. Közérdekű adat kiadása iránti per**

507/A. § [Perindítás]

A közérdekű adat kiadását igénylőnek a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény

¹⁰⁴⁵ Infotv. 31. § (6) bek.



adatkezelő általi elutasítása vagy a teljesítésre nyitva álló határidő eredménytelen eltelte esetén a közérdekű adat kiadása iránti, valamint az adatigénylés teljesítéséért az adatkezelő által megállapított költségtérítés összegének felülvizsgálata iránti keresetét (a továbbiakban együtt: közérdekű adat kiadása iránti kereset) más, nem közérdekű adat kiadása iránti keresettel összekapcsolni vagy egyesíteni nem lehet.

507/B. § [Perfelvétel]

(1) **Ha a keresetlevél perfelvételre alkalmas a bíróság legkésőbb a keresetlevél előterjesztésétől számított harmincadik napra kitzúzi a perfelvételi tárgyalást, amelyre a feleket idézi. Ha a keresetlevél csak a bíróság intézkedését követően válik tárgyalásra alkalmassá, a tárgyalás kitzúzására előirt határidő kezdő időpontját ettől az időponttól kell számítani. A tárgyalási időköz legalább három nap.**

(2) **A bíróság a perfelvételi tárgyalásra történő idézéssel egyidejűleg közli a keresetet az alperessel és felhívja a feleket, hogy az ügyre vonatkozó valamennyi okiratot és egyéb bizonyítási eszközt a tárgyalásra hozzák magukkal, az alperest pedig arra is, hogy a keresetre a tárgyaláson adja elő az írásbeli ellenkérelemnek megfelelő tartalmú nyilatkozatát.**

(3) **Az alperes legkésőbb a perfelvételi tárgyalás határnapját megelőző három nappal korábban írásbeli ellenkérelmet nyújthat be, feltéve, hogy azt egyidejűleg - ajánlott elsőbbségi postai küldeményként - a felperesnek is megküldi, és ennek tényét igazolja. Az e rendelkezések megsértésével teljesített perbeli cselekmények hatálytalanok.**

(4) **Ha a perfelvételi tárgyalást az alperes elmulasztotta és írásbeli védekezést sem terjesztett elő, a keresetet nem vitatottnak kell tekinteni és a bíróság a perfelvétel lezárását követően ítéletével a közérdekű adat kiadására kötelezi az alperest, kivéve, ha az eljárás megszüntetésének van helye. Ha a jelen lévő alperes korábban írásbeli ellenkérelmet nem terjesztett elő, azt legkésőbb a perfelvételi tárgyaláson szóban köteles előadni.**

(5) **A perfelvételi tárgyaláson a perfelvétel folytatása akkor rendelhető el, ha a perfelvétel lezárásának elháríthatatlan eljárásjogi vagy a bíróság, illetve a fél körülményeiben, működésében rejlő objektív akadálya van. A folytatólagos perfelvételi tárgyalás időpontját tizenöt napon belüli határrapra kell kitzúzni.**

507/C. § [Érdemi tárgyalás]

(1) **A bíróság a perfelvételt lezáró végzés meghozatalát követően nyomban megtartja az érdemi tárgyalást. Bizonyítás felvételének csak olyan bizonyítékokra vonatkozóan van helye, amelyek a tárgyaláson rendelkezésre állnak, vagy amelyeket a felek legkésőbb a perfelvételt lezáró végzés meghozataláig felajánlottak. A perben utólagos bizonyításnak nincs helye.**

(2) **Az érdemi tárgyalást akkor lehet elhalasztani, ha**

a) **ezt valamely fél kéri és a már feltárt bizonyítékokkal vagy egyéb módon valószínűsíti, hogy az általa felajánlott bizonyítás alkalmas és eredményes lehet a keresetben, illetve védekezésben előadottak igazolására vagy cáfolatára, vagy**

b) **az elrendelt bizonyítás lefolytatásának a fél körülményein kívül eső akadálya van és a bizonyítást indítványozó fél a bizonyítás lefolytatását továbbra is kéri; a távol lévő fél e nyilatkozatának beszerzése érdekében a tárgyalás elhalasztásának nincs helye.**

(3) **A (2) bekezdésben meghatározott feltételek hiányában a bíróság a bizonyítás elrendelését, illetve lefolytatását mellőzi.**

(4) **Az érdemi tárgyalás elhalasztása esetén a folytatólagos érdemi tárgyalást - ha ezt az ügy körülményei nem zárják ki - az elhalasztott tárgyalás határnapját követő tizenöt napon belüli határrapra kell kitzúzni.**

(5) **Ha a folytatólagos érdemi tárgyalást valamennyi fél elmulasztja, vagy a tárgyalást el nem mulasztó fél a tárgyalás megtartását nem kéri, és a mulasztó fél egyik esetben sem kérte előzőleg a tárgyalás távollétében történő megtartását, az eljárás szünetelésének nincs helye, a bíróság az eljárást hivatalból megszünteti.**

507/D. § [Ítélet]

A bíróság az ítéletét annak meghozatalától és kihirdetésétől számított tizenöt napon belül írásba foglalja, az ítélet meghozatalát és kihirdetését legfeljebb tizenöt napra halaszthatja el.

507/E. § [Egyéb kizáró és korlátozó rendelkezések]

(1) **A bíróság a per minden szakaszában - ideértve a felülvizsgálati eljárást is - soron kívül jár el.**

(2) **A perben**



a) *viszontkeresetnek,*
 b) *felfüggesztésnek,*
 c) *bírósági meghagyás kibocsátásának,*
 d) *a Nemzeti Adatvédelmi és Információszolgálat Hatóságnak az adatigénylő pernyertessége érdekében történő beavatkozásán kívül beavatkozásnak*
 nincs helye.

(3) *A 121. § (1) bekezdés c)-f) pontjában meghatározott esetekben a szünetelés tartama legfeljebb egy hónap.*

507/F. § [Perorvoslatok]
 (1) *A másodfokú bíróság a fellebbezést legkésőbb az iratok beérkezésétől számított harminc napon belül köteles elbírálni. A fellebbező fél ellenfele a fellebbezés kézbesítésétől számított nyolc napon belül kérheti tárgyalás tartását, és nyolc napon belül köteles előterjeszteni írásban a fellebbezési ellenkérelmet és az esetleges csatlakozó fellebbezést.*
 (2) *A Kúria a felülvizsgálati kérelmet legkésőbb az iratok beérkezésétől számított hatvan napon belül köteles elbírálni.*
 (3) *A közérdekű adat kiadása iránti perben hozott ítélet ellen perújításnak nincs helye.*

56. táblázat: A 27. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K27	Az információszabadsággal kapcsolatos perekben továbbra is a polgári peres eljárás szabályai szerint vagy inkább a közigazgatási perben alkalmazandó szabályozási rezsim szerint kellene eljárni?
H27.1	A bíróságok szempontjából a polgári peres eljárás megfelelőbb, mivel így nem szükséges közigazgatási bíróságoknak átadni az ügyek elbírálását.
H27.2	A jogorvoslati fórumok tekintetében a közigazgatási bírósági rendszer hatékonyabb: és ez az információszabadság területén sem járna az alapjog szükségtelen vagy aránytalan korlátozásával.

Forrás: saját szerkesztés

A kutatás során megvizsgálásra került, indokolt lenne-e a közérdekű adatok kiadása iránti perekre irányadó szabályozási rezsimet oly módon módosítani, hogy az ne a polgári, hanem a közigazgatási perekre irányadó szabályozás alá essen.

A megnyilatkozók döntő többségének véleménye szerint kívánatos, hogy az információszabadsággal kapcsolatos perek továbbra is polgári és nem közigazgatási ügyszakban kerüljenek lefolytatásra. A perek hagyományosan polgári bíróságok előtt zajlanak, a polgári bírók kellő szakmai ismeretekkel rendelkeznek a viták elbírálásához.

Nem kerültek feltárássra olyan adatok, amelyek egyértelműen alátámasztanák, hogy a jogorvoslati fórumok tekintetében a közigazgatási bírósági rendszer hatékonyabb, mint azon polgári peres eljárás, amelynek gyorsítása szabályozási eszközökkel elősegíthető.

A kutatás alapján osztjuk a fenti álláspontot: az információszabadsággal kapcsolatos perek továbbra is a polgári peres eljárás szabályai kerüljenek lefolytatásra, ugyanakkor az eljárások gyorsítása érdekében a jogorvoslati fórumrendszer felülvizsgálata – ha nem is a közigazgatási peres eljárási szabályok analógiájára, de – indokolt. **A H27.1 hipotézis így beigazolódott, a H27.2 hipotézis részben igazolódott be.**

6.4.2.5 Végrehajtás



57. táblázat: A 28. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K28	Milyen korrekciós eszközökkel növelhető a végrehajtás szerepe és sikeressége?
H28.1	A jogerős ítéletek végrehajtásának fokozása érdekében korrekció alkalmazása válhat szükségessé.
H28.2	Az önálló bírósági végrehajtók eljárását és hatékonyságát növelheti, ha megfelelően tájékoztatottak az információszabadsággal kapcsolatos szabályokról.

Forrás: saját szerkesztés

A Vht. értelmében a végrehajtást foganatosító bíróság 500 000 Ft-ig terjedő rendbírással sújtja az adóst vagy a végrehajtási eljárásban közreműködésre kötelezett személyt, szervezetet, ha a végrehajtásból eredő, jogszabályban foglalt kötelezettségének nem tesz eleget, vagy a végrehajtást végző hatóság intézkedésének eredményességét akadályozó magatartást tanúsít. A kiszabott rendbírás összege nem haladhatja meg a végrehajtási ügyértéket. Az adóssal szemben nem lehet rendbírást kiszabni kizárólag abból az okból, hogy a végrehajtható okiratban foglalt kötelezettségét nem teljesíti.¹⁰⁴⁶

Emberi Jogok Európai Bírósága

A Bíróság a 2009-es Kenedi-döntésben hangsúlyozta, hogy az eredeti iratokhoz való, történeti kutatás céljából történő hozzáférés a kérelmező véleménynyilvánítás szabadságához fűződő jogának lényeges elemét képezi.¹⁰⁴⁷ A Bíróság azonban megjegyezte azt is, hogy a végrehajtás iránti eljárás során a hazai bíróságok újból és újból az eredeti határozattal összhangban, a kérelmező javára döntöttek, és bírással sújtották az alperes Minisztériumot. Az EJEB ezzel összefüggésben megállapította, hogy az önkényességgel volt egyenértékű és a magyar jog semmibevételét jelentette, a hatóságok makacs vonakodása attól, hogy a végrehajtást elrendelő végzésben foglaltaknak eleget tegyenek.¹⁰⁴⁸

A kérelmező azt állította, hogy a magyar hatóságok elhúzódó vonakodása attól, hogy bírósági végzésben engedélyezett korlátlan hozzáférést biztosítsanak számára egyes dokumentumokhoz, megakadályozta őt abban, hogy eleget tegyen egy szakmai kötelezettségvállalásnak, nevezetesen, hogy objektív tanulmányt írjon a magyar állambiztonsági szolgálat 1960-as évekbeli működéséről. Képtelen volt elérni a bírósági végzés észszerű időn belüli végrehajtását.¹⁰⁴⁹

Sajtó

A Pesti Központi Kerületi Bíróság pénzbírással sújtotta az adatkezelő Pénzügyminisztériumot, amelynek összege 200.000 Ft volt. A minisztériumnak a végrehajtható bírósági döntés értelmében Demeter Márta országgyűlési képviselő rendelkezésére kell bocsátania a paksi atomerőmű szerződésének módosításával kapcsolatos valamennyi dokumentumot.¹⁰⁵⁰

K28	Milyen korrekciós eszközökkel növelhető a végrehajtás szerepe és sikeressége?
H28.1	A jogerős ítéletek végrehajtásának fokozása érdekében korrekció alkalmazása válhat szükségessé.

„A végrehajtás szempontjából a közérdekű adatokkal kapcsolatos ügyek esetében **ügyvédek beszámoló**i alapján az első nehézség, hogy ezekben az ügyekben nem áll rendelkezésre hatékonyan

¹⁰⁴⁶ Vjt. 45/A. § (1) bek.

¹⁰⁴⁷ Kenedi kontra Magyarország (31475/05), 2009 május 26. [43]; Ehhez hasonlóan: Társaság a Szabadságjogokért kontra Magyarország (37374/05.), 2009.04.14. [35]-[39]

¹⁰⁴⁸ Kenedi kontra Magyarország (31475/05), 2009 május 26. [45]

¹⁰⁴⁹ Kenedi kontra Magyarország (31475/05), 2009 május 26. [3]

¹⁰⁵⁰ <https://444.hu/2021/08/24/penzbirsagot-kapott-a-penzugyminiszterium-mert-nem-adjak-ki-a-paksi-hitelszerzodes-modositasarol-szolo-dokumentumokat>



igénybe vehető és valóban kényszerítő erejű végrehajtási eszköz. A kikényszerítés tulajdonképpen csak a bírágon keresztül lehetséges, hiszen a kötelezett aktív közreműködése nélkül nem tud az adatkérő hozzáférni az adatokhoz egy állami szerv vagy intézmény esetében. Kérdéses azonban, hogy a végrehajtási eljárásban kiszabható, alkalmanként 500 000 Ft-ig terjedő pénzbírság valójában milyen visszatartó hatással bír, különösen, ha a bírságolás lehetőségével visszafogottan élnek a bíróságok. Egy a Pénzügyminisztérium ellen folyó végrehajtási eljárásban például csupán 200 000 Ft-ot szabtak ki a minisztériumra 2021 augusztusában úgy, hogy a bíróság már 2019 októberében meghozta a jogerős döntést arról, hogy a tárcának ki kell adnia az azt kikérő országgyűlési képviselőnek a paksi hitelszerződés módosításáról szóló dokumentumokat¹⁰⁵¹.

A közérdekű adatok megismerése iránti perekben eljáró és ítélező **bírók** a végrehajtás szükségességéről és eredményéről rendszeresen nem kapnak tájékoztatást. Az ügyben eljáró bíróságnak csak esetlegesen értesül a végrehajtás elrendelése iránti kérelemről, visszacsatolást legfeljebb a végrehajtás elrendelésének megtörténtéről kap, mivel a végrehajtási lap utóiratként fog lajstromozásra kerülni. Volt bíróság, aki hasznosnak találná, ha a bíróság az ítéleteik végrehajtásáról értesülnének, tudnának azok „utóéletéről”, más bíróság ugyanakkor nem tartotta szükségesnek a változtatást.

„A Btk. szerint az, aki a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvényi rendelkezések megszegésével közérdekű adatot az adatigénylő elől eltitkol, vagy azt követően, hogy a bíróság jogerősen a közérdekű adat közzétételére kötelezte, tájékoztatási kötelezettségének nem tesz eleget, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Ugyanakkor a statisztikai adatok azt mutatják, hogy a gyakorlatban egyáltalán nem jutnak el a vádemelésig sem ezek az ügyek.”¹⁰⁵¹

A **mélyinterjúk** szerint ténylegesen hatástalan a büntetőjogi szabályozás a végrehajtás vonatkozásában, s célszerűbbnek tűnik bírság alkalmazása.

A végrehajtás vonatkozásában javaslatként fogalmazódott meg, hogy

- az információs szabadsággal kapcsolatos ügyeket ki kellene venni a végrehajtás alól,
- a NAIH működjön közre a végrehajtás kapcsán, például a teljesítés elmaradása esetén bírságot szedjen,
- a személyes felelősség itt is segíthet (pl. a polgármester fizetéséből vonják a büntetést), illetve gazdasági társaságok esetén szerepe lehet annak is, hogy ha be van jegyezve a végrehajtás, mivel ebben az esetben a társaság nem tud hitelt felvenni.

A kutatás más eredményei azt támasztják alá, hogy a közzétételi kötelezettség teljesítésének eredményességét elősegíti, ha a NAIH-nak a puha eszközök mellett kemény jogkövetkezmények alkalmazására, bírság kiszabására is lehetősége van. Ugyancsak szükségesnek mutatkozik, hogy a NAIH bírságolás révén elősegítse a közérdekű adatok kiadását olyan esetekben, amikor ezt jogerős bírósági ítélet előírta, de az adatkezelő ennek ellenére nem teljesítette az ítéletben foglaltakat. A fellépés hatékonyságának biztosítása és a bírósági ítéletek végrehajtásának általános szabályaitól történő kellő elválasztás érdekében a NAIH a bírság megfizetésére az adatkezelő vezetőjét kötelezhetné.

További puha szankcióként előírandó, hogy a NAIH határozatát - az adatkezelő azonosító adatainak közzétételével történő - nyilvánosságra hozza.

A H28.1 hipotézis részben beigazolódott.

Az egyedi adatigényléssel összefüggésben indított perben született, a közérdekű adatok kiadását előíró ítélet végrehajtásának elmaradásával kapcsolatos bírságolás vonatkozásában az alábbi jogalkotási javaslatot fogalmazzuk meg, azt beleillesztve az információs szabadság hatósági eljárás szabályába.

Javaslat az Infotv. módosítására

¹⁰⁵¹ Magyar Helsinki Bizottság: Hazai és nemzetközi bírósági döntések végrehajtása Magyarországon, 2021. 10. oldal, https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2021/12/MHB_birosagi_dontesek_vegrehajtasa_2021.pdf

61/F. § (1) A Hatóság abban az esetben is információszabadság hatósági eljárást indíthat, ha vizsgálata alapján vagy egyébként valószínűsíthető, hogy a közérdekű adatot kezelő szervezet az egyedi adatigénylés tárgyában meghozott jogerős ítélet végrehajtását elmulasztva nem teljesítette az egyedi adatigénylést.

(2) Az (1) bekezdés szerinti információszabadság hatósági eljárásban az ügyintézési határidő harminc nap, amely határidőbe nem számít bele a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő.

(3) Az információszabadság hatósági eljárásban hozott határozatában a Hatóság

a) megállapíthatja a közérdekű adat adatigénylő részére történő, jogerős bírósági ítélet szerinti kiadása elmulasztásának tényét,

b) bírságot szabhat ki a közérdekű adatot kezelő szervezet vezetőjével szemben.

(4) A bírság mértéke százezertől ötmillió forintig terjedhet.

(5) A Hatóság elrendelheti határozatának – a közérdekű adatot kezelő szervezet azonosító adatainak közzétételével történő - nyilvánosságra hozatalát, ha a bekövetkezett jogsérelem súlya a nyilvánosságra hozatalt indokolja.

K28	Milyen korrekciós eszközökkel növelhető a végrehajtás szerepe és sikeressége?
H28.2	Az önálló bírósági végrehajtók eljárását és hatékonyságát növelheti, ha megfelelően tájékoztatottak az információszabadsággal kapcsolatos szabályokról.

A kutatás, azon belül is elsősorban a **mélyinterjúk** és a **fókuszcsoportos interjúk** azt támasztják alá, hogy a közérdekű adatok megismerése iránti igény tárgyában hozott jogerős ítéletek végrehajtásával összefüggésben jelentős hiányosságok mutatkoznak. Az e körben történő előrelépést szolgálhatná az önálló bírósági végrehajtók oktatása, tájékoztatása, esetükben is a szemléletváltás ösztönzése.

Ebben jelentős szerepet kellene vállalnia a NAIH-nak, szakmai oldalról is támogatva az önálló bírósági végrehajtók körében kifejtendő edukációs erőfeszítéseket, együttműködve a végrehajtók érdekképviseleti szervezetével, illetve az illetékes minisztériummal.

A H28.2 hipotézis beigazolódott.

6.4.2.6 Büntetőjog

58. táblázat: A 29. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K29	Hogyan fokozható a büntetőjog, illetve a szabálysértési jog szerepe, fokozottabb érvényesülése?
H29.1	A büntetőbíróságok a közérdekű adattal visszaélés esetében a társadalomra való veszélyesség (jogtárgysérelem) csekély fokát állapítják meg, amely a büntetés kiszabás körében enyhébb büntetést, illetve az intézkedés tényleges mellőzését eredményezi.
H29.2	Szabálysértési alakzatok törvénybe iktatásával a bűncselekmények törvényi tényállásai keretei közzé nem illeszkedő, visszaélésszerű magatartások esetében is lenne megfelelő szankció, illetve preventív hatás.

Forrás: saját szerkesztés



A Btk. tartalmazza a közérdekű adattal visszaélés bűncselekményének tényállását.¹⁰⁵²

<p>Btk. 220. §</p> <p>(1) Aki a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvényi rendelkezések megszegésével</p> <p>a) közérdekű adatot az adatigénylő elől eltitkol, vagy azt követően, hogy a bíróság jogerősen a közérdekű adat közzétételére kötelezte, tájékoztatási kötelezettségének nem tesz eleget,</p> <p>b) közérdekű adatot hozzáférhetetlenné tesz vagy meghamisít, illetve</p> <p>c) hamis vagy hamisított közérdekű adatot hozzáférhetővé vagy közzé tesz,</p> <p>vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.</p> <p>(2) A büntetés büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha a közérdekű adattal visszaélést jogtalan hasznoszerzés végett követik el.</p>
--

A kerettényállás rendelkezéseit az Alaptörvény és az Infotv. rendelkezései töltik ki tartalommal.

Az elkövetési magatartás a tájékoztatási kötelezettség megszegése, a közérdekű adat hozzáférhetetlenné tétele vagy meghamisítása, valamint a hamis vagy hamisított közérdekű adat hozzáférhetővé tétele, illetve közzététele.

A közérdekű adattal kapcsolatos tájékoztatási kötelezettség megszegése akkor minősül bűncselekménynek, ha az elkövető a közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítése során vagy annak elutasításakor a közérdekű adatot az igénylő elől eltitkolja, vagy a tájékoztatási kötelezettségének azt követően nem tesz eleget, hogy a bíróság jogerősen a közérdekű adat közzétételére kötelezte. Az Infotv. 31. § (1) bekezdése alapján ugyanis az igénylő a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény elutasítása vagy a teljesítésre nyitva álló, illetve az adatkezelő által a 29. § (2) bekezdése szerint meghosszabbított határidő eredménytelen eltelte esetén a bírósághoz fordulhat. Az Infotv. 31. § (7) bekezdése értelmében, ha a bíróság a közérdekű adat igénylésére irányuló kérelemnek helyt ad, határozatában az adatkezelőt a kért közérdekű adat közzétételére kötelezi. Az Infotv.-ben szabályozott bírósági eljárás megfelelőbb eszköze a tájékoztatási kötelezettség kikényszerítésének, mint a kötelezettség elmulasztásának büntetőjogi szankcionálása, főként, hogy számos esetben a felek között az adatok közérdekű mivolta vitatott. Ha a bíróság határozata ellenére nem teljesítik a tájékoztatási kötelezettséget, az már oly mértékben sérti a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő érdeket, amihez szükséges büntetőjogi jogkövetkezményt fűzni.

A Btk. indokolása szerint a hozzáférhetetlenné tétel és a meghamisítás tevékenységgel valósítható meg. Ebben az esetben az elkövető tudatának ki kell terjednie arra, hogy az általa hozzáférhetővé, illetve közzé tett adat egészében vagy részben nem felel meg a valóságnak.

A közérdekű adattal visszaélés akár egyenes, akár eshetőlegesen szándékkal elkövethető. A jogtalan hasznoszerzési célzat miatt a minősített eset csak egyenes szándékkal valósítható meg.

A közérdekű adatokkal való visszaélés bűncselekmény miatti eljárások kimenetele 2013-tól 2018. június 30-ig az alábbiak szerint alakult:

59. táblázat: Közérdekű adatokkal való visszaélés bűncselekménye miatti eljárások

	Feljelentés elutasítása	Nyomozás megszüntetése	Vádemelés	Egyéb
2013	10	26	-	-
2014	7	24	-	1

¹⁰⁵² A korábbi szabályozásban a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (régí Btk.) 177/B. §-a a következők szerint rendelkezett: (1) Aki a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvényi rendelkezések megszegésével a) tájékoztatási kötelezettségének nem tesz eleget, b) közérdekű adatot hozzáférhetetlenné tesz vagy meghamisít, c) hamis vagy hamisított közérdekű adatot hozzáférhetővé vagy közzé tesz, vétséget követ el, és két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (2) A büntetés büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha az (1) bekezdésben meghatározott bűncselekményt jogtalan hasznoszerzés végett követik el.



2015r	7	28	-	1
2016	20	17	-	2
2017r	14	15	-	1
2018	19	5	-	-

Forrás: Magyar Helsinki Bizottság: Hazai és nemzetközi bírósági döntések végrehajtása Magyarországon 2021.

A közérdekű adattal visszaélés mint regisztrált bűncselekmény száma 2015 és 2019 között az alábbiak szerint alakult:

60. táblázat: Regisztrált közérdekű adattal visszaélés bűncselekmények

	2015	2016	2017	2018	2019
Közérdekű adattal visszaélés	-	5	1	2	4

Forrás: Legfőbb Ügyészség: Tájékoztató a 2019. évi bűnözésről, Budapest, 2020.

Korábban létezett szabálysértési alakzat is (adatvédelmi szabálysértés) az az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendeletben.

217/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet

26. § Aki

- a) a technikai adatvédelem követelményeinek nem tesz eleget,
 - b) az érintettet a személyes adatok védelméhez, illetőleg a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogának gyakorlásában akadályozza,
- hatvanezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

A jegyzői hatáskörbe tartozó szabálysértés védett jogtárgya az információbiztonság és az adatvédelem volt.

Az új jogszabály, a szabálysértésekről szóló 2012. évi II. törvény már nem tartalmaz ilyen rendelkezést, és a törvény miniszteri indokolása sem utal arra, hogy ennek mi az oka. Az Adatvédelmi szakértő blog (adatvedelmiszakerto.hu) hívja fel a figyelmet arra, hogy 2012 „*április 15-től tehát szabálysértési hatóság nem járhat el adatvédelmi ügyben, hanem kizárólag a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság az illetékes, amely adatvédelmi hatósági eljárást folytathat le. Eljárásában 10.000.000 Ft bírságot szabhat ki*”.¹⁰⁵³ A problémát értelemszerűen az jelenti, hogy bírság kiszabására a Hatóság csak adatvédelmi ügyekben jogosult, ennél fogva közérdekű adatok megsértésével összefüggésben csupán a Btk. 220. § szerinti jogkövetkezmények jelenthetnek visszatartó erőt, amely a két jogintézmény (adatvédelem és információszabadság) ellenőrzését és szankcionálását aránytalanul megbontja, különös tekintettel arra is, hogy a legtöbb esetben a közérdekű adatokkal visszaélésmegvalósulása esetén nem indul büntetőeljárás.

SZIKLAY mutatott rá 2011-ben, hogy a korábbi szabálysértési alakzattal kapcsolatosan kevés megbízható adat állt rendelkezésre, és álláspontja szerint a szabálysértések száma elhanyagolható.¹⁰⁵⁴ Álláspontunk szerint ebből fakadóan egy esetleges szabálysértési alakzat elfogadása esetén egyrészt az állampolgári tudatosság növelése, másrészt a NAIH reakciós fellépése teheti jelentékeny jogintézménnyé.

A kutatás során lezajlott mélyinterjúk alatt markánsan megfogalmazódott az az álláspont, amely szerint nem indokolt a közérdekű adattal visszaélés pönalizálása. A büntetőjogi feljelentések célja jellemzően most sem a büntetőeljárás lefolytatása, hanem az adatigénylés, illetve a jogerős

¹⁰⁵³ <https://www.adatvedelmiszakerto.hu/2012/04/vasarnaptol-nincs-adatvedelmi-szabalysertes/>

¹⁰⁵⁴ Sziklay Júlia: Az információs jogok kialakulása, fejlődése és társadalmi hatása. Pécsi Tudományegyetem, disszertáció, 2011. 120.



ítélet végrehajtásának kikényszerítése. A feljelentések nyomán nem indulnak eljárások. A H29.1. hipotézis beigazolódott, korrekció azonban nem szükséges.

A kutatás alapján nem mutatkozik szükségesnek a szabálysértési alakzat ismételt bevezetése sem, arra is figyelemmel, nem lenne biztosított, hogy a megfelelő szakmai ismeretekkel bíró hatóság járjon el a szabálysértési eljárásokban (korábban a jegyző járt el). A H29.2. hipotézis nem igazolódott be.

6.4.3 Alkotmánybíróság

61. táblázat: A 30. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K30	Kielégítő mértékben járul-e hozzá az Alkotmánybíróság az információszabadság érvényesüléséhez?
H30.1	Az alkotmányjogi panasz intézménye megfelelő módon hozzájárul az információszabadság biztosításához.
H30.2	Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a közpénz fogalmának tág értelmezése érvényesülhet a kilencedik alaptörvény-módosítást követően is, így e körben nincs szükség korrekcióra.
H30.3	A közérdekű adatok megismerésével kapcsolatos alapjogi szabályozási környezet nem változott olyan mértékben, amely a 2012 előtti határozatok figyelembevételének mellőzését megalapozná.
H30.4	A véleménynyilvánítás szabadsága és az információszabadság azonos védelmet élveznek, mivel mindkét jog a kommunikációs jogok közé sorolható, az információszabadság tekintetében felhasználhatók a véleményszabadsággal kapcsolatban kifejtett megállapítások.
H30.5	A személyes adatok védelme megfelelően biztosítható az információszabadság széles körű érvényesülése esetén is.

Forrás: saját szerkesztés

6.4.3.1 Alkotmányjogi panasz

H30.1	Az alkotmányjogi panasz intézménye megfelelő módon hozzájárul az információszabadság biztosításához.
-------	--

Forrás: saját szerkesztés

Az Alkotmánybíróság több hatásköre révén is jelentős korrekciós mechanizmusnak minősül – az egyik ilyen az alkotmányjogi panasz.

Alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva; illetőleg kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alkotmánybíróság eljárása, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.¹⁰⁵⁵

Az alkotmányjogi panasz benyújtásának egyik törvényi feltétele, hogy az indítványozó Alaptörvényben, így például a VI. cikk (3) bekezdésében biztosított jog sérelmére hivatkozzon. Egy alaptörvény-

¹⁰⁵⁵ Alaptörvény 24. cikk, Abtv. 26. §.



ellenesnek tartott bírói döntéssel szemben tehát akkor lehet az Alkotmánybírósághoz fordulni, „ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés” sérti az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát és a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette. Az indítványnak olyan elemet kell tartalmaznia, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként lehet értékelni, vagy amely felveti a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kérdését.

Az Alkotmánybíróság tartózkodik annak vizsgálatától, hogy a bírósági döntések indokolásában megjelölt bizonyítékok és megjelenő érvek megalapozottak-e, mint ahogy azt sem vizsgálja, hogy a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e az eljárásban beszerzett bizonyítékokat és előadott érveket, vagy a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás megalapozott-e. A tényállás megállapítása, a bizonyítékok értékelése és mérlegelése ugyanis az eljárási jogi szabályokban a jogalkalmazó számára fenntartott feladat. Az Alkotmánybíróságnak az ítéleteknek kizárólag az alkotmányossági szempontú felülvizsgálata során van jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésére, azonban nincs hatásköre a rendes bíróságok jogalkalmazásának felülbírálatára.¹⁰⁵⁶

A kutatás szerint az alkotmányjogi panasz intézménye megfelelő módon hozzájárulhat az információszabadság biztosításához. Az alkotmányjogi panasz lehetővé teszi az egyedi ügyekben alkalmazott jogszabály, illetve bírósági ítéletek Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát.

A H30.1 hipotézis beigazolódt.

6.4.3.2 Közpénz fogalma

H30.2	Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a közpénz fogalmának tág értelmezése érvényesülhet a kilencedik alaptörvény-módosítást követően is, így e körben nincs szükség korrekcióra.
-------	---

Forrás: saját szerkesztés

Az Alaptörvény VI. cikkének (3) bekezdése értelmében mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. A 39. cikk (2) bekezdése előírja, hogy a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyontól való elválasztásról szóló 2011. évi CXII. törvény 1. §-a alapján a közpénzekre és a nemzeti vagyontól való elválasztásról szóló adatok közérdekű adatok.

Az államhatalom átláthatóságának garantálása csak az egyik célja az információszabadságnak. Az **Alkotmánybíróság** szerint az Alaptörvény 39. cikke (2) bekezdésének hatálybalépésével ez kiegészült, mivel immáron a közpénzek vonatkozásában „a nyilvánosság előtti elszámolás, illetve az átláthatóság és a közélet tisztaságának elvét is megköveteli. Az Alaptörvény „A közpénzek” című fejezetében rögzíti a nemzeti vagyont, a közpénzekre kiterjedően az átlátható gazdálkodás követelményét, s kifejezetten rendelkezik arról is, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyontól való elválasztásról szóló adatok közérdekű adatok, függetlenül attól, hogy ezeket ki vagy mely szervezet birtokolja. Az Alaptörvény 39. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy a központi költségvetésből csak olyan szervezet részére nyújtható támogatás vagy teljesíthető szerződés alapján kifizetés, amelynek - egyebek mellett - a támogatás felhasználására irányuló tevékenysége átlátható. A (2) bekezdés pedig előírja, hogy a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. Az Infotv.-nek a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségére vonatkozó szabályai a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságát hivatottak biztosítani. A törvényalkotó ennek érdekében a közfeladatot ellátó személyek és az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesítő személyek/ szervezetek számára is egyaránt kötelezettségeket fogalmaz meg. Más szavakkal: az Alaptörvény immáron nemcsak a közhatalom, hanem kimondottan a közpénzek felhasználásának vonatkozásában is transzparenciát követel, szögezte le az Alkotmánybíróság.¹⁰⁵⁷

¹⁰⁵⁶ Ehhez lásd különösen: 3/2017. (II. 25.) AB határozat

¹⁰⁵⁷ 4/2021. (I. 22.) AB határozat [33] pont.



Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az információszabadság tárgyát elsősorban „a közérdekű adatok képezik. A fogalmat az Alaptörvény nem határozza meg teljeskörűen. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok vonatkozásában rögzíti egyedül kifejezetten, hogy azok közérdekű adatok. Az alapjog céljára figyelemmel nyilvánvaló ugyanakkor, hogy a közérdekű adatok köre nem korlátozódik az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése szerinti adatokra. Közérdekű adatnak minősül alapvetően az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint egyéb közfeladatot ellátó szervek és személyek kezelésében lévő, tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett információ és ismeret. A közérdekű adatok körét kifejezetten az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény VI. cikke alapján megalkotott Infotv. 3. § 5. pontja határozza meg, általános jelleggel. Ennek fényében a közérdekű adat fogalmát az Info tv. tartalmazza, az annak központi eleme. Az Info tv. 3. § 5. pontja mellett a közpénzekre vonatkozó adatok vonatkozásában az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése irányadó, amely az információszabadság Alaptörvényen belüli konkretizálásának tekinthető.¹⁰⁵⁸ E rendelkezés alapján a nyilvánosság előtti elszámolásra a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles, az általuk kezelt közérdekű adatokhoz való hozzáférést - különösen erre irányuló igény esetén - a közfeladatot ellátó szerveken kívüli szervezetnek is biztosítani kell.

Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdését egészíti ki, illetve konkretizálja a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) 7. § (1) bekezdése, amelynek értelmében a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása, az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Vagyontv.) 5. § (1) bekezdése, amikor is kimondja, hogy az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül. A nemzeti, illetve az állami vagyonnak a körét az Nvtv. 1. § (2) bekezdése és a 4. §-a, valamint a Vagyontv. 1. § (2) bekezdése határozza meg, illetve a két jogszabály kijelöli azon vagyonelemek körét, amelyekre hatályuk nem, vagy csak részben terjed ki [lásd: Vagyontv. 1. § (3) és (4) bekezdése]. Ezekén felül az Áht. 3/A. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a közfeladat egy jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat. Mindezek alapján közfeladatot ellátó - és ezáltal közérdekű adatot kezelő - szervnek kell tekinteni azt a szervet, amely jogszabályban kifejezetten meghatározott feladatot lát el, illetve azt, amelyik állami vagyonnal, vagyis közpénzzel gazdálkodik. Ezt a kört kiegészítik - az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésére tekintettel - az Infotv. 26. § (3) bekezdése, illetve 27. § (3) és (3a) bekezdése, amelyek szervtípustól függetlenül előírják a közpénzzel gazdálkodó, illetve abból részesülő természetes és jogi személyek, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek elszámolási kötelezettségét.¹⁰⁵⁹ A Vagyontv. 5. § (2) bekezdése a közpénzek, az állami vagyon működtetésének átláthatósága érdekében általánosságban terjeszti ki az Infotv. információszabadságra vonatkozó rendelkezéseinek az alkalmazását az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szervekre és személyekre, amikor kimondja, hogy ők az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősülnek.¹⁰⁶⁰

Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az állami támogatásban részesülő vagy más módon az államháztartással - a közpénzek felhasználásával - kapcsolatba kerülő szervezetek (például: cégek, civil szervezetek) esetében a vonatkozó adatok nyilvánosságának a követelménye közvetlenül visszavezethető az Alaptörvény 39. cikk (1) bekezdésének a támogatás felhasználására irányuló tevékenység átláthatóságát előíró szabályára, továbbá a (2) bekezdés első mondatára, amely szerint a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A természetes személyek esetében ugyanez a következtetés összetettebb mérlegelést igényel: egyrészt ők nem minősülnek az Alaptörvény 39. cikke szerinti „szervezet”-nek, másrészt kizárólag saját személyes céljaikat szolgáló adatkezeléseikre az Infotv. hatálya nem is terjed ki [Infotv. 2. § (6) bekezdés]. Esetükben az Infotv. 27. § (3)-(3a) bekezdései az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésének utolsó mondatával állnak összefüggésben, amely kimondja, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok. Összefoglalva: az a jogértelmezés áll az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésével és 39. cikk (2) bekezdésével összhangban, amely az adatnyilvánosság biztosítására irányuló alaptörvényi kötelezettség kapcsán figyelembe veszi, hogy az érintett személy vagy szervezet közpénzekkel gazdálkodik-e. Ezért egyrészt a közfeladatot ellátó szervek körét az Infotv. alkalmazásában tágan kell értelmezni, másrészt pedig a közérdekből nyilvános

¹⁰⁵⁸ 4/2021. (I. 22.) AB határozat [37] pont.

¹⁰⁵⁹ 4/2021. (I. 22.) AB határozat [63] pont.

¹⁰⁶⁰ 7/2020. (V. 13.) AB határozat [24] pont.



adatok tekintetében a közfeladatot ellátó szervek mellett az Infotv. 27. § (3) bekezdése szerinti adatok tekintetében az Infotv. 27. § (3a) bekezdése alapján a nem közfeladatot ellátó szervezetek és személyeket is tájékoztatási kötelezettség terheli.¹⁰⁶¹

Mindazonáltal az Alkotmánybíróság arra is felhívja a figyelmet, hogy mivel az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében elismert alapjog elsődleges célja az állami működés átláthatósága, ezért az adatigénylésnek alapjogi nézőpontból elsődlegesen a közfeladatot ellátó szervek felé kell irányulnia. Az Infotv. 27. § (3a) bekezdésében írt esetben - tehát ha valamely természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít - a közérdekből nyilvános adatoknak jellemzően a jogviszony mindkét alanya a birtokában van. Ezért a pénzügyi vagy üzleti kapcsolat másik alanyának - legyen az személy vagy szervezet - tájékoztatási kötelezettsége ebben az értelemben kiegészítő jellegű, és a közpénzekkel való gazdálkodás transzparenciájának mintegy végső - ugyanakkor az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésével összhangban álló - biztosítéka arra az esetre, ha a közfeladatot ellátó szerv bármely okból nem tud eleget tenni az adatigénylésnek. Ebben az összefüggésben tehát annak a természetes személynek, jogi személynek vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetnek, aki/amely szerződéses ügyletei révén közpénzt használ fel, vagy állami vagyonnal gazdálkodik, az adatnyilvánosságért viselt felelőssége „mögöttes” felelősséget jelent csupán.¹⁰⁶²

Az Alkotmánybíróság fenti megállapításaira figyelemmel a kutatás szerint az valószínűsíthető, hogy az Alkotmánybíróság esetében a közpénz fogalmának tág értelmezése érvényesülhet a kilencedik alaptörvény-módosítást követően is, s így e körben korrekció nem mutatkozik szükségesnek.

A H30.2 hipotézis beigazolódott.

6.4.3.3 Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatának átvétele

H30.3	A közérdekű adatok megismerésével kapcsolatos alapjogi szabályozási környezet nem változott olyan mértékben, amely a 2012 előtti határozatok figyelembevételének mellőzését megalapozná.
-------	--

Forrás: saját szerkesztés

Az **Alkotmánybíróság** a 22/2012. (V. 11.) AB határozatban rámutatott, hogy feladata az Alaptörvény védelme. Leszögezte: az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét - az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú - rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.

Az Alkotmánybíróság az egyes hatásköreiben eljárva alkotmány-értelmezést végez, akkor is, ha ez nem elvont, mint az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti hatáskörben, hanem jogszabály vagy bírói döntés vizsgálatához kapcsolódik. Az egyes intézményekről, alapelvekről és rendelkezésekről kialakított értelmezése a határozataiban található meg. Az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon (az 1949. évi XX. törvényen) alapuló alkotmánybírói döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírói döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az előző

¹⁰⁶¹ 7/2020. (V. 13.) AB határozat [27]-[29] pont.

¹⁰⁶² 7/2020. (V. 13.) AB határozat [30] pont.



Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.¹⁰⁶³

Antal Attila a 22/2012. (V. 11.) AB határozat kapcsán rámutat, az abban kidolgozott teszt a korábbi alkotmánybírói gyakorlat három konkrét elemét vizsgálja: (a) azon elvek érvényességét, amelyeket az Alaptörvény hatálybalépése előtti határozatok alkotmányjogi kérdései kapcsán fogalmazott meg; (b) utal azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításaira, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg; (c) megemlíti az Alkotmányon alapuló alkotmánybírói döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapításokat. Az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó alkotmánybírói megállapítások érvényesek maradnak, feltéve, ha „az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően”. Az elvi jelentőségű megállapítások pedig „értelemszerűen irányadók” az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírói döntésekben is.

Antal szerint a teszt három olyan elemből áll, amelyek elvárásokat fogalmaznak meg a korábbi gyakorlat átvételének mérlegelésével kapcsolatban. (a) Az Alkotmánybíróság elvi érvelés mutat rá, hogy a tesztnek a fentiekben megfogalmazott konkrét egységei nem jelentik az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, éppen ezért az Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván (összevetés és gondos mérlegelés). (b) Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya (változatlan vagy jelentős mértékű hasonlóság). (c) Végül az Alkotmánybíróság felállít egy megdönthető vélelmet az Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetére, hiszen ilyenkor nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni (megdönthető vélelem a rendelkezések tartalmi egyezősége esetén).¹⁰⁶⁴

Az **Alkotmány** 61. § (1) bekezdése kimondta, hogy a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás és a szólás szabadságához, továbbá a közérdekű adatok megismeréséhez, valamint terjesztéséhez.

Az **Alaptörvény** VI. cikkének (3) bekezdése szerint mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.

Az **Alkotmánybíróság** a 21/2013. (VII. 19.) AB határozatban ismertette, az 1949. évi alkotmány nem ismerte el a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot, az az 1989. évi XXXI. törvény révén vált az Alkotmány részévé. A Alkotmánybíróság azt is rögzítette, hogy az adott döntése kapcsán az alapvető jog célját érintően figyelembe vette az Alkotmányban azonos módon biztosított alapjog rendelkezésével kapcsolatban korábban megállapított szempontokat, s ennek megfelelően hivatkozott is 1990-es években született határozatokat.¹⁰⁶⁵

A fentiekre tekintettel megállapítható, hogy a közérdekű adatok megismerésével kapcsolatos alapjogi szabályozási környezet nem változott olyan mértékben, amely a 2012 előtti alkotmánybírói határozatok figyelembevételének mellőzését alapozná meg.

A H30.3 hipotézis beigazolódott.

6.4.3.4 Véleménynyilvánítás szabadsága

H30.4	A véleménynyilvánítás szabadsága és az információs szabadság azonos védelmet élveznek, mivel mindkét jog a kommunikációs jogok közé sorolható, az információs szabadság tekintetében felhasználhatók a véleményszabadsággal kapcsolatban kifejtett megállapítások.
-------	--

¹⁰⁶³ 22/2012. (V. 11.) AB határozat 3.1. pont.

¹⁰⁶⁴ Antal Attila: Az Alkotmánybíróság határozata korábbi gyakorlatának érvényességéről, Jogesetek Magyarázata 2013/2.

¹⁰⁶⁵ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat [29]-[31] pont.



Forrás: saját szerkesztés

A véleménynyilvánítás szabadságának és az információszabadságnak az összefonódását tükrözi az **EJEB** azon gyakorlata, amely arra tekintettel alakult, hogy a közérdekű adatok kiadásához fűződő jogosultság emberi jogi megalapozottságú jognak is tekinthető. A közérdekű adatok megismerésének igénye az EJEB gyakorlatában kezdetben a véleménynyilvánításhoz, illetve a sajtószabadsághoz való jog sajátos velejárójaként jelent meg.

Az **Alkotmánybíróság** is többször foglalkozott a véleménynyilvánítás szabadságának és az információszabadságnak a kapcsolatával.

Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a közérdekűadat-igénylés alkotmányos kérdéseivel és megerősítette azt, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jog alkotmányos alapjog, és mint a kommunikációs alapjogok egyik nevesített joga ugyan nem korlátozhatatlan alapjog, de a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának egyik feltételeként és annak részeként kitüntetett alkotmányos védelemben részesül. Az információszabadságot korlátozó rendelkezéseket megszorítóan kell értelmezni, mert az információszabadság, a közhatalom gyakorlásának nyilvánossága, az állam és a végrehajtó hatalom tevékenységének átláthatósága, ellenőrizhetősége feltétele a bírálhatóság jogának, a kritika szabadságának, a szabad véleménynyilvánításnak. Ez az alapjog tehát - az alkotmányos korlátok megítélésével összefüggésben - legalább annyi alkotmányos védelmet élvez, mint az „anyajog”, a véleménynyilvánítás szabadsága. A nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánossága előtti működése, a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája.¹⁰⁶⁶

Alkotmányjogi értelemben a véleménynyilvánítás szabadsága tekinthető az ún. kommunikációs jogok „anyajogának”, az információszabadság pedig a kommunikációs alapjogok egyik nevesített joga. A két jog kapcsolata magától értetődő: a tájékozott véleménynyilvánítás feltételezi a közérdekű információkhoz való hozzáférést, az információszabadság gyakran előkérdése és feltétele a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorolhatóságának, hiszen a kellő informáltság, a tények ismerete a szólásszabadság egyik feltétele.

Az Alkotmánybíróság szerint pontosabban írható le a két alapjog kapcsolata, ha az információszabadság két elemét - az információhoz való hozzáférést és annak terjesztését - külön kezeljük. Az információhoz való hozzáférés, a közérdekű információ megismerésének joga alapvetően megelőzi és elősegíti a véleményalkotást, a közérdekű adat terjesztésének a joga azonban lényegében már a véleménynyilvánítási jog részeként értékelhető.

Az információszabadság tehát az egyik nevesített kommunikációs alapjog, amelynek az alapjogok rendszerében a véleménynyilvánítási joggal való összefüggése miatt kitüntetett szerepe van, és ahogy a véleménynyilvánítási jognak, úgy az információszabadsághoz való jognak is kevés más joggal szemben kell engednie.¹⁰⁶⁷

Az Alkotmánybíróság rámutatott mindezekon túlmenően arra is, hogy a véleménynyilvánításhoz való jog biztosítása mellett, illetve azon keresztül a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapvető jog végeredményben a Nemzeti hitvallás azon pontja érvényre juttatását is szolgálja, mely szerint „valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi”. „Ennél fogva a polgárait szolgáló demokratikus állam működésének egészével, általánosságban a közfeladatok ellátásával kapcsolatos alaptörvényi követelmény tehát az átláthatóság és a közélet tisztasága, valamint a közügyek méltányos, visszaélés és részrehajlás nélküli intézése”. Az információszabadság alkotmányos funkciója tehát az állam demokratikus működésének a garantálása. A közhatalom-gyakorlás nyilvánossága, illetve szélesebb értelemben véve a közügyek átláthatósága kétségkívül előfeltétele más alapjogok (véleménynyilvánítás, közösségi döntéshozatalban való részvétel) gyakorlásának, illetve a hatékony állami működés egyik biztosítékának is tekinthető.¹⁰⁶⁸

¹⁰⁶⁶ Kúria Pfv.20.391/2016/4. [19] pont és az ott hivatkozott joggyakorlat.

¹⁰⁶⁷ Lásd pl. 13/2019. (IV. 8.) AB határozat [31] és [33] pont, 3147/2019. (VI. 26.) AB határozat [18] pont.

¹⁰⁶⁸ 8/2016. (IV. 6.) AB határozat [43] pont és az abban hivatkozott joggyakorlat.



Figyelemmel a fentiekre megállapítható, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága és az információszabadság azonos védelmet élveznek, mindkét jog a kommunikációs jogok közé sorolható.

A H30.4 hipotézis beigazolódott.

6.4.3.5 Személyes adatok védelme

H30.5	A személyes adatok védelme megfelelően biztosítható az információszabadság széles körű érvényesülése esetén is.
-------	---

Forrás: saját szerkesztés

A személyes adatok védelmének alapvető biztosítéka, hogy a személyes adatok csak a GDPR szerinti jogalapot fennállta esetén kezelhetők. Az adatnyilvánosságot elrendelő törvény nélkül erre nincs jogszerű lehetőség.

Az Infotv. maga is tartalmaz olyan (törvényi) rendelkezést, amely személyes adatok kezelésére - az Infotv. 5. § (1) bekezdésének megfelelően - lehetőséget ad. Az Infotv. 26. § (2) bekezdése szerint közérdekből nyilvános adat a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata, valamint azok a személyes adatai, amelyek megismerhetőségét törvény előírja. Az Infotv. 26. § (1) bekezdése értelmében a közfeladatot ellátó szervnek lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot - az Infotv.-ben meghatározott kivételekkel - erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse. Vagyis az Infotv. 26. § (2) bekezdésében közérdekből nyilvános adatként nevesített személyes adatok az Infotv. 26. § (1) bekezdése alapján főszabályként nyilvánosak, ezek megismerhetőségét erre irányuló adatigény esetén tehát biztosítani kell. Az Infotv. 26. § (1)-(2) bekezdései kapcsán fontos továbbá megjegyezni, hogy e rendelkezések alapján a külföldi állam képviselőiben fellépő szervek vagy személyek adataira is kiterjed a törvény hatálya. Az Infotv. ugyanis a hivatkozott rendelkezéseiben a közfeladat meghatározásánál nem köti ki, hogy az kizárólag magyar állami, magyar helyi önkormányzati vagy magyar jogszabályban meghatározott egyéb közfeladat lehet. (Ha tehát a magyar közfeladatot ellátó szerv vagy személy külföldi kiküldetése alatt a külföldi állam képviselőivel folytat tárgyalásokat, akkor e tárgyalópartnerek neve és beosztása is közérdekből nyilvános adat az Infotv. alapján.)¹⁰⁶⁹

Kiemelendő, hogy nem a jogalkalmazó, hanem maga a törvény köti feltételekhez a személyes adatok megismerését. Az Infotv. 3. § 5. pontja eleve kizárja a személyes adatokat a közérdekű adat fogalmából, mely ekként akadályát képezi annak, hogy személyes adatok közérdekű adatként megismerhetővé váljanak. Az Infotv. 3. § 6. pontja szerinti közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségét érintően sem állapítható meg, hogy jogértelmezéssel korlátozta a bíróság az információszabadság érvényesülését.¹⁰⁷⁰

Az adatszolgáltatás megtagadásának törvényes oka lehet, ha az adatigény nem nyilvános személyes adatok megismerésére irányult. Az Alkotmánybíróság nyomán fontos azonban megjegyezni, hogy a személyes adat közérdekből nyilvános adattá válik, ha nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli [Infotv. 3. § 6. pont, illetve 26. § (2) bekezdés]. A közérdekből nyilvános személyes adatra pedig az Infotv. 28. § (1) bekezdés második mondata válik irányadóvá: „A közérdekből nyilvános adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.” Ennélfogva a közérdekű adatokhoz hasonlóan a közérdekből nyilvános személyes adatok megismerése iránt is lehet az Infotv. 28. § (1) bekezdés első mondata alapján adatigényt előterjeszteni, melynek teljesítése a személyes adatok védelmére hivatkozással így már alapvetően nem tagadható meg.¹⁰⁷¹

¹⁰⁶⁹ 3254/2018. (VII. 17.) AB határozat [34] pont.

¹⁰⁷⁰ 3/2018. (IV. 20.) AB határozat [37] pont.

¹⁰⁷¹ 3254/2018. (VII. 17.) AB határozat [36] pont.



Alapvetően nem lehet a közérdekű adatok megismeréséhez való alapjog sérelmét megállapítani azért, mert a bíróság az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében biztosított személyes adatok védelméhez való jog alapján személyes adatokat részesít védelemben, s a személyes adatok megismerésére irányuló adatigény teljesítését megtagadhatónak ítéli. Abban az esetben viszont, ha az adatigény tárgyát képező személyes adatok közérdekből nyilvános adatoknak minősülnek [vagy az érintett a személyes adatai nyilvánosságra hozatalához hozzájárul; lásd az Infotv. 5. § (1) bekezdését], akkor főszabállyá az ilyen adatok kapcsán a nyilvánosság válik, s az adatszolgáltatás a személyes adatok védelméhez való jog alapján így már alapvetően nem tagadható meg. A korlátozás, azaz a „megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait” - az Infotv. 31. § (2) bekezdése értelmében - mindig „az adatkezelőnek kell bizonyítania”. Amennyiben tehát az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az adatszolgáltatás-megtagadás okaként a személyes adatok védelméhez való jogra hivatkozik, köteles bizonyítani, hogy e jog valóban indokolttá teszi az adatigény teljesítésének megtagadását. Az Infotv. 31. §-a szerint indított, az alapjogi jogérvényesítés szempontjából garanciális jelentőségű bírósági felülvizsgálatban pedig a bíróság - az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése és I. cikk (3) bekezdése alapján - köteles a korlátozás, azaz az adatszolgáltatás-megtagadás jogcímét, illetve tartalmi indokoltságát felülvizsgálni. A személynevek (személyes adatok) megismerésére irányuló adatigény teljesítésének megtagadása miatt eljáró bíróság ezért - arra vonatkozó felperesi kérelem esetén - vizsgálni köteles, hogy az adatigény közérdekből nyilvános adatok megismerésére irányult-e, s a kért információ megismerésének a személyes adatok védelméhez való jog egyáltalán indokolt akadályát képezhet-e. Ez a közérdekű adatok megismeréséhez való jogból fakadó követelmény, aminek a bírósági eljárásban alkalmazott jogszabály (Infotv. 31. §-a) alkalmazásának meg kell felelnie.¹⁰⁷²

Nem lehet tehát a közérdekű adatok megismeréséhez való alapjog sérelmét megállapítani azért, mert személyes adatokat az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében biztosított személyes adatok védelméhez való jog alapján a bíróság védelemben részesít. Nem sérül a közérdekű adatok megismeréséhez való jog tehát akkor, ha a bíróság egy személyes adatok megismerésére irányuló adatigényt a személyes adatok védelmére hivatkozással megtagadhatónak minősít.¹⁰⁷³

Mivel személyes adat nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét - az érintett hozzájárulása hiányában - kifejezetten törvénynek kell elrendelnie, ezért a bíróság sem vizsgálhatta, hogy önmagában a szükségességi-arányossági teszt alapján indokolt lenne-e a természetes személy külső véleményadókat nevét megismerhetővé tenni, illetve, hogy mely személyes adatok megismerhetővé tétele minősülne arányos beavatkozásnak a közérdekű adatok megismeréséhez való jog biztosítása érdekében.¹⁰⁷⁴

A kutatás során feltárássra kerül olyan vélemény, amely szerint logikai ellentmondás feszül a személyes adatok védelme és az Infotv. 3. § 6. pontja szerinti definíció között. A személyes adatok védelméhez való jog alapjogként az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti szükségességi-arányossági teszt alapján korlátozható akár jogszabály, akár bírói döntés az alkotmányossági vizsgálat tárgya. Ugyanakkor az Infotv. 3. § 6. pontja szerint közérdekből nyilvános adat: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény *közérdekből* elrendeli. Az ellentmondást az okozza, hogy a törvényalkotó közérdekre alapozott döntése „átviszi” a személyes adatot a közérdekű adatok gyűjtőfogalmába. Másképpen megfogalmazva: az adat az információs önrendelkezés jogának védelmi köréből az információs szabadság jogának védelmi körébe kerül. A törvényalkotó az Infotv. alapján ugyan hivatkozhat az adat közérdekűségére, de alapjogot közérdek önmagában nem korlátozhat, annak alkotmányossága törvényben is kétséges. Mindebből az a következtetés adódhat, hogy a nyilvános adatok definiálása szerencsésebb volna az Alaptörvény szintjén, ebben az esetben ugyanis az alapjog-korlátozásra a közérdek alapján az Alaptörvényben kerül sor.

E vélemény ellenére a kutatás szerint a személyes adatok védelme a jelenlegi szabályok alapján megfelelően biztosítható az információs szabadság széles körű érvényesülése esetén is. Jelezzük

¹⁰⁷² Pl. 3254/2018. (VII. 17.) AB határozat [38] pont, 3070/2019. (IV. 10.) AB határozat [34] pont.

¹⁰⁷³ 3254/2018. (VII. 17.) AB határozat [35] pont.

¹⁰⁷⁴ 3069/2019. (IV. 10.) AB határozat [38] pont.



ugyanakkor, hogy a jelen jelentés javaslatot tartalmaz a közérdekű adat újradefiniálását, valamint a közérdekből nyilvános adat kivezetését illetően.

A H30.5 hipotézis beigazolódott.

6.4.4 Országgyűlési és más képviselők

62. táblázat: A 31. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K31	Milyen többletjogokkal rendelkeznek az országgyűlési, európai parlamenti és önkormányzati képviselők?
H31.1	Az országgyűlési képviselők a bárkit megillető (információszabadsághoz kapcsolódó) alapjogon túl rendelkeznek olyan jogi eszközökkel, amelyek a közérdekű adatok megismerése és az azokhoz való hozzáférésnél hatékonyabban működnek.

Forrás: saját szerkesztés

Az **Alkotmánybíróság** a 3468/2020. (XII. 22.) AB határozatban részletesen foglalkozik az országgyűlést és tagjait megillető információszerzési jog, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog kapcsolatával, hasonlóságaikkal és eltéréseikkel.

Az Alkotmánybíróság emlékeztetett rá, az Alaptörvény kimondja, hogy a közhatalom forrása a nép, és a nép a hatalmát elsődlegesen választott képviselői útján gyakorolja [B] cikk (3)-(4) bekezdés]. Magyarország országos népképviselői szerve az Országgyűlés, amelyben az országgyűlési képviselők tevékenységüket (a szabad mandátum elve szerint) a köz érdekében végzik [4. cikk (1) bekezdés], azaz őket sem utasítani, sem idő előtt visszahívni nem lehet, a közügyekben legjobb tudásuk és meggyőződésük szerint döntenek. A választópolgárok négyévente, általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson (2. cikk) döntenek el, hogy kik lesznek azok, akik országos ügyekben képviselőként a közhatalmi döntéseket meghozzák. Az így megválasztott képviselők arra kapnak megbízatást, hogy képviselőtársaik véleményét és a nyilvánosság visszajelzéseit is megfontolva az egész ország számára lehető legjobb döntéseket hozzák meg.

Az országgyűlési képviselőknek az országgyűlési döntéshozatali eljárásban történő megfontolt és szakmailag megalapozott részvételét lehetővé tevő rendelkezések - amint azt az Alkotmánybíróság megfogalmazta korábbi döntésében - a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység olyan garanciái, amelyek mint a demokratikus hatalomgyakorlás alkotmányi követelményei szoros kapcsolatban állnak az Alaptörvény B) cikk (1) és (3)-(4) bekezdésében, valamint 4. cikkében foglaltakkal.

A demokratikus jogállam követelményei között az országgyűlési képviselők feladata többek között a közügyek megvitatása. Ez a feladat számos alapjog érvényesülésének is előfeltétele.

Az országgyűlési képviselőknek a köz érdekében végzett tevékenysége egyrészt a közügyek szabad parlamenti megvitatásában - mint a demokratikus törvényalkotás egyik nélkülözhetetlen előfeltételében -, másrészt a választópolgárok megfelelő tájékoztatásában nyilvánul meg, abban, hogy kellő információ birtokában vegyenek részt a politikai diskurzusban.

Az országgyűlés és az országgyűlési képviselők csak akkor tudják ellátni törvényalkotási, illetve parlamenti ellenőrzési és egyéb feladataikat, ha rendelkeznek minden olyan információval, amely a munkájukhoz szükséges. Ezzel összhangban az Alaptörvény és az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.), valamint különböző más jogszabályok és az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (a továbbiakban: Házszabály) is széles körben tartalmazzák kifejezetten az országgyűlés, illetve az országgyűlési képviselők tájékozódására és tájékoztatására - együttesen: információszerzésére - vonatkozó szabályokat. E



szabályokban egyidejűleg jelenik meg a tájékoztatáshoz, információhoz való hozzájutás joga és a tájékoztatási kötelezettség.

Az információszerzésre vonatkozó szabályok rendkívül széles körűek, és mindenfajta, az országgyűlést vagy annak tagját illetően szabályozott tájékozódási lehetőség ide tartozik [például a Hárszabály 111. § (5)-(6) bekezdése, amely az országgyűlési képviselőknek az Országgyűlés Hivatala által működtetett elemző, információs és dokumentációs szolgáltatások igénybevételéről és az országgyűlés kiadványaihoz és hivatalos dokumentumaihoz való hozzáféréséről szól].

Külön rendelkezések szólnak a parlamenten kívüli más szervektől vagy személyektől való tájékozódásról.¹⁰⁷⁵ Az Ogytv. 98. § (1) bekezdése jelenleg sem zárja ki kategorikusan a parlamenten kívüli szervek területén végzett képviselői információszerzést, tehát annak a lehetőségét, hogy egy országgyűlési képviselő személyes látogatást tegyen valamely közigazgatási szervnél, közintézetnél vagy közintézménynél, és a helyszínen, közvetlenül tájékozódjon. Ezt az értelmezést az Alkotmánybíróság szerint három körülmény támasztja alá. Egyrészt nyelvtani értelmezés szerint a törvény az előzetes bejelentés nélküli, azonnali belépés lehetőségének megszüntetésével egyidejűleg kifejezetten csak a tájékoztatás módjáról történő előzetes egyeztetés kötelezettségéről szól. A jogszabály által előírt kötelező tájékoztatás adott esetben akár a helyszínen is megadható, tehát az információk átadásán túl a képviselő közvetlen információszerzési lehetőségének biztosításával is teljesíthető. Másrészt az előírást kontextusba helyezve figyelemmel kell lenni az Ogytv. 98. § (1) bekezdésének harmadik mondatára is, amely szerint a szóban forgó képviselői jogosultság „az érintett szerv működésére vonatkozó előírásokra figyelemmel, valamint rendeltetésszerű működésének aránytalan sérelme nélkül gyakorolható”. A rendeltetésszerű működésre történő utalás a módosítást megelőzően is szerepelt a jogszabályban [az Ogytv. 98. § (4) bekezdésében], méghozzá alapvetően a belépési jog mikénti gyakorlásával összefüggésben. Az érintett szerv működésére vonatkozó előírások figyelembevételének kötelezettségét érintő új feltétel pedig eleve kizárólag a képviselő helyszíni látogatásával összefüggésben értelmezhető előírás. Harmadrészt az Ogytv.-t módosító törvényjavaslat indokolása hivatkozik az Igazságügyi Bizottság 2019. március 26-án meghozott állásfoglalásában megfogalmazott indokokra. Ezen állásfoglalás kifejezetten a belépési jog kiegészítő jellege mellett érvelt, és a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét hangsúlyozta. A törvényjavaslat indokolása pedig úgy fogalmaz, hogy „[a] Javaslat [...] az államigazgatási szervek vonatkozásában közvetlenül gyakorolható tájékoztatáshoz való jogot az ellenőrzési jog gyakorlása és az adott szerv akadálytalan működéséhez fűződő közérdek egyensúlyának biztosítását egyaránt szem előtt tartó többletjogosítványként szabályozza”. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint e három érv meggyőzően támasztja alá azt az értelmezési konklúziót, miszerint a képviselő helyszíni látogatása az előzetes egyeztetést előíró törvénymódosítást ellenére is a közvetlen információszerzés egyik lehetséges - bár a parlamenti kontroll más eszközeihez képest atipikus - részjogosítványa maradt.

Az Alkotmánybíróság álláspontja értelmében a fentiek szerint az országgyűlési képviselők részben az Országgyűlés tagjaként (kollektív jogosultság), részben egyénileg, közhivatalt viselő személyként (egyéni jogosultság) - de ekkor is kifejezetten képviselői minőségükben, erre tekintettel - jogosultak információszerzésre. E jog nagyjából - az Alaptörvényben és más jogszabályokban szabályozott - konkrét, a parlament működésével összefüggésben álló és más szervekre nem jellemző jogosítványok összessége. Van a jogosultságnak ugyanakkor egy általános jellegű, az Ogytv. 98. §-ában szabályozott aspektusa is. A tájékoztatási kötelezettséggel érintetteknek részben külön kérés nélkül is gondoskodniuk kell az előírt - jogszabályban meghatározott tárgyú és tartalmú - tájékoztatásról, míg más esetekben a kért információt erre vonatkozó kérésre kell megadni. A tájékoztatás a parlament

¹⁰⁷⁵ E körbe sorolható például a beszámoló [például: Alaptörvény 23. cikk (3) bekezdés, 29. cikk (5) bekezdés, 30. cikk (4) bekezdés, 41. cikk (4) bekezdés, 43. cikk (3) bekezdés, 47. cikk (4) bekezdés], a jelentés [például az Állami Számvevőszék jelentése a központi költségvetésről és annak végrehajtásáról (zárszámadás)] vagy a tájékoztató [például: Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdés, Hárszabály 89. §], a kérdés (és az azonnali kérdés), valamint az interpelláció [Alaptörvény 7. cikk (2)-(3) bekezdés, Ogytv. 42-43. §, Hárszabály 120-126. §], továbbá az Ogytv.-nek az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló Harmadik Részének a képviselői tisztség ellátásának támogatását szabályozó fejezetében található - jelen ügyben érintett - 98. § (1) bekezdése is. Ez utóbbi rendelkezés első mondata általánosságban kötelezi az állami szerveket arra, hogy a képviselőket megbízatásuk ellátásában támogassák, és részükre a munkájukhoz szükséges felvilágosítást megadják. A második mondat pedig azt is rögzíti, hogy a képviselő valamennyi közigazgatási szerv, közintézet és közintézmény vezetőjétől előzetesen egyeztetett módon tájékoztatást kérhet. 2020. február 1-ig az Ogytv. 98. § (4) bekezdése a képviselők információhoz jutását az előzetes bejelentés nélküli belépési jog szabályozásával is segítette (a szabály a rendszerváltozás óta része volt a magyar jogrendnek, lásd: az országgyűlési képviselők jogállásáról 1990. évi LV. törvény 9. §-a, majd 8. §-a), a jogalkotó azonban ezt a lehetőséget - és ez adott okot az alkotmányjogi panasz benyújtására - ebben a formában megszüntette.



feladatainak (elsősorban, de nem kizárólag: ellenőrzési funkciójának) megfelelő ellátását szolgálja, és ezzel összhangban - kifejezett rendelkezés alapján vagy a jogintézmény logikájából következően, bennefoglalt módon - általánosságban az adott szerv, intézmény működését, tevékenységét és az ezzel kapcsolatos adatokat érinti (ez adott esetben tágabb lehet a közérdekű, közérdekből nyilvános adatok körénél). A kötelezettek spektruma nem korlátlan ugyan, de rendkívül széles körű: bár a hatalommegosztás elve alapján az Országgyűlés elsősorban a Kormányt ellenőrzi, de ellenőrző tevékenysége kiterjed azon szervekre is, amelyek beszámolási kötelezettséggel tartoznak a népképviselői szerveknek. Az országgyűlés és a képviselők általános tájékozódási joga pedig ennél is tágabb kört ölel fel, mivel az minden állami szervet, közigazgatási szervet, közintézetet és közintézményt érint, sőt adott esetben még e körön túl is terjedhet [az országgyűlési vizsgálóbizottság például az Ogytv. 25. § (1) bekezdése alapján a vizsgálati tevékenységével összefüggő irattal, adattal vagy egyéb információval rendelkező bármely személyt, szervet vagy szervezetet a vizsgálati tevékenységében való közreműködésre kötelezhet].

Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében garantált közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog (összefoglaló néven: az információs szabadság) szintén információk megszerzésére vonatkozik.

Az információs szabadság az Alaptörvény „SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG” fejezetében található alapjogi katalógus része, mindig egyéni jog, és annak jogállásától, foglalkozásától függetlenül minden személy alanya [Alaptörvény I. cikk (1)-(2) bekezdés]. E jognak, amennyiben a közérdekű adatok proaktív közzétételére nem kerül sor, adatigénylés útján lehet érvényt szerezni, amelynek során az adat megismerésére vonatkozó érdek igazolására nincs szükség, és e jog valódi alanyi jogként funkcionál abban az értelemben, hogy bírósági úton is érvényesíthető. Az érintett adatkört a szóban forgó alapjog alkotmányos rendeltetésével, valamint a demokratikus társadalomban betöltött funkciójával összhangban, az Infotv. vonatkozó rendelkezései alapulvételével szokásos behatárolni, és az adatszolgáltatásra kötelezettek köre is ehhez igazodik.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az országgyűlést és tagjait megillető információs szerzési jog, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog hasonlóságot mutat abban, hogy mindkét jog végső célja az állam működésének, a közhatalom gyakorlásának és az államszervek tevékenységének átláthatósága, a demokratikus és hatékony működés kontrollja és ösztönzése. Továbbá az információhoz jutás módja is részben hasonló.

Hasonlóságuk ellenére azonban a szóban forgó két jog számos különbözőséget is felmutat: nemcsak a jogosultak (országgyűlés, országgyűlési képviselők - bármely jogalany), hanem a kötelezettek (közigazgatási szerv, közintézet és közintézmény - közérdekű, közérdekből nyilvános adatot kezelő szerv vagy személy), valamint az érintett adatok köre (közigazgatási szerv, közintézet és közintézmény működésével, tevékenységével összefüggő információ - közérdekű, közérdekből nyilvános adat) is eltérő, továbbá a jogérvényesítés módja - peresíthetősége - tekintetében is különbség van. Alkotmányjogi szempontból azonban a leglényegesebb eltérés abban ragadható meg, hogy az információs szabadság egy, az Alaptörvény kifejezett rendelkezésén alapuló, mindenkit különbségtétel nélkül megillető, az állammal szemben biztosított alapvető jog, amely az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt feltételek szerint korlátozható, míg az országgyűlési képviselők tekintetében szabályozott információs szerzés képviselői jogosultság, de nem alapjog. E körben is hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy az Ogytv. 98. § (1) bekezdése alapján a közvetlen helyszíni információgyűjtés - az előzetes egyeztetést előíró törvénymódosítás ellenére - jelenleg is a képviselői információs szerzés egyik eszköze.

Az alapvető jogok egyenlőségének elvéből kiindulva az információs szabadság és a véleményszabadság mindenkit megillet, tehát azzal magánszemélyként az országgyűlési képviselők is élhetnek, húzta alá az Alkotmánybíróság.

Megjegyezte az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdéséből az információkhoz való - adott esetben adatigénylés útján történő - hozzáférés, illetve ennek bírói fórum által történő kikényszerítése vezethető le, az - adott esetben előzetes értesítés nélküli - helyszíni ellenőrzés, belépés joga azonban nem. Kétségtelen ugyanakkor az is, hogy az országgyűlési képviselőnek az átlagpolgárhoz képest több és/vagy más információra van szüksége feladatai megfelelő ellátásához, és ezek az információk az országgyűlés közhatalmi tevékenysége gyakorlásának nélkülözhetetlen



eszközét jelentik. Elengedhetetlen, hogy a vonatkozó, a parlament feladatainak megfelelő ellátását szolgáló jogszabályok megalkotásra kerüljenek.

A képviselőknek közigazgatási szervek, közintézetek és közintézmények működése, tevékenysége tekintetében fennálló tájékoztatáshoz és tájékozódáshoz való joga ebben az értelemben szintén visszavezethető az Alaptörvény rendelkezéseire, de e körben egy olyan képviselői jogosítványról van szó, amely alkotmányjogi értelemben a parlament működésére és a hatalommegosztásra vonatkozó alaptörvényi szabályokkal áll kapcsolatban. Dacára annak, hogy a hatalommegosztás azt is jelenti: a demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs, s ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait, az egyes hatalmi ágaknak nincs általános felhatalmazása egymás tevékenységének mindennemű ellenőrzésére. Az egyes hatalmi ágak az Alaptörvényben meghatározott keretek között, az ott rögzített feladataik szerint kapcsolódnak más hatalmi ágakhoz. Igaz ez az országgyűlésre is, ezért minden képviselői jog, így a tájékozódási jogok is mindig a parlament feladat- és hatáskörére vezethetők vissza, kizárólag azzal összefüggésben értelmezhetők, önmagukban nem keletkezhetnek speciális felügyeleti jogot. A közvetlen helyszíni észlelés a parlamenti információszerezés egyik lehetséges, fontos, a magyar közjogban immár harmincéves múltra visszatekintő, bár a parlament működésének jellegét figyelembe véve mindenképpen atipikus eszköze. A képviselői belépési jog - amint általánosságban a demokratikus közhatalmi testületek és tagjainak tájékozódási és adatmegismerési joga - alkotmányjogi jellegét tekintve tehát nem alapjog, és nem is vezethető vissza a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapvető jogra, nem tartozik annak védelmi körébe és jelentősége ellenére sem pozícionálható az állammal szemben mindenkit megillető alapjog elé.¹⁰⁷⁶

Az országgyűlési képviselőket megillető információszerezési jog kapcsán jelentőséggel bír, hogy országgyűlési képviselők számos esetben nem az ehhez kapcsolódó jogosítványaikkal, hanem a közérdekű adatok megismerésének jogával élve jutnak információkhoz. Ez önmagában azt támasztja alá, hogy az információszerezési jog nem juttatja olyan jogi eszközökhöz az országgyűlési képviselőket, amelyek révén hatékonyabban működne a közérdekű adatok megismerése és az azokhoz történő hozzáférés. Ez valószínűsíthető az európai parlamenti és önkormányzati képviselők vonatkozásában is.

A H31.1 hipotézis nem igazolódott be.

6.4.5 Jogalkotás

63. táblázat: A 32. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K32	Milyen rendszerszintű jogalkotás szükséges vagy lehetséges az információszabadság szabályozásában?
H32.1	A környezeti információkra vonatkozó szabályozási rezsím jó gyakorlatainak (mint amilyen a részvételre képesítés vagy az adatkezelői mérlegelés módja az adatkiadással összefüggésben) kiterjesztése valamennyi közérdekű adatra növelheti az információszabadság érvényesülését.
H32.2	A Tromsø-i Egyezmény jó gyakorlatait célszerű lehet áttemelni a magyar szabályozásba.
H32.3	A magyar közérdekűadat-igényléseket nem érintő uniós jogszabályok tartalmazhatnak olyan jó gyakorlatokat, amelyek átvétele növeli az információszabadság érvényesülését.
H32.4	Az adatigénylést jelentősen nehezítheti, hogy sem az Infotv., sem a költségrendelet szabályozása nem áttekinthető az egyszerű (az információszabadság körében mélyebb ismeretekkel nem rendelkező) adatigénylők (jellemzően, de nem kizárólagosan az állampolgárok) számára.

¹⁰⁷⁶ 3468/2020. (XII. 22.) AB határozat [29]-[43] pont és az azokban hivatkozott joggyakorlat.



Forrás: saját szerkesztés

A jogi szabályozás javítása tekintetében a jogalkotási korrekciókat többféle szempontrendszer alapján is osztályozni lehet. A Tromsø-i Egyezménynek való megfelelést jogszabály írja elő, az Infotv.-nek és más ágazati szabályoknak biztosítaniuk kell az Egyezményben foglalt minimum követelményeknek; az ezeknek a szabályoknak való megfelelés kényszerítő erejű, nem választás kérdése, jóllehet a nemzeti jogalkotó, az Országgyűlés e minimum követelményeken felül maga alakítja ki az információszabadság szabályozásának nemzeti lehetőségeit, megoldásait.

A másik csoportba azon szabályok tartoznak, amelyek ugyan nem kötelezőek, azonban a jogértelmezés irányát kijelölik: amennyiben az információszabadság egy-egy szabályának többféle értelmezési lehetősége felmerül, úgy bizonyos nem kötelező szabályok irányába kell elterelnie a jogalkalmazókat az értelmezést. Ezek tipikusan az uniós jogi aktusok és az ezekhez kapcsolódó uniókonform értelmezés. A közadatok megismerésére vonatkozó uniós szabályozási rezsim ugyanakkor nem csak a jogalkalmazás tekintetében, a konkrét ügyben alkalmazott jogszabályok helyes értelmének feltárásánál merülnek fel, hanem inspirációs forrásként szolgálhatnak az információszabadság nemzeti szabályozása tekintetében is. Ebből a szempontból elsősorban az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló 1049/2001/EK rendelet a releváns.

A harmadik kategóriát azon az információszabadság területére tartozó normák képezik, amelyek az információszabadság egészére való kiterjesztésével az alapjog érvényesülése hatékonyabbá válik. Tipikusan ilyennek minősülnek a környezeti információkkal és adatokkal kapcsolatos speciális rendelkezések. Fontos ugyanakkor kiemelni azt, hogy e szabályok egy része specialitásuknál fogva nem alkalmas arra, hogy általánosan, valamennyi közadat vonatkozásában érvényesüljön. Ennek az oka a környezeti információk megismerésére vonatkozó szabályozás speciális jellegéből adódik. A környezettel kapcsolatos szabályozás alapvetően más jellegű. A közadatok elsősorban az állam átláthatóságát, a közpénzek prudens felhasználását hivatottak biztosítani a közvélemény megfelelő tájékoztatása és ellenőrző tevékenysége által. A környezeti információk esetében a jelen és a jövő generációinak védelme mellett megjelenik az egészség és a jólét, valamint a megfelelő környezet védelme. A nyilvánosság bevonása is máshogy alakul, míg ennek alapvető jelentősége van a környezeti információk esetén, addig a közérdekű adatok megismerésének általános szabályai tekintetében számos olyan érdek van, amely a döntések előkészítésével összefüggésben legitimálhatja a nyilvánosság korlátozását.

A negyedik csoportba azon szabályok tartoznak, amelyeknek ugyan nincsen köze az információszabadsághoz, azonban olyan megoldásokat tartamaznak, amelyeknek a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jogi szabályozására való átemelése szintén hozzájárulhat a megfelelőbb szabályozáshoz. Ez a klasszikus értelemben vett analógia, amely a jogi szabályozásban jelenik meg. Ebben a tekintetben is figyelemmel kell azonban lenni arra a körülményre, hogy más jogterületek specifikus szabályai csak abban az esetben ültethetők át más jogterületekre, amennyiben összehasonlítható helyzet áll fent.

Az ötödik csoportba azon esetkörök tartoznak, amelyek nem más jogszabályok rendelkezésein alapulnak, hanem amelyeket a kutatás a jogdogmatikai, jogi empirikus, tipikusan joggyakorlat-elemző kutatás során feltár, illetve egyébként relevánsnak és képviselhetőnek tart. Ezek tipikusan a jogi dogmatika jogtudományi értelmezéséből fakadó de lege ferenda javaslatok.

Az egyes jogi rendelkezések vizsgálatára a releváns hipotézis feldolgozásánál kerül sor tipikusan, míg ehelyütt egy összefoglaló, összegző található, mivel az egyes részletszabályoknál kerülnek feltárára olyan más faktorok (alkotmánybírói gyakorlat, a strasbourgi bíróság gyakorlata stb.), amelyek az adott hipotézis alkalmazásánál értékelendők. Ennél fogva jelen fejezet általános, koncepcionális szempontból vizsgálja a jogalkotási korrekciókat.

6.4.5.1 Az Avtv. és az Infotv. szabályozásának összehasonlítása



6.4.5.2 Tromsø-i Egyezmény

H32.2	A Tromsø-i Egyezmény jó gyakorlatait célszerű lehet áttemelni a magyar szabályozásba.
-------	---

6.4.5.2.1 Általános megállapítások

A **Tromsø-i Egyezmény** kimondja, hogy az Egyezményben részes feleknek meg kell tenniük a szükséges belső jogi intézkedéseket annak érdekében, hogy a közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférés a jelen Egyezményben foglalt rendelkezések szerint érvényesülhessen.¹⁰⁷⁷ A belső jogi intézkedések elsősorban az Infotv.-t és a Költségrendeletet érintik. Az Egyezmény kiemeli azt is, hogy ezeket az intézkedéseket legkésőbb akkor kell meghozni, amikor ez az Egyezmény az érintett Fél tekintetében hatályba lép.¹⁰⁷⁸ Az Egyezmény az azt követő harmadik hónap eltelté utáni hónap első napján lép hatályba, amikor az Európa Tanács tíz tagállama elismeri az Egyezmény kötelező hatályát.¹⁰⁷⁹ Ezzel összefüggésben Magyarországon 2020. december 1-én lépett hatályba az Egyezmény.

Magyarázat

Az Infotv. és a magyar jogszabályok megfelelnek az Egyezmény szövegének.
A jogi szabályozás ugyan nem felel meg az Egyezmény szövegének, azonban szokásjogi úton a megfelelés biztosított.
A magyar szabályozás részben megfelel az Egyezménynek, azonban a magyar szabályozás kiegészítése szükséges vagy javallott.
Az Infotv. nem tartalmaz a tárgykörben rendelkezést, vagy az Egyezménnyel kifejezetten ellentétes rendelkezést tartalmaz.

64. táblázat: A Tromsø-i Egyezmény egyes rendelkezéseiben foglalt feltételek teljesülése a magyar jogban

Egyezmény szövege	Érintett hipotézis	Megfelelés
1. cikk 2. a)	X	
1. cikk 2. b)	H8.2	
2. cikk 1.	X	
2. cikk 2. és 3.	H32.2.	
3. cikk 1.	K14	
3. cikk 2.		
3. cikk 3.		
4. cikk 1.	X	
4. cikk 2.	H11.1; H11.3; H11.5	
4. cikk 3.	X	
5. cikk 1.	X	
5. cikk 2.	H9.5	
5. cikk 3.	X	
5. cikk 4.	X	
5. cikk 5.	X	
5. cikk 6.	X	

¹⁰⁷⁷ Tromsø-i Egyezmény 2. cikk 2.

¹⁰⁷⁸ Tromsø-i Egyezmény 2. cikk 3.

¹⁰⁷⁹ Tromsø-i Egyezmény 16. cikk



6. cikk 1.	X	
6. cikk 2.	X	
6. cikk 3.	H9.4; H13.4	
7. cikk 1.	H10.1-4	
7. cikk 2.	X	
8. cikk 1.	H26.1; H27.1; H27.2	
8. cikk 2.	H26.1; H27.1; H27.2	
9. cikk	X	
10. cikk	K6	

Forrás: saját szerkesztés

6.4.5.2.2 Adatvédelmi Biztos és az egyezmény tervezete

Az információs szabadsággal kapcsolatos teendők új területe volt 2007- ben az Európa Tanács (ET) készülő egyezmény-tervezetével kapcsolatos állásfoglalás. 2007 októberében az Európa Tanács szakértői bizottságához eljuttatott levélben örömmel üdvözlöttük a hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló egyezmény előkészítéséről szóló kezdeményezést. A ET szakértői munkacsoportja által 2007 júliusában összeállított tervezet az első jelentős lépés annak érdekében, hogy a 47 tagállamot magában foglaló szervezet egy alapdokumentum keretében meghatározza a hatóságok dokumentumaihoz való hozzáférés legfontosabb szabályait. A levélben utaltunk ugyanakkor arra, hogy az egyezménynek a közsféra lehető legszélesebb körére kellene előírnia az információkhoz való hozzáférést. A nyilvánosság alóli kivételek, azaz a titkok minden információs szabadság-szabályozás kulcskérdését jelentik: a túl sok vagy a túl általánosan meghatározott kivételek pusztán kirakati tárgyá tehetik az intézményt.

A biztos a hazai tapasztalatokra alapozva javasolta, hogy a) a közügyek jobb átláthatósága érdekében a szabályozás a magánszemélyekénél szűkebb körben engedje meg a közfeladatot ellátó személyek magánszférájának védelmét; b) szűkítse az üzleti titok védelmét a közpénzeket érintő ügyletek körében; c) a környezeti adatok nyilvánosságát legalább olyan széles körben garantálja, mint az Aarhusi Egyezmény. A munkabizottsági tervezethez számos információs biztos és megannyi civil szervezet juttatta el a véleményét és a javaslatait. Ezek nyomán az ET Emberi Jogi Bizottsága az egyezmény eredetileg 2008 januárjára tervezett elfogadását áprilisra halasztotta, további időt és lehetőséget adva a tagállamoknak a javaslat alaposabb megfontolására.¹⁰⁸⁰

6.4.5.2.3 Az Egyezmény joggyakorlatbeli megjelenése

A Magyar Helsinki Bizottság-ügyben az **Emberi Jogok Európai Bírósága** kifejtette, hogy az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférésről szóló egyezményének elfogadása, bár az egyezményt a 2016-os ügyben való döntés napjáig csupán hét tagállam ratifikálta, az állam azon kötelezettsége elismerésének irányába mutat, hogy biztosítsa a hozzáférést a nyilvános információkhoz.¹⁰⁸¹ Ebből következően, még ha a jelen ügy nem is veti fel a teljes értékű hozzáférési jog kérdését, a Bíróság megítélése szerint a fenti Egyezmény egy európai norma irányába mutató egyértelmű tendenciát jelez, amit releváns megfontolásként kell kezelni.¹⁰⁸² Az Egyezményre angol nyelven tipikusan a „*the 2009 Council of Europe Convention on Access to Official Documents*” kifejezést

¹⁰⁸⁰ ABI-1964/H/2007.

¹⁰⁸¹ egyéb példákért, amikor a Bíróság korábban az Egyezmény valamennyi Részes Fele vagy azok többsége által nem ratifikált nemzetközi eszközöket vett figyelembe, lásd: Glass kontra Egyesült Királyság, no. 61827/00, § 75, ECHR 2004-II, valamint Önerilydiz kontra Törökország [GC], no. 48939/99, § 59, ECHR 2004-XII; vagy olyan instrumentumokat vett figyelembe, amelyek a kérdéses időpontban nem voltak kötelező erejűek, lásd: Christine Goodwin kontra Egyesült Királyság [GC], no. 28957/95, ECHR 2002-VI; Vilho Eskelinen és társai kontra Finnország [GC], no. 63235/00, ECHR 2007-II; valamint a fent hivatkozott Marckx, §§ 20 és 41

¹⁰⁸² Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország (18030/11.), 2016.11.08. [145]



használják, és ez jelenik meg például a Helsinki-ügy magyar fordításában is. A Tromsø-i Egyezmény kifejezéssel nem találkozni az EJEB terminológiájában. Az Egyezmény említése egy döntésben (Bubon)¹⁰⁸³ és két döntéshez csatolt különvéleményben¹⁰⁸⁴ jelenik meg.

Az **Európai Unió Bírósága** előtt folyamatban levő eljárások közül először 1995-ben Tesauro főtanácsnok említi meg egyik indítványában az EJEB információszabadsággal összefüggő egyezményének előkészítését.¹⁰⁸⁵ Az Egyezményre Sharpston is hivatkozik a Bavarian Lager-ügyhöz kapcsolódó főtanácsnoki indítványában.¹⁰⁸⁶ Az indítvány kiemeli, hogy a közérdekű adatok megismerése nem volt része a közösségi jognak a 17-es számú nyilatkozat elfogadásáig, amelyet az Európai Unióról szóló szerződéshez fűztek.¹⁰⁸⁷ Ezzel kapcsolatosan lábjegyzetében az uniós joggyakorlat mellett hivatkozza az Egyezményt is.¹⁰⁸⁸

Az **Alkotmánybíróság** egy 2015-ös döntésében vizsgálta az Egyezmény szövegét, és az alábbi megállapítást tette: „Az egyezmény az igazságügyi szervek hatósági, igazgatási feladatainak ellátása körében keletkezett iratokra terjed ki, a részes államok azonban a csatlakozáskor tehettek olyan nyilatkozatot, mellyel vállalják, hogy a „közhatalmi szerv” fogalma magában foglalja az igazságügyi szerveket az egyéb tevékenységük tekintetében is. Ilyen nyilatkozatot Magyarország nem tett, így az egyezmény nem vonatkozik a bírósági ítéletekre (határozatokra). Mindez egyúttal annak is bizonyítéka, hogy a magyar jogalkotás eredendően is különbséget tett az általában, elsősorban a közigazgatásban keletkezett közérdekű adatok, illetőleg a bírósági határozatokban szereplő közérdekű adatokhoz való hozzáférés jogosultsága között, szűkebben határozva meg utóbbi alkalmazhatósága körét, különösen a közérdeket nem vagy csak elenyészően képviselő magánjogi tárgyú, személyállapokra vonatkozó perek tekintetében.”¹⁰⁸⁹

Sulyok Tamás különvéleményében azt emeli ki, hogy

- Az egyezményben foglalt szabályozás véleménye szerint az adatelv alkalmazhatóságát támasztja alá, mivel azt hangsúlyozza, hogy két esetben tagadható meg az akta kiadása:
 - ha túlzott terhet jelent a kiadás, vagy
 - ha a védett adatfajták „kitakarása” (anonimizálása) miatt értelmezhetetlenné válik a dokumentum.¹⁰⁹⁰
- Az a tény, hogy Magyarország az Egyezményhez való csatlakozáskor bizonyos nyilatkozatot nem tett meg, nézete szerint alkotmányjogilag nem elfogadható magyarázat egy Alaptörvényben biztosított jog sérelme esetén, továbbá nem „írja felül” az Alkotmánybíróság korábbi megállapításait az igazságszolgáltatási szervek közhatalmi jellegét illetően.¹⁰⁹¹
- Az arányosság biztosításának kiváló példája az Egyezményben szereplő differenciált szabályozás, és az azon alapuló esetről-esetre történő elbírálás elvének a követése.¹⁰⁹²

A **Kúria** egy eseti döntésében kifejtette, hogy a Tromsø-i Egyezményre nem lehet hivatkozni peres eljárásban, mert az (az elbíráláskor) még nem lépett hatályba, másrészt az csupán a jogalkotásra vonatkozóan vállalnak kötelezettséget, az Egyezmény rendelkezései a részes államok nemzeti joga alapján elbírálandó egyedi ügyben a jogvita eldöntésének alapjául közvetlenül nem szolgálhatnak.¹⁰⁹³ Egy másik ügyben a **Kúria** szintén nem alkalmazta az egyezményt arra hivatkozva, hogy az még nem lépett hatályba, kiemelte azonban azt – részletesebb vizsgálat vagy indokolás nélkül – hogy az Infotv. szövege összhangban áll az Egyezmény szövegével.¹⁰⁹⁴ A **Fővárosi Törvényszék** egy 2012-es döntésében azonban tartalmi vizsgálatot végzett és kiemelte, hogy a közfeladatot ellátó szerv az

¹⁰⁸³ Bubon kontra Oroszország (63898/09.), 2017.02.07.

¹⁰⁸⁴ Guseva kontra Bulgária (6987/07.), 2015.02.17. Wojtyczek bíró különvéleménye; Youth Initiative for Human Rights kontra Szerbia (48135/06.), 2013.06.25. Sajó és Vičnić bírók párhuzamos idnokolása

¹⁰⁸⁵ C-58/94 – Tesauro főtanácsnoki indítványa [16]

¹⁰⁸⁶ C-28/08 P – Sharpston főtanácsnoki indítványa.

¹⁰⁸⁷ C-28/08 P – Sharpston főtanácsnoki indítványa [98]

¹⁰⁸⁸ „see also the Opinion of Advocate General Tesauro in that case, points 14 and 15. Most recently, a new Council of Europe Convention on Access to Official Documents (Convention No 205) has been drawn up and was opened for signature on 18 June 2009: see <http://conventions.coe.int/Reports/EN/Treaties/Html/205.htm>”

¹⁰⁸⁹ 3056/2015. (III. 31.) AB határozat [36]

¹⁰⁹⁰ 3056/2015. (III. 31.) AB határozat Sulyok Tamás különvéleménye [73]

¹⁰⁹¹ 3056/2015. (III. 31.) AB határozat Sulyok Tamás különvéleménye [74]

¹⁰⁹² 3056/2015. (III. 31.) AB határozat Sulyok Tamás különvéleménye [77]

¹⁰⁹³ Kúria Pfv.21438/2016/6.

¹⁰⁹⁴ Kúria Pfv.20197/2017/7. Hasonlóan: EBH.2013.P.16



Egyezmény értelmében is közfeladatot ellátó szervnek minősül.¹⁰⁹⁵ Számos olyan bírósági ítélet található, amikor ugyan említik az Egyezményt, azonban nem vonják be részletesen a hivatkozásba (sok esetben az egyik peres fél kívánja érvként felhasználni az Egyezmény rendelkezéseit).¹⁰⁹⁶

6.4.5.2.4 Az Egyezmény külön hipotézisekhez nem kapcsolódó rendelkezései

Az alábbi fejezet tartalmazza a Tromsø-i Egyezmény azon rendelkezéseinek részletes vizsgálatát, magyar jogrendszerrel való összehasonlítását, amelyeket a kutatás által korábban meghatározott hipotézisek konkrétan nem érintettek. A jelen fejezetben vizsgált jogintézmények esetén a kutatás korábbi megoldásához hasonlóan más jogi rezsim (uniós jog, Aarhusi Egyezmény stb.), illetve, ahol szükséges volt, a joggyakorlat is bemutatásra került.

A jelen fejezetben vizsgált rendelkezések és az Infotv. releváns rendelkezései az alábbi táblázatban kerültek összegyűjtésre:

65. táblázat: Összefoglaló táblázat az Egyezmény hipotézissel nem érintett rendelkezéseiről

Érintett rendelkezés	Rendekzés tartalma
1. Cikk 2. a) i)	„közhatalmi szerv”: 1. a kormányzati és a közigazgatási szervek nemzeti, regionális és helyi szinten, 2. a jogalkotó és az igazságügyi szervek, ha a nemzeti jog szerint hatósági vagy igazgatási feladatot látnak el, 3. a természetes vagy jogi személyek, ha hatósági vagy igazgatási jogkört gyakorolnak.
2. Cikk 1.	A Feleknek megkülönböztetés nélkül, bárki számára biztosítaniuk kell a jogot, hogy adatigénylés alapján hozzáférhessenek a közhatalmi szerv kezelésében lévő, közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz.
4. cikk 1.	A közérdekű adatot tartalmazó iratot igényelő személy nem köteles arra, hogy adatigénylését megindokolja.
4. cikk 3.	Az adatigényléssel kapcsolatos formai követelmények nem terjedhetnek túl azon, ami elengedhetetlen annak teljesítéséhez.
5. cikk 3.	A közérdekű adatot tartalmazó irathoz való hozzáférés iránti igények elintézése során az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani.
5. cikk 5. i)	A közérdekű adatot tartalmazó irathoz való hozzáférés iránti igényt akkor lehet elutasítani, ha a közhatalmi szerv segítsége ellenére az adatigénylés túl bizonytalan marad ahhoz, hogy az igényelt közérdekű adatot tartalmazó irat azonosítását lehetővé tegye [...]
5. cikk 5. ii)	A közérdekű adatot tartalmazó irathoz való hozzáférés iránti igényt akkor lehet elutasítani, ha az adatigénylés nyilvánvalóan észszerűtlen.
5. cikk 6.	Ha a közhatalmi szerv egészben vagy részben elutasítja a közérdekű adatot tartalmazó irathoz való hozzáférés iránti igényt, akkor az elutasítás alapjául szolgáló indokot közölni kell. Az igénylőnek joga van arra, hogy kérésére az elutasítás írásbeli indokolását megkapja a közhatalmi szervtől.
6. cikk 2.	Ha az iratban foglalt adatok egy része korlátozás alá esik, a közhatalmi szervnek a többi adatot ettől függetlenül hozzáférhetővé kell tennie. Minden felismerhetetlenné tételt egyértelműen jelezni kell. Ugyanakkor abban az esetben, ha az irat kivonatos változata félrevezető vagy

¹⁰⁹⁵ Fővárosi Törvényszék Pf.630320/2012/3.

¹⁰⁹⁶ Fővárosi Törvényszék P.23715/2017/4.; Fővárosi Ítéletábla Pf.20016/2014/7.



	<i>érthetetlen, vagy ha az irat megmaradó részének hozzáférhetővé tétele nyilvánvalóan észszerűtlen terhet jelent a közhatalmi szerv számára, az adatigénylés teljesítése megtagadható.</i>
7. cikk 2.	<i>A közérdekű adatot tartalmazó irat másolatáért az igénylőtől díj kérhető, amelynek észszerűnek kell lennie, és amely nem haladhatja meg a másolás és a kézbesítés tényleges költségét. A díjak mértékét közzé kell tenni.</i>
9. cikk	<i>A Feleknek tájékoztatniuk kell a nyilvánosságot a közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáféréshez való jogról és arról, hogy e jogot hogyan gyakorolhatják. Megfelelő intézkedéseket kell tenniük annak érdekében, hogy</i> <i>a) a közhatalmi szerveket az e jog végrehajtásával kapcsolatos feladataikról és kötelezettségeikről tájékoztassák,</i> <i>b) információt szolgáltatassanak a hatáskörükbe tartozó ügyekről és tevékenységekről,</i> <i>c) az iratok kezelését hatékonyra tegyék úgy, hogy azok könnyen hozzáférhetőek legyenek, és</i> <i>d) világos és előre rögzített szabályokat alkalmazzanak irataik megőrzésére és megsemmisítésére.</i>

Forrás: saját szerkesztés

6.4.5.2.4.1 Általános tájékoztatási szint

6.4.5.2.4.1.1 Könnyen hozzáférhető információk

Az **Infotv.** kimondja, hogy az adatigénylés teljesíthető az adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is, ha a kért adatot korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozták.¹⁰⁹⁷ A tájékoztatási kötelezettség szintén teljesíthető a korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozott adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével.¹⁰⁹⁸ A törvény általános jelleggel is kiemeli, hogy a közfeladatot ellátó szervek a feladatkörébe tartozó ügyekben kötelesek elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását,¹⁰⁹⁹ amelynek eszköze lehet az, ha meghatározott információkat könnyen hozzáférhetővé tesznek. A **Tromsø-i Egyezmény** kimondja, hogy az államnak megfelelő intézkedéseket kell tennie annak érdekében, hogy

- információt szolgáltatassanak a hatáskörükbe tartozó ügyekről és tevékenységekről,
- az iratok kezelését hatékonyra tegyék úgy, hogy azok könnyen hozzáférhetőek legyenek.¹¹⁰⁰

A **1049/2001/EK rendelet preambuluma** aláhúzza, hogy a tagállamok annak érdekében, hogy a polgárok számára megkönnyítsék jogaik gyakorlását, az egyes intézményeknek hozzáférést kell biztosítaniuk a dokumentumok nyilvántartásához.¹¹⁰¹

Az **Emberi Jogok Európai Bírósága az Österreichische Vereinigung-döntésében** azzal az esettel foglalkozott, amikor egy nemzeti hatóság az információgyűjtés várható nehézségére hivatkozva tagadta meg dokumentumok kiszolgáltatását, miközben a szóban forgó nehézség magának a hatóságnak a gyakorlatából származott.¹¹⁰²

Az **Infotv.** tartalmaz szabályokat a közérdekű adatok központi elektronikus jegyzékéről és az egységes közadatkereső rendszerről is. Az elektronikusan közzétett adatok egyszerű és gyors elérhetősége érdekében az elektronikus közzétételre kötelezett szervek közérdekű adatot tartalmazó honlapjára, valamint az általuk fenntartott adatbázisra és nyilvántartásra vonatkozó leíró adatokat az erre a célra létrehozott honlapon közzétett központi elektronikus jegyzék összesítve tartalmazza.¹¹⁰³ A közfeladatot ellátó szervek közérdekű adataihoz való egységes szempontok szerinti elektronikus hozzáférést és a közérdekű adatok közötti keresés lehetőségét az egységes közadatkereső rendszer biztosítja.¹¹⁰⁴

¹⁰⁹⁷ Infotv. 30. § (2) bek.

¹⁰⁹⁸ Infotv. 27. § (3a) bek.

¹⁰⁹⁹ Infotv. 32. §

¹¹⁰⁰ Tromsø-i Egyezmény 9. cikk

¹¹⁰¹ 1049/2001/EK rendelet (14) preambulumbekkezdés

¹¹⁰² Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung kontra Ausztria (39534/07.), 2013.11.28. [46]

¹¹⁰³ Infotv. 37/A. § (1) bek.

¹¹⁰⁴ Infotv. 37/A. § (2) bek.



A törvény szerint az adatfelelősnek kell gondoskodnia

- a kezelésében lévő, közérdekű adatot tartalmazó honlapok, adatbázisok, illetve nyilvántartások leíró adatainak a továbbításáról,
- a továbbított közérdekű adatok rendszeres frissítéséről, valamint
- az egységes közadatkereső rendszerbe továbbított közérdekű adatok tartalmának helyességéről és
- a továbbított közérdekű adatok rendszeres frissítéséről.¹¹⁰⁵

Az Infotv. ugyanakkor kiemeli azt is, hogy a közérdekű adatokat tartalmazó adatbázisok, illetve nyilvántartások jegyzékének fenntartása, valamint az egységes közadatkereső rendszerhez való csatlakozás nem mentesíti az adatfelelőst az elektronikus közzététel kötelezettsége alól.¹¹⁰⁶

Az **RTI index** két olyan kapcsolódó indikátort tartalmaz, amelyet célszerű szemügyre venni, ugyanis egyrészt segítséget nyújthatnak annak feltérképezésében, hogy a magyar szabályozás az uniós mezőnyben hol helyezkedik el, másrészt megmutathatják azt, hogy mely országok szabályozása minősülhet jó gyakorlatnak abban az esetben, ha a magyar szabályozás nem eléggé kielégítő vagy éppen teljesen hiányzik. Az 57. indikátor azon feltételt vizsgálja a nemzeti jogrendekben, hogy az adatkezelők alkalmaznak-e olyan rendszert, amely az információk kezelése tekintetében minimumkövetelményeket határoz meg, és ezek alkalmazásra is kerülnek.¹¹⁰⁷ Az 58. indikátor annak mérésére szolgál, hogy a közfeladatot ellátó szervezeteknek kell-e létrehozniuk, aktualizálniuk és nyilvánosságra hozniuk a kezelésükben levő közadatokat tartalmazó listákat vagy nyilvántartásokat.¹¹⁰⁸

A két indikátort az alábbi táblázat együttesen tartalmazza. Zöld színnel kerültek jelölésre azon országok megfelelő rubrikái, amelyek maximum (2) pontszámot értek el a szabályozásukat (és esetlegesen ettől eltérő gyakorlatukat) illetően, sárgával, amelyek részben megfeleltek az adott indikátor követelményeinek, és pirossal, amelyek egyetlen pontszámot sem kaptak. Ez jellemzően abból fakadt, hogy a szabályozás teljes egészében hiányzik, és nem abból, hogy nem megfelelő. Azon országok neveit zölddel jelöli a táblázat, amelyek esetében valamennyi indikátor tekintetében maximális pontszámot ért el a nemzeti szabályozás. Az Európai Uniót jelölő adatok az uniós intézményeket érintő szabályozásra, és nem az uniós tagállamok átlagára vonatkozó adatokat tartalmaz.

66. táblázat: Az RTI index közadatok nyilvántartásának minimumkövetelményeivel és ezeket tartalmazó listák és nyilvántartások nyilvánosságra hozatalával kapcsolatos indikátorainak összehasonlító táblázata az Európai Unió egyes országait illetően

Ország	57-es indikátor	58-as indikátor
Ausztria	0	0
Belgium	0	0
Bulgária	0	2
Ciprus	0	2
Csehország	0	2
Dánia	0	0
Európai Unió	0	2
Észtország	1	2
Finnország	2	2
Franciaország	0	0
Görögország	2	0
Hollandia	2	0
Horvátország	1	0
Írország	1	2
Lettország	0	0
Lengyelország	0	1

¹¹⁰⁵ Infotv. 37/B. § (1) bek.

¹¹⁰⁶ Infotv. 37/B. § (2) bek.

¹¹⁰⁷ <https://www.rti-rating.org/country-data/by-indicator/57/>

¹¹⁰⁸ <https://www.rti-rating.org/country-data/by-indicator/58/>



Litvánia	0	0
Luxemburg	0	0
Magyarország	0	2
Málta	2	2
Németország	0	2
Olaszország	1	2
Portugália	0	0
Románia	0	2
Spanyolország	2	2
Svédország	2	2
Szlovákia	0	0
Szlovénia	2	2

Forrás: saját szerkesztés

Mindkét indikátor tekintetében összesen 5 olyan országot találunk a 27-ből, ahol a szabályozás teljesen megfelelő (*Finnország, Málta, Spanyolország, Svédország és Szlovénia*). 9 olyan országot, amely egyik indikátor tekintetében sem ért el egyetlen pontszámot sem, ez jellemzően a szabályozás teljes hiányából fakad és nem a nem megfelelő szabályozásból (*Ausztria, Belgium, Dánia, Franciaország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Portugália, Szlovákia*).

Az 57-es indikátor tekintetében 7 maximum pontos országot találhatunk, 4 sárgát és 16 pirosat. Az 58-as indikátor tekintetében már 14 zöld ország van, csak 1 sárga, azonban 12 piros. Az Európai Unió intézményeit érintő szabályozás tekintetében csak az 58-as indikátor, a belső szabályzat tekintetében ért el pontot, ott azonban maximumot.

Összességében az átható, hogy a közadatokat tartalmazó nyilvántartások és listák tekintetében az országok szabályozása általában megfelelő. A közérdekű adatok kezelésével, tárolásával kapcsolatos minimumkövetelmények tekintetében ugyanakkor sokkal kevesebb ország szabályozása kielégítő. Ez jellemzően sokkal inkább a *soft law* területére tartozó kérdés, mint egyes adatok nyilvánosságra hozatala, így ennek ez is lehet az oka.

Finnországban a Törvény azt is előírja, hogy a hatóságoknak nemcsak kérelmeket kell teljesíteniük, hanem aktívan elő kell segíteniük tevékenységük átláthatóságát, és ennek érdekében adott esetben útmutatókat, statisztikákat és egyéb kiadványokat, valamint a tevékenységükre vonatkozó információkat kell közzétenniük. A hatóságoknak biztosítaniuk kell az információs szabadság szempontjából releváns dokumentumok, vagy a dokumentumok listájának elérhetőségét könyvtárakban, az interneten, vagy más, a nyilvánosság számára könnyen hozzáférhető helyen.¹¹⁰⁹

Skóciában a közérdekű adatok megismerhetőségét a FOISA mellett „soft law” eszközök, például az úgynevezett „Section 60 Code of Practice”¹¹¹⁰ és a „Section 61 Code of Practice”,¹¹¹¹ a Közzétételi Szabályzat, valamint a közhatalmi szervezetek által kiadott közzétételi útmutatók is elősegítik. A Közzétételi Szabályzat egyebek mellett a közérdekű adatok proaktív közzétételével, az adatigénylések teljesítésével, a panaszkezeléssel, valamint a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések közzétételével kapcsolatos ajánlásokat fogalmaz meg a közhatalmi szervezetek számára. A Közzétételi Szabályzat ajánlásait a közhatalmi szervezetek közzétételi útmutatói érvényesítik a gyakorlatban. Kiadását megelőzően az Információs Biztos jóváhagyja a közhatalmi szervezetek által készített közzétételi útmutatót. A közhatalmi szervezet a közzétételi útmutatóban az általa birtokolt közérdekű adatok jellegéről és azok megismerésének általános feltételeiről ad bárki számára elérhető tájékoztatást. Az Információs Biztos mintaszabályzat készítésével is ösztönzi a közhatalmi szervezeteket közzétételi útmutató kiadására.¹¹¹²

Szerbiában a közhatalmi szervezetek közül a kormányzati szervezetek kötelesek a kezelésükben lévő közérdekű adatok jellegéről és megismerhetőségük feltételeiről tájékoztatást közzétenni.¹¹¹³ A kormányzati szervezeteknek évente jelentést kell benyújtaniuk a Biztoshoz a megelőző évben a

¹¹⁰⁹ Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621. 17. §, 19-20. §

¹¹¹⁰ SG/2016/225. <https://bit.ly/2QBEPbU>

¹¹¹¹ SG/2011/233. <https://bit.ly/3yswAzU>

¹¹¹² FOISA 23-24. §

¹¹¹³ Law on free Access to Information of Public Importance (Official Gazette of the RS, no. 120/2004, 54/2007, 104/2009, and 36/2010, Article 1). 39. §



közérdekű adatok megismerhetősége körében tett intézkedéseikről, valamint a hozzájuk érkezett és teljesített, illetve teljesítetlenül maradt adatigénylésekről.¹¹¹⁴ Ez utóbbi kötelezettségnek a 2020. évben a kormányzati szervezeteknek csak nagyjából a harmada tett eleget.¹¹¹⁵

A könnyen hozzáférhető információk fellelési helyére való hivatkozással mint alternatív teljesítéssel kapcsolatosan lásd a H13.4 hipotézist.

6.4.5.2.4.1.2 Közhiteles nyilvántartások

Az **Infotv.** értelmében az információs szabadságra vonatkozó rendelkezések rendelkezései nem alkalmazhatók a közhiteles nyilvántartásból történő és külön törvényben szabályozott adatszolgáltatásra.¹¹¹⁶ A gyakorlatban jellemzően a cégnyilvántartással összefüggésben merülnek fel jogértelmezési problémák, de relevanciája lehet továbbá ingatlan nyilvántartásnak, szakmai kamarák tagnyilvántartásainak, egyéni vállalkozók adatainak, domain nyilvántartásnak és az adóhátralékosok nyilvántartásának is.¹¹¹⁷

Ez tipikusan a közérdekből nyilvános adatokat érinti. Közérdekből nyilvános adat a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.¹¹¹⁸ Az Infotv. alapján a közérdekből nyilvános személyes adatok a célhoz kötött adatkezelés elvének tiszteletben tartásával terjeszthetők.¹¹¹⁹

A Ctv. preambuluma rögzíti, hogy a Ctv. célja, hogy korszerű jogi keretek megteremtésével, az Európai Unió szabályozásával összhangban állapítsa meg a vállalkozások cégalapításának, nyilvántartásba vételének rendjét, és a vállalkozók alkotmányos jogai érdekében, a gazdasági forgalom biztonsága, valamint a hitelezői érdekek vagy más közérdek védelme céljából biztosítsa a közhiteles cégnyilvántartás adatainak teljes körű nyilvánosságát, közvetlenül vagy elektronikus úton.¹¹²⁰ A cégjegyzék fennálló, illetve törölt adatai, valamint a cégiratok – ideértve az elektronikus úton benyújtott, illetve elektronikus okirattá átalakított cégiratokat is – teljeskörűen nyilvánosak.¹¹²¹ A Ctv. 24. § (1) bekezdés b), f) és h) pontja szerint a cégjegyzék valamennyi cég esetében tartalmazza a cég nevét, jegyzett tőkéjét, vezető tisztségviselője, illetve a cég képviselőjére jogosult nevét, adóazonosító számát, természetes személy esetén lakóhelyét, születési idejét, anyja születési nevét, jogi személy esetén székhelyét és cégjegyzékszámát vagy nyilvántartási számát, valamint a képviselőre jogosultak tisztségét, e jogviszonyuk keletkezésének időpontját, határozott időre szóló képviselő esetében a jogviszony megszűnésének időpontját is, illetve ha a jogviszony megszűnésére a cégjegyzékben feltüntetett időpontnál korábban kerül sor, a megszűnés tényleges időpontját, továbbá azt a ténytet, ha a cég képviselőjének közjegyzői aláírás-hitelesítéssel ellátott címpéldánya vagy ügyvéd vagy kamarai jogtanácsos által ellenjegyzett aláírás-mintája benyújtásra került.¹¹²²

A **Kúria** joggyakorlat-elemző csoportja rámutatott, hogy a cégnyilvántartás, mint közhiteles nyilvántartás vonatkozásában ilyen speciális szabályokat tartalmazó külön törvénynek minősül. Valamennyi cégadatot és cégiratot mindenki a Ctv.-ben előírtak szerint jogosult megismerni. A cégadatokkal szemben a peres és nemperes bírósági eljárások irataiba pedig a Pp. és a Büsz. szabályai alapján csak az adott eljárásban résztvevő személyek tekinthetnek be, illetve azokról csak ők kaphatnak felvilágosítást.¹¹²³

Az elsőfokon a **Fővárosi Törvényszék** P.21.881/2018/10., másodfokon a **Fővárosi Ítéltábla** Pf.20.544/2019/5. számú ítéletével elbírált ügyben az adatigénylő az adatkezelő minisztérium nyilvántartások vezetéséért felelős helyettes államtitkárságához fordult, kérve a következő közérdekű

¹¹¹⁴ Law on free Access to Information of Public Importance (Official Gazette of the RS, no. 120/2004, 54/2007, 104/2009, and 36/2010, Article 1). 43. §

¹¹¹⁵ 2020. Évi Beszámoló: 71. o.

¹¹¹⁶ Infotv. 27. § (8) bek.

¹¹¹⁷ A Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. számú összefoglaló véleménye. 39.

¹¹¹⁸ Infotv. 3. § 6. pont

¹¹¹⁹ Infotv. 26. § (2) bekezdés

¹¹²⁰ 2006. évi V. törvény a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról

¹¹²¹ Ctv. 10. § (2) bek.

¹¹²² NAIH-438-1/2021.; NAIH/2020/6768.

¹¹²³ A Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. számú összefoglaló véleménye [94]



adatok Excel-táblázatban, elektronikus úton történő megküldését: 1. összesen hány lakóhelyre irányuló lakcímbeljelentést tettek 17. életévüket betöltött magyar állampolgárok - havi és település szerinti beosztásban - a 2016. január 5. és 2018. április 5. közötti időszakban? 2. összesen hány, korábban Magyarországon lakcímmel nem rendelkező, 17. életévét betöltött magyar állampolgár tett magyarországi lakóhelyre irányuló lakcímbeljelentést - havi és település szerinti bontásban - a 2016. január 6. és 2018. április 5. közötti időszakban? 3. összesen hány olyan településszintű lakóhelylétesítés történt (havi bontásban) a 2016. január 5. és 2018. április 5. közötti időszakban, amelyet magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgár tett?

A minisztérium e-mail útján arról tájékoztatta az adatigénylőt, hogy a nyilvántartásban tárolt adatok személyes adatok, a nyilvántartásból adatszolgáltatás csak törvényben meghatározott célból és a jogalap igazolása esetén történhet. Az adatok közhitelesek, azok nem közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok. A kérelmet mint közérdekűadat-igénylést elutasította, azt statisztikai adatszolgáltatási kérelemnek tekintette és ennek kapcsán tájékoztatta a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról szóló 146/1993. (X.26.) Korm. rendelet 23. § (2) bekezdésében írtakból [„*Statisztikai szolgáltatás igénylésekor meg kell jelölni a felhasználás célját, az érintettek körét (területi, időbeli meghatározást és személyi kört) és az adatszolgáltatás teljesítésének kért formáját (papír vagy mágneses adathordozó)*”].

A Fővárosi Törvényszék az adatigénylő keresetét alaposnak találta, egyebek között megállapítva, hogy az adatkezelő nem állította, hogy a Központi Okmánytárból valamely, a kérelem teljesítéséhez szükséges adat ne lenne kinyerhető. A Fővárosi Törvényszék szerint az adatigénylő kérelme nem statisztikai célú adatszolgáltatásra irányult, ugyanis az ismertetett módon kikereshető, csupán településszintű mennyiségi adatok közérdekű adatok, így azok a cél megjelölése nélkül is kiadandók. Emellett a kérelem nem az Nytv. 17. § (1) bekezdése szerinti, a nyilvántartásból történő adatszolgáltatásra irányul, hanem a nyilvántartás alapjául szolgáló, azokból kinyerhető, az adatkezelő által kezelt közérdekű adatok kiadására. Mindezekből a Fővárosi Törvényszék arra következtetett, hogy a kérelem nem minősült sem az Nytv. 17. § (3) bekezdése szerinti statisztikai adatszolgáltatási kérelemnek, sem pedig az Nytv. 28/B. §-a szerinti lakcímnilyvántartási adatokból, sem közhiteles nyilvántartásból történő adatszolgáltatási kérelemnek.

A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta, a Fővárosi Törvényszék döntésével és annak indokaival a Fővárosi Ítéltábla teljes mértékben egyetértett. A NAIH több határozatában vizsgálta az adatvédelem és a közérdekből nyilvános adatok viszonyát a cégnyilvántartásban elérhető adatokkal összefüggésben. A Hatóság egy ügyben rámutatott arra, hogy az érintettek neve, és vagyoni helyzetükre vonatkozó egyéb adataik a személyes adatok körébe tartoznak ugyan, azonban az érdekeltségükbe tartozó céggel kapcsolatos tevékenységükre tekintettel a cégnyilvántartásba bekerülő adataik egyrészt közérdekből nyilvános adatok, másrészt a Ctv. 10. § (1) bekezdése szerinti cégszolgálatok is.¹¹²⁴ Egy másik ügyben a Hatóság a következő lényeges megállapításokat emelte ki: *„Szintén figyelembe kell venni, hogy a Forbes egy gazdasági, üzleti témakörben írt cikkeket és összeállításokat tartalmazó sajtótermék, így a Hatóság álláspontja szerint a bárki számára elérhető nyilvántartások és a cégek saját nyilvános közléseinek, beszámolóinak részét képező adatoknak és információknak a különböző összeállításokban történő közlése, terjesztése nem sérti a célhoz kötött adatkezelés elvét. Hangsúlyozandó továbbá, hogy a gazdasági tevékenységből származó vagyonnak, illetve a gazdasági társaság értékének meghatározott módszerrel történő becslése egyértelműen a véleménynyilvánítás szabadságának körébe esik. A Kérelmezett a becsléshez különböző nyilvános forrásokból származó adatokat gyűjtött össze, majd ezeket az adatokat egy meghatározott módszertan alapján kiértékelte.”*¹¹²⁵

6.4.5.2.4.1.3 Belső szabályzatok

A hatályos **magyar szabályozás** szerint a közfeladatot ellátó szervezeteknek mind a proaktív közzétételt, mind az egyedi adatigényléseket illetően külön-külön szabályzatokat kell elkészíteniük. A **Tromsø-i Egyezmény** értelmében az államnak tájékoztatnia kell a nyilvánosságot a közérdekű adatot tartalmazó

¹¹²⁴ NAIH-438-1/2021. Azonosan: NAIH/2020/1154/9.

¹¹²⁵ NAIH/2020/1154/9.; NAIH/2019/8402.



iratokhoz való hozzáféréshez való jogról és arról, hogy e jogot hogyan gyakorolhatják, és megfelelő intézkedéseket kell tenniük annak érdekében, hogy információt szolgáltatassanak a hatáskörükbe tartozó ügyekről és tevékenységekről, valamint világos és előre rögzített szabályokat alkalmazzanak irataik megőrzésére és megsemmisítésére.¹¹²⁶ Az **1049/2001/EK rendelet** szerint az uniós intézmények kötelesek az uniós polgároknak tájékoztatást és segítséget nyújtanak azzal kapcsolatban, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmeket hogyan és hol lehet benyújtani.¹¹²⁷ A rendelet azt is kimondja, hogy az uniós intézmények meghozzák a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a nyilvánosságot tájékoztassák az e rendelet alapján őket megillető jogokról.¹¹²⁸

6.4.5.2.4.1.3.1 Proaktív közzététellel kapcsolatos szabályzat

Az **Infotv.** kimondja, hogy belső szabályzatban kell megállapítani hogyan

- teszi közzé és küldi meg az adatközlőnek az elektronikus közzétételre kötelezett adatfelelős szerv vezetője a közzétételi listákon szereplő adatok pontos, naprakész és folyamatos közzétételét, az adatközlőnek való megküldését;
- felel az adatközlő a megküldött adatok elektronikus közzétételéért, folyamatos hozzáférhetőségéért, hitelességéért és az adatok frissítéséért.¹¹²⁹

6.4.5.2.4.1.3.2 Egyedi adatigénylésekkel kapcsolatos szabályzat

Az **Infotv.** értelmében a közfeladatot ellátó szervnek a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét rögzítő szabályzatot kell készítenie.¹¹³⁰ Az uniós jog szerint az uniós intézmények megfelelő ügyviteli gyakorlatot dolgoznak ki annak érdekében, hogy elősegítsék az e rendelet által biztosított hozzáférési jog gyakorlását.¹¹³¹

E szabályzatra történő hivatkozás, annak említése a **bírói gyakorlatban** több esetben megjelenik, azonban lényegi megállapításokat a bíróságok ezzel kapcsolatosan nem tesznek.¹¹³²

Bírói gyakorlat

„A közfeladatot ellátó szerv „kezelésében lévő közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmek teljesítésének rendjéről szóló – az Infotv. 30. § (6) bekezdése szerinti – szabályzat 18. pontja akként rendelkezik, hogy az igényelt közérdekű adatot tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről, annak tárolási módjától függetlenül az igénylő másolatot kaphat. Ebből következik, hogy az alperes köteles az adatot tartalmazó dokumentáció kiadására, akkor is, ha a tartalmát már közölte az adatigénylővel. Ezért sem zárkozhat el a felperes által kért szerződések másolatának kiadásától. Ha a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatot az Infotv. 30. § (1) bekezdése és a szabályzat azonosan rendelkező 19. pontja szerint felismerhetetlenné kell tenni”.¹¹³³

A **NAIH** számos vizsgálata során megállapította, hogy az adatigénylések határidőn túli teljesítése az adatigénylések teljesítésére vonatkozó szabályzat hiányosságára volt visszavezethető.¹¹³⁴ A szabályzat hiánya azt eredményezi a Hatóság tapasztalatai alapján, hogy gyakran a szerveken belül is tisztázatlan, hogy ki, mely szervezeti egység felelős a közérdekűadat-igénylések teljesítéséért.¹¹³⁵ Ezzel kapcsolatosan a 2013-as beszámoló arra is rámutat, hogy valamennyi, egy önkormányzathoz,

¹¹²⁶ Tromsø-i Egyezmény 9. cikk

¹¹²⁷ 1049/2001/EK rendelet 6. cikk (4) bek.

¹¹²⁸ 1049/2001/EK rendelet 14. cikk (1) bek.

¹¹²⁹ Infotv. 35. § (1)-(3) bek.

¹¹³⁰ Infotv. 30. § (6) bek.

¹¹³¹ 1049/2001/EK rendelet 15. cikk (1) bek.

¹¹³² Kúria Pfv.21842/2015/4.; Kúria Mfv.10821/2016/2.; Fővárosi Ítéltábla Pf.20160/2015/3.

¹¹³³ Fővárosi Ítéltábla Pf.22371/2013/3.

¹¹³⁴ NAIH beszámoló 2012. 94.

¹¹³⁵ NAIH beszámoló 2013. 113.



polgármesteri hivatalhoz érkező adatigénylést a jegyző köteles teljesíteni, kivéve azt az esetet, amikor a polgármester kizárólagos jogkörével kapcsolatos az adatigénylés.¹¹³⁶ Ezt egészítette ki 2018-ban a NAIH, amikor felhívta a figyelmet, hogy a képviselő-testület szervei egységet alkotnak, azok nem önálló közfeladatot ellátó szervek, ezért nem hivatkozhatnak arra, hogy az adatigénylést nem hozzájuk kellett volna benyújtani.¹¹³⁷

A NAIH szerint a szabályzat közzétételének elmaradása azért problémás, mert azt eredményezi, hogy az adatigénylő az adatigénylésének benyújtását megelőzően nem kaphat eligazítást arról, hogy milyen tárgyú adatigényléssel, vagy általában véve hova, kihez, milyen tisztséget betöltő személyhez, melyik szervhez, milyen címre kell eljuttatnia az igényt, és nem lehet biztos abban, hogy adatigénylésének intézése a megfelelő rendben történik-e, nem tudja, hogy pontosan kivel kellene felvennie a kapcsolatot.¹¹³⁸ A 2012-es beszámoló rámutat arra a problémára is, hogy amennyiben volt szabályzat a közfeladatot ellátó szervnél, az a legtöbb esetben az Infotv. szövegét idézte, és a szervezeten belüli ügymenetet egyáltalán nem rendezte.¹¹³⁹

A magyar szabályozás a belső szabályzatokat illetően teljesen megfelel a Tromsø-i Egyezménynek, hiszen mind a proaktív közzétételt, mind az egyedi adatigénylést illetően előírja szabályzatok alkalmazását. Ebben a vonatkozásában részben beigazolódott a H32.2 hipotézis. Az Egyezmény vonatkozó rendelkezésének első fordulata ezen túl értelmezhető úgy is, hogy a közfeladatot ellátó szervek (a közérdekű adatot kezelő szervezetek) kötelesek tájékoztatni a nyilvánosságot (közvetlenül az állampolgárokat vagy közvetve a médián és civil szervezetek tevékenységén keresztül). E szabály lényegében az Infotv. 32. §-ával ekvivalens, amely az adatkezelő állami szervek általános tájékoztatási kötelezettségét írja elő.

Felmerülhet továbbá az, hogy a belső szabályzatok léte nem elégséges az Egyezménynek vagy az Infotv. céljának való megfeleléshez. Így legtöbb esetben az lehet problémás, hogy

- nincsen szabályzat,
- a szabályzat hiányos, a jogi szabályozást idézi szó szerint;
- nem rendezi a belső ügymenetet;
- a belső szabályzat eltér az Infotv. szabályaitól, és törvényrontó erővel bír.

Álláspontunk szerint, mivel egyrészt erre vonatkozó kötelezettséget a Tromsø-i Egyezmény nem fogalmaz meg, másrészt mivel ezt az Infotv. sem tartalmazza, mivel tartalmában inkább *soft law* jellegű eszköz, ezért a kérdéskört az adatkezelői attitűd oldaláról kell megközelíteni. Ezzel kapcsolatosan lásd különösen a közfeladatot ellátó szervek önértékelésével és az információs tisztviselő kinevezésével kapcsolatos hipotéziseket.

Nem szükséges jogalkotási korrekció.

6.4.5.2.4.2 Egyedi adatigénylés

6.4.5.2.4.2.1 A közérdekű adatot kezelő szervezet fogalma

Kapcsolódik hozzá: tájékoztatási kötelezettséggel kötelezett szervek köre.

6.4.5.2.4.2.1.1 Jogszabályi háttér

Infotv.

26. § (1) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek (a továbbiakban együtt: közfeladatot ellátó szerv)

¹¹³⁶ NAIH beszámoló 2013. 113.

¹¹³⁷ NAIH beszámoló 2018. 112.

¹¹³⁸ NAIH beszámoló 2013. 113.

¹¹³⁹ NAIH beszámoló 2012. 95.



26. § (3) Ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek kezelésében lévő, e tevékenységükre vonatkozó, személyes adatnak nem minősülő adat.

(4) A (3) bekezdésben meghatározott szerv vagy személy a (3) bekezdésben meghatározott adatok megismerésére irányuló igény teljesítése során a 28-31. § szerint jár el.

27. § (3a) Az a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít, köteles e jogviszonnyal összefüggő és a (3) bekezdés alapján közérdekből nyilvános adataira vonatkozóan - erre irányuló igény esetén - bárki számára tájékoztatást adni.

Tromsø-i Egyezmény

1. Cikk

2. A jelen Egyezmény alkalmazása tekintetében:

a)

i) „közhatalmi szerv”:

1. a kormányzati és a közigazgatási szervek nemzeti, regionális és helyi szinten,

2. a jogalkotó és az igazságügyi szervek, ha a nemzeti jog szerint hatósági vagy igazgatási feladatot látnak el,

3. a természetes vagy jogi személyek, ha hatósági vagy igazgatási jogkört gyakorolnak.

ii) Az aláírás időpontjában vagy a megerősítő, elfogadó, jóváhagyó vagy csatlakozási okirat letétbe helyezésekor az Európa Tanács Főtitkárához címzett nyilatkozatával bármely Fél vállalhatja, hogy a „közhatalmi szerv” fogalma az alábbi egy vagy több elemet is magában foglalja:

1. a jogalkotó szervek egyéb tevékenységeik tekintetében,

2. az igazságügyi szervek egyéb tevékenységeik tekintetében,

3. természetes vagy jogi személyek, ha a nemzeti jog szerint közfeladatot látnak el, vagy közpénzeket használnak fel.

4. § Az Országgyűlés felhatalmazást ad arra, hogy a Magyar Köztársaság az Egyezményhez a következő nyilatkozatot tegye. A nyilatkozat magyar nyelvű szövege és annak hivatalos angol nyelvű fordítása a következő:

„Az 1. cikkhez

Az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférésről szóló Egyezménye 1. cikk 2. bekezdés a) ii) pontja értelmében a Magyar Köztársaság tájékoztatja az Európa Tanács Főtitkárát, hogy a Magyar Köztársaság nemzeti joga alapján a „közhatalmi szerv” fogalma tartalmazza az alábbiakat:

1. a jogalkotó szervek egyéb tevékenységeik tekintetében,

2. az igazságügyi szervek egyéb tevékenységeik tekintetében,

3. természetes vagy jogi személyek, amennyiben a nemzeti jog szerint közfeladatot látnak el, vagy közpénzeket használnak fel.”

6.4.5.2.4.2.1.2 Feladatorientált és vagyonalapú megközelítés

A **jogirodalom**, és mint látni fogjuk a joggyakorlat, valamint részben a jogi szabályozás is két nagy csoportra osztja az adatszolgáltatásra kötelezett szerveket. RÉVÉSZ és BUZÁS ezt a következőképpen fogalmazzák meg: „A közfeladat ellátó jelleg meghatározásával összefüggésben alapvetően két megközelítés érvényesül hazai jogrendszerben. Az első, feladatorientált meghatározás az adott szerv vagy személy által ellátott funkciókat veszi figyelembe. Ebben az esetben kérdésként tehát az merül fel, hogy létezik-e állami, önkormányzati vagy egyéb jogszabályban meghatározott feladat, amelyet az adott entitás lát el. A második, vagyonalapú definíció ezzel szemben a közpénzek felhasználására, a közvagyonnal való gazdálkodás tényére helyezi a hangsúlyt. Itt tehát az információs szabadsággal kapcsolatos kötelezettségek önmagukban abból a tényből erednek, hogy egy szerv az említett javakat hasznosítja.”¹¹⁴⁰

¹¹⁴⁰ Révész Balázs – Buzás Péter: Átláthatóság a közpénzügyekben. Dialóg Campus, Budapest, 2018. 11.



6.4.5.2.4.2.1.3 Közfeladatot ellátó szerv

Az **Infotv.** értelmében közfeladatot ellátó szerv vagy személy „*az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó*”¹¹⁴¹ szervnek vagy személynek minősül. A **jogirodalom** szerint „*a közfeladatot ellátó szervei minőség szempontjából kizárólag azt kell figyelembe venni, hogy az adott szerv közérdekű adatot kezel, és önmagában ennél fogva terheli az információszabadsággal összefüggésben kötelezettség*”.¹¹⁴²

Az **Infotv.** alapvetően három esetben minősít egy szervezet, személyt közfeladatot ellátónak: ha állami vagy helyi önkormányzati feladatot lát el, vagy amennyiben törvényben meghatározott egyéb közfeladatot lát el. Ebből fakadóan a megyei vagy nemzeti önkormányzati feladatot ellátó szervezetek is az egyéb, törvényben meghatározott fordulat alá esnek.

A **Tromsø-i Egyezmény** a közhatalmi szerv fogalmát használja. Közhatalmi szervezetnek minősülnek az Egyezmény értelmében:

1. a kormányzati és a közigazgatási szervezetek nemzeti, regionális és helyi szinten,
2. a jogalkotó és az igazságügyi szervezetek, ha a nemzeti jog szerint hatósági vagy igazgatási feladatot látnak el,
3. a természetes vagy jogi személyek, ha hatósági vagy igazgatási jogkört gyakorolnak.¹¹⁴³

Az Infotv. alapvetően megfelel a Tromsø-i Egyezménynek, közfeladatot ellátó szerv alatt minden, jogszabályban meghatározott közfeladatot ellátó szervezet és személyt érteni kell, amelyek közül kifejezetten nevesíti a törvény az állami és helyi önkormányzati feladatot ellátó szervezeteket. Célszerű lehet ugyanakkor az Infotv. fogalommeghatározását vagy egy ahhoz kapcsolódó értelmező szabályt a törvénybe iktatni a Tromsø-i Egyezmény 1. cikk 2. pont a) pont i) pont 3. alpont mintájára, amely szerint közhatalmi szervezetnek minősülnek „a természetes vagy jogi személyek, ha hatósági vagy igazgatási jogkört gyakorolnak”. Hasonló rendelkezést tartalmaz a **német szövetségi információszabadság-törvény** is, amely szerint „a hatósággal azonos megítélésben részesülnek a természetes személyek és a magánjogi jogi személyek amennyiben egy hatóság e személyeket közjogi feladatok teljesítése céljából igénybe veszi.”¹¹⁴⁴

Ezt különösen a **közfeladatok kiszervezése** szempontjából lehet fontos törvényileg hangsúlyozni. A **jogirodalom** szintén kiemeli a kérdéskör fontosságát: „*A közfeladatot ellátó szervei minőséggel összefüggő kérdésként merült fel a kiszervezés, illetve az adatkezelői-adatfeldolgozói szerepkör meghatározása. Az említett esetek jellemzően azzal összefüggésben kerültek elő, hogy egy szerv nem biztosította a kezelésében lévő közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerését. Ennek során az adott szerv jellemzően arra hivatkozott, hogy a megismerni kívánt adatok egy másik szerv tevékenységével kapcsolatosak, így azok nyilvánosságának biztosítására a közérdekűadat-igénnyel érintett entitás nem köteles. A kiszervezéssel kapcsolatban töretlen a gyakorlat abban a tekintetben, hogy nem tesz különbséget a közfeladat ellátásával eredendően megbízott és az azt ténylegesen ellátó szerv között. Amennyiben az érintett szerv a számára meghatározott közfeladat ellátásával egy másik szervezet vagy személyt bíz meg, vagyis a tevékenységet kvázi „kiszervezi” egy harmadik félnek, akkor ez utóbbi is közfeladatot ellátó szervezetnek minősül. Ilyenkor ugyanis az adott tevékenységet ténylegesen végző intézmény vagy egyén tulajdonképpen az arra jogszabályban felhatalmazott szerv helyett, annak nevében jár el.*”¹¹⁴⁵

Az **Alkotmánybíróság** szerint a közérdekű adatszolgáltatás kötelezettsége nem függvénye annak, hogy a 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.¹¹⁴⁶ Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a kötelezett kört egyfelől az adatszolgáltató jogállása vagy tevékenysége (közfeladatot ellátó szervei vagy személyi minőség), illetve magának az adatnak a (**közpénzek** felhasználásával, nemzeti vagyonnal összefüggő) milyensége határozza meg,¹¹⁴⁷ és emiatt a kötelezett kör szélesebb a közfeladatot ellátó

¹¹⁴¹ Infotv. 26. § (1) bek.

¹¹⁴² Révész Balázs – Buzás Péter: Átláthatóság a közpénzügyekben. Dialóg Campus, Budapest, 2018. 13.

¹¹⁴³ Tromsø-i Egyezmény 1. cikk 2. a) i)

¹¹⁴⁴ IFG 1. § (1) bek. 2. m.

¹¹⁴⁵ Révész Balázs – Buzás Péter: Átláthatóság a közpénzügyekben. Dialóg Campus, Budapest, 2018. 13.

¹¹⁴⁶ 3026/2015. (II. 9.) AB határozat; Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény [100]

¹¹⁴⁷ 3026/2015. (II. 9.) AB határozat [19]



szervek vagy személyek körénél.¹¹⁴⁸ Az Alkotmánybíróság értelmezésében a „[k]ötelezettek az alapjog céljára figyelemmel általában az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint egyéb közfeladatot ellátó szervek és személyek. Figyelembe véve azonban azt, hogy az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése szerint a nyilvánosság előtti elszámolásra a »közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet« köteles, az általuk kezelt közérdekű adatokhoz való hozzáférést [...] a közfeladatot ellátó szerveken kívüli szervezetnek is biztosítania kell”.¹¹⁴⁹

Közfeladatot ellátó szervnek kell tekinteni azt a szervet, amely jogszabályban kifejezetten meghatározott feladatot lát el, illetve azt, amelyik állami vagyonnal, vagyis közpénzzel gazdálkodik. Ezt a kört kiegészítik – az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésére tekintettel – az Infotv. 26. § (3) bekezdése, illetve 27. § (3) és (3a) bekezdése, amelyek szervtípustól függetlenül előírják a közpénzzel gazdálkodó, illetve abból -részeseülő természetes és jogi személyek, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek elszámolási kötelezettségét (tulajdonképpen tájékoztatási kötelezettségét, amely lényegében az adatigényléshez hasonló, attól eltérő önálló jogintézmény).¹¹⁵⁰

A közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek abban az esetben áll fenn az alapjogi jogviszonyban kötelezetti oldalon felelőssége az alapjog érvényre juttatásában, ha az adat

1. a kezelésében van,
2. nem személyes adat és
3. a tevékenységére vonatkozik vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett.¹¹⁵¹

Mindazonáltal szempont lehet az alapjog gyakorlásának alkotmányos korlátozásakor az is, hogy a kiadni kért információ tekintetében monopolhelyzetben van-e az adatkezelő, tehát hogy kizárólagos hozzáférése van-e bizonyos adatokhoz, és azok más forrásból egyáltalán nem elérhetők,¹¹⁵² avagy más forrásból nyilvánvalóan kisebb munkateher árán hozzáférhetők (pl. ugyanaz az adat egy másik adatkezelő elektronikus nyilvántartásából lekérdezhető).¹¹⁵³ Akkor, amikor az adatkérés a közfeladatot ellátó szerv vagy személy által kezelt (például tárolt) olyan, egyebekben közérdekű adatokra vonatkozik, amelyek azonban közfeladataival nem hozhatók összefüggésbe – ám más forrásból kisebb munkateher árán elérhetők –, a közfeladatot ellátó szerv vagy személy nem minősíthető az alapjogi jogviszony kötelezettjének.¹¹⁵⁴

6.4.5.2.4.2.1.4 Más országok szabályozása

Célszerű megvizsgálni, hogy egyes országokban mely közfeladatot ellátó, illetve más szervek lehetnek alanyai kötelezetti oldalon az információs szabadságnak. Az RTI index számos ezzel kapcsolatos indikátort tartalmaz (7-12. *indikátor*),¹¹⁵⁵ így az alábbiakban ezt mutatja be a kutatás. Ebből következtetések vonhatók le a magyar szabályozás (és gyakorlat) helyzetét illetően is, illetve rámutatnak arra, hogy mely másik ország szabályozása minősülhet jó gyakorlatnak.

67. táblázat: Az RTI index adatkezelő személyével kapcsolatos indikátorai

Indikátor	Feltétel
7	A közérdekű adatok megismeréséhez való jog kiterjed a végrehajtó hatalomra, és egyetlen szerv vagy egyetlen fajta információ sincs kizárva ebből. Ez magában foglalja a kormányzati szerveket és a közigazgatást, ideértve valamennyi minisztériumot, főosztályt, helyi

¹¹⁴⁸ 4/2021. (I. 22.) AB határozat [40]

¹¹⁴⁹ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat [35]; 29/2014. (IX. 30.) AB határozat [38]; 25/2014. (VII. 22.) AB határozat [30]; 8/2016. (IV. 6.) AB határozat [16]-[17] és [28]; 3/2018. (IV. 20.) AB határozat [44]-[47]; 7/2020. (V. 13.) AB határozat [23], [29] és [33]

¹¹⁵⁰ 4/2021. (I. 22.) AB határozat [63]

¹¹⁵¹ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat [78]

¹¹⁵² EJEB, Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes kontra Ausztria (39534/07), 2013.11.28. [47]; Bubon kontra Oroszország (63898/09), 2017.02.07. [42]-[45]

¹¹⁵³ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat [58]

¹¹⁵⁴ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat [58]

¹¹⁵⁵ <https://www.rti-rating.org/country-data/by-indicator/>



	önkormányzatot, állami iskolát, állami egészségügyi intézetet, a rendőrséget, a fegyveres erőket, biztonsági szolgálatokat és a fentiek által tulajdonolt vagy irányított testületeket.
8	A közérdekű adatok megismeréséhez való jog kiterjed a törvényhozásra, ideértve az igazgatási és más jellegű információkat azzal, hogy egyetlen szerv sincsen kizárva ebből.
9	A közérdekű adatok megismeréséhez való jog kiterjed az igazságszolgáltatásra, ideértve az igazgatási és más jellegű információkat azzal, hogy egyetlen szerv sincsen kizárva ebből.
10	A közérdekű adatok megismeréséhez való jog kiterjed az állami tulajdonban levő vállalatokra (azon gazdasági társaságokra, amelyek az állam tulajdonában vagy irányítása alatt állnak).
11	A közérdekű adatok megismeréséhez való jog kiterjed más hatóságokra, különösen alkotmányjogi, törvényességi vagy más felügyeletet ellátó hatóságokra (ideértve a választási bizottságot és az információs megbízottat).
12	A közérdekű adatok megismeréséhez való jog kiterjed a) magánjogi jogalanyokra, akik állami funkciót gyakorolnak és b) magánjogi jogalanyokra, akik jelentős állami támogatásban részesülnek.

Forrás: <https://www.rti-rating.org/> alapján saját szerkesztés

Ezen szempontokat először az Európai Unió egyes országainak szabályozása, ezután pedig a Nemzetközi benchmark kutatás által vizsgált országok tekintetében mutatja be a kutatás. Külön feltüntetésre került az Európai Unió, amely esetén nem uniós átlagot, hanem az uniós szabályozást kell érteni. A táblázatban világoszöld színnel kerültek megjelölésre azon pontszámok, amelyek az adott indikátor tekintetében maximálisnak minősülnek, tehát az adott ország jogi szabályozása (illetőleg tényleges gyakorlata) megfelel az indikátor által elvárt valamennyi követelménynek. Sötétzölddel kerültek megjelölésre továbbá azon országok, amelyek minden releváns indikátor tekintetében maximális pontszámot mutattak fel.

68. táblázat: Az RTI index adatkezelő személyével kapcsolatos indikátorai az Európai Unió egyes országaiban

Ország	7. indikátor	8. indikátor	9. indikátor	10. indikátor	11. indikátor	12. indikátor
Ausztria	8	0	0	0	1	0
Belgium	7	1	1	0	0	0
Bulgária	8	4	4	2	2	2
Ciprus	8	4	4	2	2	1
Csehország	7	4	4	2	2	1
Dánia	7	1	0	0	2	2
Észtország	8	0	0	2	0	2
Európai Unió	6	3	1	2	2	1
Finnország	8	4	4	2	2	1
Franciaország	8	0	1	0	0	1
Görögország	4	1	0	0	0	0
Hollandia	8	0	0	2	2	1
Horvátország	8	4	4	2	2	2
Írország	7	2	1	1	2	2
Lettország	8	4	4	2	2	2
Lengyelország	7	4	4	2	2	2
Litvánia	8	4	4	0	0	0



Luxemburg	7	4	0	0	1	1
Magyarország	8	4	4	2	2	1
Málta	3	3	3	1	0	2
Németország	4	1	1	2	2	2
Olaszország	8	0	1	1	2	2
Portugália	7	1	1	2	2	2
Románia	8	4	4	2	2	1
Spanyolország	6	1	0	2	1	0
Svédország	8	4	4	1	2	0
Szlovákia	6	1	1	2	0	2
Szlovénia	8	4	4	2	2	2

Forrás: <https://www.rti-rating.org/> alapján saját szerkesztés

Az Unión belül négy olyan ország található, amely valamennyi indikátor tekintetében maximális pontszámmal szerepel (*Bulgária, Lettország, Horvátország és Szlovénia*). A **Tromsø-i Egyezményt** ratifikáló uniós tagállamok közül egyik esetén sem találhatunk maximális pontszámot.

Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a magyar szabályozás az utolsó indikátor¹¹⁵⁶ tekintetében ért el csak a maximálisnál eggyel kevesebb pontot. Az alapul vett magyar szabályozás kizárólag az Infotv. 26. § (1) bekezdését veszi alapul,¹¹⁵⁷ frissítésének utolsó dátuma 2011 augusztusa.¹¹⁵⁸ Az azóta eltelt időszakban azonban a magyar szabályozás jelentősen módosult, az Infotv. kiegészítésre került a közpénzekkel gazdálkodó magánjogi szervezetek és személyek tájékoztatási kötelezettségével, illetve az Alaptörvény módosításával a közpénz fogalma is bekerült a közpénzek felhasználásáról és átláthatósággal kapcsolatos szabályok mellé. Ebből fakadóan a jelenlegi magyar szabályozás a 12. indikátor követelményeit teljes egészében kielégíti, és ezáltal a magyar szabályozás valamennyi indikátor tekintetében a lehető legmagasabb pontszámot kapná, kapja. Nem változtat ezen az a tény sem, hogy az előbb említett tájékoztatási kötelezettség részletszabályai (teljesítési határidő, jogorvoslatok stb.) hiányoznak a törvényből, és emiatt az egyedi adatigénylésnél ez gyengébb jogintézmény, illetve hogy az Alkotmánybíróság álláspontja szerint e szabályozás részben lex imperfecta a megfelelő jogorvoslati lehetőségek hiánya miatt, hiszen a 12. indikátor által támasztott feltételek szempontjából ez nem releváns.

További érdekességet szolgáltathat a **Nemzetközi Benchmark kutatás** által vizsgált országok összehasonlítása. Mivel Skócia önálló szabályozása az RTI indexben külön nem szerepel, így az Egyesült Királyság vonatkozó szabályozásának pontszámait tünteti fel a táblázat.

69. táblázat: Az RTI index adatkezelő személyével kapcsolatos indikátorai a Nemzetközi Benchmark kutatás által vizsgált egyes országokban

Ország	7. indikátor	8. indikátor	9. indikátor	10. indikátor	11. indikátor	12. indikátor
Észtország	8	0	0	2	0	2
(Egyesült Királyság)	7	4	1	2	2	1
Finnország	8	4	4	2	2	1

¹¹⁵⁶ RTI index 12. indikátor: „A közérdekű adatok megismeréséhez való jog kiterjed a) magánjogi jogalanyokra, akik állami funkciót gyakorolnak és b) magánjogi jogalanyokra, akik jelentős állami támogatásban részesülnek.”

¹¹⁵⁷ <https://www.rti-rating.org/country-data/by-indicator/12/>

¹¹⁵⁸ <https://www.rti-rating.org/country-data/Hungary/>



Izland	5	0	0	0	0	1
Svédország	8	4	4	1	2	0
Szerbia	8	4	4	2	2	2

Forrás: <https://www.rti-rating.org/> alapján saját szerkesztés

Észtországban a PIA hatálya az állami és önkormányzati hatóságokra, az egyéb közjogi szervezetekre, valamint a közfeladatot ellátó természetes személyekre és magánjogi szervezetekre terjed ki. A törvény hatálya kiterjed a természetes monopóliumokra és a piacon domináns magánszervezetekre, továbbá – feltéve, hogy azok közpénzhez jutnak az államtól vagy helyi önkormányzattól – a nonprofit egyesületekre, az alapítványokra és egyéb szervezetekre is.¹¹⁵⁹ Az információszabadság szervezeti hatályának ilyen kiterjesztő szabályozása egyedülálló a vizsgált országok között.

Szerbiában a törvény a közhatalmi szervezetek két kategóriáját különíti el:

1. a kormányzati szervezeteket (központi kormányzati szervek, helyi önkormányzatok, közhatalom gyakorlására felhatalmazott egyéb szervezetek), valamint
2. mindazokat a szervezeteket, amelyeket teljes vagy túlnyomó mértékben valamely kormányzati szervezet finanszíroz.¹¹⁶⁰

A Biztos honlapján elérhető a közhatalmi szervezetek katalógusa,¹¹⁶¹ amely több mint 11 000 szervezetet sorol fel.¹¹⁶²

6.4.5.2.4.2.1.5 A közfeladatot ellátó szerv fogalmának kiterjesztési lehetőségei

Fontos, hogy a közfeladatot ellátó szervi minőség „nem korlátozható a címzettek körének szűkítésével, hogy az ne eredményezné egyúttal a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozását”.¹¹⁶³ Az Infotv. e kötelezettséget kiterjeszti a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek kezelésében levő közérdekű adatokra is.¹¹⁶⁴

A Tromsø-i Egyezmény három további esetben ismeri el a közhatalmi szervi minőséget:

1. a jogalkotó szervek egyéb tevékenységeik tekintetében,
2. az igazságügyi szervek egyéb tevékenységeik tekintetében,
3. természetes vagy jogi személyek, amennyiben a nemzeti jog szerint közfeladatot látnak el, vagy közpénzeket használnak fel.

Ezek esetében az Egyezmény értelmében az szükséges, hogy a szerződő felek ezirányú, ezt elismerő nyilatkozatot tegyenek az egyezményhez kapcsolódóan. A kihirdető törvény szerint „az Országgyűlés az Egyezményt és a 4. §-ban meghatározott nyilatkozatot e törvénnyel kihirdeti”.¹¹⁶⁵ Az Egyezmény 4. §-a mind a három esetkor tekintetében elismeri a közhatalmi szervi (közfeladatot ellátó szervi) minőséget.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor egy 2015-ös határozatában arra a következtetésre jutott, hogy a Tromsø-i Egyezmény „az igazságügyi szervek hatósági, igazgatási feladatainak ellátása körében keletkezett iratokra terjed ki, a részes államok azonban a csatlakozáskor tehettek olyan nyilatkozatot, mellyel vállalják, hogy a „közhatalmi szerv” fogalma magában foglalja az igazságügyi szerveket az egyéb tevékenységük tekintetében is. Ilyen nyilatkozatot Magyarország nem tett, így az egyezmény nem vonatkozik a bírósági ítéletekre (határozatokra)”.¹¹⁶⁶ Az Egyezményt kihirdető törvény 2. §-a azonban éppen ezt a nyilatkozatot tartalmazza, így az Alkotmánybíróság megállapítása téves. Erre a

¹¹⁵⁹ PIA 5. §

¹¹⁶⁰ Law on free Access to Information of Public Importance (Official Gazette of the RS, no. 120/2004, 54/2007, 104/2009, and 36/2010, Article 1). 3. §

¹¹⁶¹ Catalogue of Bodies – Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection (poverenik.rs)

¹¹⁶² Információszabadság Kézikönyv, 132. o.

¹¹⁶³ 6/2016. (III. 11.) AB határozat [31]

¹¹⁶⁴ Infotv. 26. § (3) bek.

¹¹⁶⁵ 2009. évi CXXXI. törvény 2. §

¹¹⁶⁶ 3056/2015. (III. 31.) AB határozat [36]



figyelmet először KOVÁCS VIRÁG hívta fel egy ezzel kapcsolatos tanulmányában.¹¹⁶⁷ Ebből fakadóan az ezzel kapcsolatos, erre épülő alkotmánybíróági érvelés és értelmezés is ténybelileg hibás alapokon nyugszik, mivel a jogértelmezés törvényellenes. A hiba orvoslását szolgálhatja egyrészt az, hogy a jogalkotó az Infotv.-t kiegészíti, és a közfeladatot ellátó szerv fogalmába belefoglalja a jogalkotó és igazságügyi szerveket is egyéb tevékenységeik tekintetében. Ennek a kötelezettségének az Egyezményt kihirdető törvény hatálybalépésével eleget kellett volna tennie a magyar jogalkotónak.

6.4.5.2.4.2.1.6 Igazságszolgáltatás

Az **Alkotmánybíróság** szerint a bírói igazságszolgáltatás mint különálló hatalmi ág szervei tevékenységének a nyilvánossága alapvetően nem különbözik más, közpénzből finanszírozott szervezet működésének a nyilvánosságától.¹¹⁶⁸ A **bírói gyakorlat** szerint sem vitatható, hogy a bíróságok közfeladatot látnak el, miként az sem, hogy a kiadni kért adatok az igazságszolgáltatási tevékenység során keletkeztek, továbbá az sem, hogy ezeket az adatkezelő bíróság ténylegesen kezeli, azonban mindez nem jelenti automatikusan az adatkezelő közlési kötelezettségét, az egyedi polgári eljárások adatainak automatikus közérdekű jellegét. A Kúria szerint a Pp. iratmegismerésre vonatkozó rendelkezései az Infotv. 27. § (2) bekezdés g) pontja szerinti korlátnak minősülnek.¹¹⁶⁹ A polgári peres ügyekre vonatkozó adatokat kizárólag a bíróság kezelheti, a kért adatok kiadásával a felperes is adatkezelővé válna, amire nincs jogi lehetősége, ezért a jogi személyek neve nem közérdekű adat, így kiadása nem követelhető.¹¹⁷⁰

6.4.5.2.4.2.1.7 Közpénzeket felhasználó szervek és személyek

A **Tromsø-i Egyezmény** lehetővé teszi ugyanakkor, hogy a közfeladatot ellátó vagy közpénzekkel gazdálkodó (azt felhasználó) természetes vagy jogi személyek szintén „közhatalmi szervnek”, az Infotv. terminológiájában közfeladatot ellátó szervnek minősüljön. A **hatályos magyar jog** más megoldást alkalmaz, esetükben az adatigénylők egyedi adatigényléssel nem élhetnek, hanem tájékoztatást kérhetnek az Infotv. 27. § (3a) bekezdése alapján. Mivel az Egyezmény erről rendelkező 1. cikk 2. pont ii) alpontja csupán opcionális a szerződő feleket illetően, ezért a magyar jog megfelel ennek. Célszerű lehet azonban az állammal ilyen közpénzügyi kapcsolatban álló szerveket és személyeket is nagyobb kontroll alá vonni, ugyanis az Infotv. nem fűz jogkövetkezményt a tájékoztatási kötelezettség elmaradásához, annak részletes szabályait nem határozza meg, így teljesen bizonytalan marad annak gyakorlati megvalósulása. Az Alkotmánybíróság az utóbbi időben szintén felhívta a figyelmet arra, hogy a közpénzt felhasználó magánszemélyek esetében nincsen törvényességi felügyeletet gyakorló szerv, amely a tájékoztatási kötelezettség elmaradásával összefüggésben felügyeletet tudna gyakorolni a mulasztó magánszemélyek felett; amellet, hogy a szabály *lex imperfecta*.¹¹⁷¹

Ugyan lehetőség lenne az Infotv. 27. § (3a) bekezdés szerinti tájékoztatási kötelezettség jogintézményének részletesebb kimunkálására, a rendszertani értelmezés (az Infotv. és a Tromsø-i Egyezmény együttes értelmezése) azonban inkább azt a megoldást indukálja, hogy a közpénzügyi kapcsolatban álló személyeket és szerveket hasonló kötelezettségek terheljék, mint a közfeladatot ellátó szerveket. A Tromsø-i Egyezménnyel való összehasonlítás alapján látható az, hogy az Infotv. „közfeladatot ellátó szerv” fogalma megfelel az Egyezmény „közhatalmi szerv” definíciójának. Megállapítható az is, hogy az Infotv. kiterjeszti e fogalmat a 26. § (3)-(4) bekezdésben olyan természetes vagy jogi személyekre, akik vagy amelyek a nemzeti jog szerint közfeladatot látnak el. Nem terjeszti ki azonban a közpénzeket felhasználó személyekre vagy szervezetekre. Azt sem lehet mondani azonban, hogy teljesen figyelmen kívül hagyná őket, hiszen számukra egy jogkövetkezmény nélküli tájékoztatási kötelezettséget ír elő. Ezzel a

¹¹⁶⁷ Kovács Virág: Az Alkotmánybíróság döntései. Acta Humana 2015/2. 142. Elérhető: http://real.mtak.hu/122352/1/AH_2015_2_Kovacs_Virag.pdf

¹¹⁶⁸ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat [36]

¹¹⁶⁹ Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény [115]

¹¹⁷⁰ Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény [119]

¹¹⁷¹ 7/2020. (V. 13.) AB határozat [36]



Tromsø-i Egyezmény ezen (opcionálisan kötelező) rendelkezésének csupán fele részben tesz eleget a hatályos magyar szabályozás.

Ebben a vonatkozásában nem igazolódtott be a H32.2 hipotézis.

6.4.5.2.4.2.1.8 Természetes személyek

A kampánypénz felhasználása során a jelöltekkel és a jelölteket állító pártokkal termék értékesítése vagy szolgáltatás nyújtása során kapcsolatba kerülő természetes személyek nem tekinthetők a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személynek.¹¹⁷²

6.4.5.2.4.2.1.9 Állami tulajdonú gazdasági társaságok

Mindez azt jelenti az Alkotmánybíróság szerint, hogy a közfeladatot ellátó szerv meghatározó (legalább többségi) befolyása, irányítása alatt álló gazdasági társaság a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervezetnek minősül, amely közpénzt kezel, és ezért főszabály szerint – önálló jogi személyisége, elkülönült jogalanyisége ellenére is – adatnyilvánosság biztosítására köteles.¹¹⁷³ A **Hatóság** egy állásfoglalásában felhívta a figyelmét arra, hogy a köztulajdonban álló gazdasági társaságok közfeladatot ellátó szervei minőségét több tényező is megalapozza. Egyrészt ezek az entitások állami és önkormányzati tevékenységek, feladatok széles körét ellátják, illetve maguk a jogszabályok nevesítik azokat a konkrét gazdasági társaságokat, amelyek kiemelt közfeladatokat látnak el. Másrészt az állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok rendelkezésére álló eszközök az állami vagy a nemzeti vagyon körébe tartoznak.¹¹⁷⁴

Az Magyar Nemzeti Bank jogszabályban meghatározott közfeladatot ellátó szerv, közpénzzel gazdálkodik, az átláthatóság és a közélet tisztasága érdekében a nyilvánosság előtt elszámolással tartozik, az általa kezelt közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetővé tételére köteles.¹¹⁷⁵ A Magyar Posta Zrt. tehát mint egyetemes postai szolgáltató működésére vonatkozó, illetve a szolgáltatási szerződéseiben foglalt adatok így alapvetően közérdekű adatok.

A Postatv. 53. § (4) bekezdésének az a rendelkezése, hogy „[n]em minősülnek közérdekből nyilvános adatnak az egyetemes postai szolgáltató szolgáltatási szerződesei” csak e szerződések közérdekű adatnak nem minősülő adataira vonatkozhat, és kizárólag az Infotv. 27. § (3) bekezdésével összhangban értelmezhető, ami meghatározó a nyilvánosságra-hozatali kötelezettség alá eső adatkört illetően.¹¹⁷⁶

Az MVM Zrt. mint tartós állami tulajdonú társasági részesedéssel működő gazdasági társaság „jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervként köteles az általa kezelt közérdekű adatokat megismerhetővé tenni”.¹¹⁷⁷ Az MVM Zrt. közfeladatot ellátó szervnek minősül tehát függetlenül attól, hogy tevékenységét versenykörülmények között végzi.¹¹⁷⁸

Az alapügyben eljáró bíróságok megállapították, hogy az MVM Zrt. tartós állami tulajdonban álló gazdasági társaság.¹¹⁷⁹ A Vtv. 3. § (1) bekezdése alapján az állami vagyon felett a Magyar Államot

¹¹⁷² Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény [101]

¹¹⁷³ 8/2016. (IV. 6.) AB határozat [23]

¹¹⁷⁴ 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [22]

¹¹⁷⁵ 8/2016. (IV. 6.) AB határozat [18]

¹¹⁷⁶ 7/2016. (IV. 6.) AB határozat – Postatörvény [34]

¹¹⁷⁷ Kúria Pfv.IV.20.015/2012/4.; Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.21.148/2009/6.; Kúria Pfv.IV.20.197/2012/4.; 25/2014. (VII. 22.) AB határozat [41]

¹¹⁷⁸ 25/2014. (VII. 22.) AB határozat [41]

¹¹⁷⁹ 25/2014. (VII. 22.) AB határozat [39]



megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét tulajdonosi joggyakorlóként alapvetően az MNV Zrt. gyakorolja.¹¹⁸⁰ A Vtv. 29. § (3) bekezdése alapján gazdálkodó szervezet alapítására, illetve abban tulajdonosi (tagsági, részvényesi) jogok gyakorlására – ha törvény, illetőleg a miniszter a 3. § (2) bekezdése szerint eltérően nem rendelkezik – a Magyar Állam nevében az MNV Zrt. jogosult. A MVM Zrt.-ben tehát az MNV Zrt. a Magyar Államot megillető 75%-ot meghaladó társasági részesedéssel rendelkezik.¹¹⁸¹

A közérdekű adatok megismerhetővé tételére kötelezett közfeladatot ellátó szerv vagy személy megállapításakor lényeges szempont, hogy az alapügyben közfeladatot ellátó szervként kezelt MVM Zrt. a tulajdoni részesedése révén meghatározó befolyással rendelkezett a *Vértesi Erőmű Zrt.*-ben.¹¹⁸² A Vértesi Erőmű a vállalatcsoport uralkodó tagjának számító anyavállalat irányított leányvállalataként működik.¹¹⁸³ Az MVM Zrt. jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervként az általa kezelt közérdekű adatok megismerhetővé tételére köteles; e kötelezettsége mindazonáltal csak korlátozottan érvényesülne, ha a meghatározó befolyása alatt álló, általa stratégiaileg irányított leányvállalatára kiterjedően a nyilvánosságot, az átláthatóságot nem kellene biztosítani.¹¹⁸⁴ A Vtv. 5. § (2) bekezdésének értelmezéséből következik, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságának biztosítása szempontjából a tartós állami tulajdonban lévő anyavállalat 98%-os mértékű tulajdonában álló, s ennél fogva az anyavállalat meghatározó befolyása alatt álló leányvállalatot is olyan gazdasági társaságnak kell tekinteni, amely a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó személynek minősül.¹¹⁸⁵ Ezért az olyan gazdasági társaság, mint a Vértesi Erőmű Zrt. közfeladatot ellátó jogi személyként az adatnyilvánosság biztosítására köteles.¹¹⁸⁶

A **Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság** gyakorlatában több olyan döntéssel is találkozunk, amely esetében egy-egy konkrét társaságról, alapítványról a hatóság kijelentette, hogy közfeladatot látnak el, ezért közérdekű adatot kezelnek és közfeladatot ellátó szervnek minősülnek:

1. A.K.S.D. Kft. és A.S.A. Kröpfel-Spreitzer,¹¹⁸⁷
2. Antenna Hungária Zrt.,¹¹⁸⁸
3. Balatoni Hajózási Zrt.,¹¹⁸⁹
4. Bp2017 Nonprofit Kft.,¹¹⁹⁰
5. Cívisbusz Kft.,¹¹⁹¹
6. DKV Debreceni Közlekedési Zrt.,¹¹⁹²
7. Erzsébetvárosi Média Nonprofit Kft.,¹¹⁹³
8. Erzsébet Üzemeltető Kft.,¹¹⁹⁴
9. Euro-Régió Ház Közhasznú Nonprofit Kft.,¹¹⁹⁵
10. Heves Megyei Vállalkozás- és Területfejlesztési Alapítvány,¹¹⁹⁶
11. Magyar Edzők Társasága,¹¹⁹⁷
12. MVM Magyar Villamos Művek Zrt.,¹¹⁹⁸
13. Nemzeti Eszkögzgáldálkodási Zrt.,¹¹⁹⁹
14. Pallas Athéné Alapítványok.¹²⁰⁰

¹¹⁸⁰ 25/2014. (VII. 22.) AB határozat [40]

¹¹⁸¹ 25/2014. (VII. 22.) AB határozat [40]

¹¹⁸² 25/2014. (VII. 22.) AB határozat [45]

¹¹⁸³ 25/2014. (VII. 22.) AB határozat [46]

¹¹⁸⁴ 25/2014. (VII. 22.) AB határozat [46]

¹¹⁸⁵ 25/2014. (VII. 22.) AB határozat [46]

¹¹⁸⁶ 25/2014. (VII. 22.) AB határozat [46]

¹¹⁸⁷ NAIH-4392/2012/V.

¹¹⁸⁸ NAIH beszámoló 2017. 110.

¹¹⁸⁹ NAIH-2607/2012/V.

¹¹⁹⁰ NAIH/2017/2725/V.

¹¹⁹¹ NAIH-6297/2012/V.

¹¹⁹² NAIH-5732/2012/V.

¹¹⁹³ NAIH beszámoló 2012. 83.

¹¹⁹⁴ NAIH beszámoló 2016. 79.

¹¹⁹⁵ NAIH-4681/2012/V.

¹¹⁹⁶ NAIH/2017/1368/V.

¹¹⁹⁷ NAIH beszámoló 2017. 113.

¹¹⁹⁸ NAIH beszámoló 2017. 110.

¹¹⁹⁹ NAIH beszámoló 2016. 80.

¹²⁰⁰ NAIH/2017/871/V.



6.4.5.2.4.2.1.10 Alvállalkozók

A Projekttörvény szempontjából annak van jelentősége az **Alkotmánybíróság** szerint, hogy a kijelölt szervezetek, illetve alvállalkozók a Beruházás – mint közfeladat – végrehajtásáért felelősek.¹²⁰¹ A kijelölt szervezetek közvetlenül felelnek a közfeladat ellátásáért, illetve megvan a lehetőségük arra, hogy egyes kérdések kidolgozását megállapodásaiknak megfelelően az alvállalkozók felé delegálják.¹²⁰² Az alvállalkozók tehát – a számukra átadott, a Beruházással összefüggő közfeladat fényében – közfeladatot ellátó szervezeteknek tekintendők.¹²⁰³

A Projekttörvénnyel kapcsolatosan lásd részletesen az Esettanulmány c. dokumentumot.

6.4.5.2.4.2.1.11 Alapítványok

Az **Alkotmánybíróság** szerint ugyanakkor a közfeladatot ellátó szerv által létrehozott alapítványok helyzete az alapítványokra vonatkozó jogi szabályozás miatt részben eltérő lehet.¹²⁰⁴ A közpénzzel történő gazdálkodás független attól a kérdéstől, hogy az alapítványi vagyon felhasználására az alapítónak jogi értelemben véve van-e közvetlen befolyása.¹²⁰⁵ Az MNB által alapított, és többségi vagy kizárólagos tulajdonában – tehát az irányítása alatt – álló gazdasági társaságok, valamint az MNB által létrehozott alapítványok közpénzt kezelnek, ebből következően pedig az általuk kezelt közérdekű és közérdekből nyilvános adatok vonatkozásában az adatnyilvánosság biztosítására kötelesek.¹²⁰⁶

A Knyt. a Magyar Nemzeti Bank által létrehozott, közpénzekből finanszírozott alapítványokra nem vonatkozik, mert kizárólag az államháztartás alrendszeréből, az európai uniós forrásokból, illetve a nemzetközi megállapodás alapján finanszírozott egyéb programokból származó, egyedi döntés alapján nyújtott, pályázati úton vagy pályázati rendszeren kívül az államháztartáson kívüli természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező egyéb szervezetek – ide nem értve a társaságot – számára odaítélt, természetben vagy pénzben juttatott támogatásokat érintően bejelentési és nyilvánosságra-hozatali szabályokat tartalmaz. A törvény személyi hatályát meghatározó 1. § (1) bekezdése értelmében így a Knyt. bejelentési és nyilvánosságra hozatali szabályai a Magyar Nemzeti Bank által létrehozott, közpénzekből finanszírozott alapítványok által nyújtott támogatások átláthatóságát nem garantálják, jöllehet az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése a közpénzek védelmében általános követelménnyé teszi az átláthatóság és a közélet tisztaságának biztosítását.¹²⁰⁷ Megállapítható mindezek alapján, hogy az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésével ellentétben a jogalkotó a Knyt.-vel nem biztosította a Magyar Nemzeti Bank által létrehozott alapítványok által nyújtott támogatások átláthatóságát, az e forrásból támogatottak megismerhetőségét.¹²⁰⁸

Az egyik ügyben a NAIH-hoz konzultációs beadvány érkezett, melyben a beadványozó azzal kapcsolatban kért állásfoglalást, hogy a Pallas Athéné Alapítványoknál, valamint egy általuk alapított gazdasági társaságnál munkavállalók munkabére és az őket megillető egyéb juttatások nyilvános adatok-e.¹²⁰⁹ A NAIH az állásfoglalásában figyelembe vette, hogy az MNBtv. 162. § (2) bekezdése értelmében a MNB feladataival és elsődleges céljával összhangban, többségi tulajdonában álló gazdasági társaságot alapíthat vagy alapítványt hozhat létre. Az Alkotmánybíróság a 8/2016. (IV. 6.) AB határozatban ezzel összefüggésben kifejtette, hogy „[a]mennyiben az állami tulajdonban álló MNB gazdasági társaságot vagy alapítványt hoz létre, akkor az alapítás során nyújtott vagyoni hozzájárulás,

¹²⁰¹ 4/2021. (I. 22.) AB határozat [65]

¹²⁰² 4/2021. (I. 22.) AB határozat [65]

¹²⁰³ 4/2021. (I. 22.) AB határozat [65]

¹²⁰⁴ 8/2016. (IV. 6.) AB határozat [24]

¹²⁰⁵ 8/2016. (IV. 6.) AB határozat [27]

¹²⁰⁶ 8/2016. (IV. 6.) AB határozat [29]

¹²⁰⁷ 3/2018. (IV. 20.) AB határozat [47]

¹²⁰⁸ 3/2018. (IV. 20.) AB határozat [48]

¹²⁰⁹ NAIH/2017/871/V.



illetve az alapítványnak juttatott, a működéshez szükséges vagyon (induló vagyon és később nyújtott támogatás) forrása szükségképpen közpénz”. Az Alkotmánybíróság az említett döntés indokolásában megállapította, hogy „az MNB által alapított, és többségi vagy kizárólagos tulajdonában – tehát az irányítása alatt – álló gazdasági társaságok, valamint az MNB által létrehozott alapítványok közpénzt kezelnek, ebből következően pedig – tekintettel az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésére – az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése és a vonatkozó törvények megfelelő előírásai szerint az általuk kezelt közérdekű és közérdekből nyilvános adatok vonatkozásában az adatnyilvánosság biztosítására kötelesek”. Következésképpen, mind a Pallas Athéné Alapítványok, mind pedig az általuk alapított gazdasági társaság közfeladatot ellátó szervnek minősül az Infotv. rendelkezései értelmében. Ezt követően a NAIH azt vizsgálta meg, hogy az e szerveknél a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény alapján foglalkoztatott munkavállalók munkabére és egyéb juttatásai az Infotv. és más jogszabályok értelmében közérdekből nyilvános adatok-e. A Hatóság ezzel kapcsolatban hangsúlyozta, hogy az alapítványok, valamint a gazdasági társaság munkavállalói, mint a közfeladatot ellátó szerv a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személyek vonatkozásában is megállapítható egy bizonyos adatkör, amely tekintetében a nyilvánosságnak kell érvényt szerezni. Az érintett munkavállalók azok, akiknek tevékenysége az adott közfeladatot ellátó szerv jogszabályban nevesített feladatkörébe tartozik. Esetükben elsősorban az Infotv. 26. § (2) bekezdésében felsorolt információk lesznek bárki számára megismerhetőek: a munkavállaló neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása. A fenti adatkörön túl azonban a munkavállalók más, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata is közérdekből nyilvánosnak minősülhet az Infotv. 26. § (2) bekezdése alapján. Mivel közpénzek felhasználásáról van szó, az átláthatóság és ellenőrizhetőség mint közérdek kiemelt fontosságú, emiatt pedig az érintett munkavállalók részére kifizetett munkabér, valamint a rendszeres, eseti, pénzbeli és természetbeni juttatások, így a szabadságmegváltás, jutalom, helyettesítési díj, keresetkiegészítés, céljuttatás összege a közfeladat ellátásával összefüggésben keletkezett személyes adatnak minősülnek, azokat bárki megismerheti. A NAIH álláspontja szerint azokra az alkalmazottakra vonatkozó információk, akiknek a tevékenysége nem kapcsolódik közvetlenül az adott szerv közhatalmi feladatainak ellátásához, nem ismerhetők meg. Ebbe a körbe tartoznak többek között azon munkavállalók, akik nem vesznek részt a döntések meghozatalában, sem mint a döntések előkészítői, sem mint döntéshozók (pl. a gépkocsivezetők, takarító személyzet).

6.4.5.2.4.2.1.12 Az adatkezelők újradefiniálása

A kutatás alapján szükségesnek mutatkozik az adatkezelők újradefiniálása, a meghatározás során funkcionalista megközelítést alkalmazva, a kötelezettséggel érintett kört a közérdekű adatok kezelésének tényéből kiindulva határozva meg. Ez alkalmas lenne az adatkezelői oldal kapcsán felmerülő bizonytalanságok feloldására.

Jogalkotási javaslat

Az Infotv.

26. § (1) **Minden közérdekű adatot kezelő szervezetnek** Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek (a továbbiakban együtt: **közérdekű adatot kezelő szervezet**/közfeladatot ellátó szerv) lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot - az e törvényben meghatározott kivételekkel - erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse.

6.4.5.2.4.2.2 Adatigénylő személye

Infotv.

26. § (1) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek (a továbbiakban együtt: közfeladatot ellátó szerv) lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot - az e törvényben meghatározott kivételekkel - erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse.



Tromsø-i Egyezmény

2. Cikk

A közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférés joga

1. A Feleknek megkülönböztetés nélkül, bárki számára biztosítaniuk kell a jogot, hogy adatigénylés alapján hozzáférhessenek a közhatalmi szerv kezelésében lévő, közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz.

1049/2001/EK rendelet

2. cikk

(1) Bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az intézmények dokumentumaihoz hozzáférni az e rendeletben meghatározott elvek, feltételek és korlátok szerint.

(2) Ugyanezen elvek, feltételek és korlátok betartásával az intézmények dokumentumaikhoz való hozzáférést nem tagállamban lakó, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel nem rendelkező természetes vagy jogi személyek számára is biztosíthatnak.

Az Infotv. 26. § (1) bekezdése szerint bárki jogosult adatigényléssel élni, ezáltal teljesíti a Tromsø-i Egyezmény 2. cikk 1. pontjában fogalt követelményeket. Az 1049/2001/EK rendelet ennél szűkebb körben határozza meg a jogosultak körét, uniós szervekhez adatigénylést uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult benyújtani.

Bárki alatt érthetők a magyar állampolgárok, az uniós polgárok, jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek, de akár a hontalanok, menekültek, menedékesek vagy harmadik állam állampolgárai is.¹²¹⁰ Ennél fogva az információszabadság Magyarországon egy mindenkit megillető alapjog. A NAIH 2019-ben rámutatott arra is, hogy a közérdekűadat-igénylés benyújtása nem függ attól, hogy az igénylő közigazgatási eljárásbeli ügyfélnek minősül-e.¹²¹¹ Annak sincsen relevanciája, hogy egy egyesület szerepel-e közhiteles nyilvántartásban, vagy hogy valóban létező szervezet-e.¹²¹²

Finnországban a kérelmezőnek szintén nem kell igazolnia személyazonosságát és nem kell indokolnia a kérelmét, kivéve, ha ez annak megállapításához szükséges, hogy jogosult-e tájékoztatásra a dokumentum tartalmáról.¹²¹³ **Svédországban** a közérdekű adatok megismerésének joga állampolgárságon alapuló korlátozás nélkül bárkit megillet, a törvény azonban nem teszi lehetővé sem az anonim, sem az álnéven történő adatigénylést.¹²¹⁴ **Skóciában** az adatigénylő köteles megadni a nevét és a levelezési címét, vagyis a FOISA sem teszi lehetővé az anonim vagy álvéven történő adatigénylést.¹²¹⁵

A magyar szabályozás teljes mértékben megfelel a nemzetközi kötelezettségeknek, nincsen szükség korrekcióra.

Ebben a vonatkozásában beigazolódtott a H32.2 hipotézis.

6.4.5.2.4.2.3 Formai követelmények

Az **Infotv.** értelmében közérdekű adat megismerése iránti igény szóban, írásban vagy elektronikus úton nyújtható be.¹²¹⁶ Ezzel összefüggésben a törvény azt is kiemeli, hogy az adatigénylő személyes adatai

¹²¹⁰ NAIH beszámoló 2014. 14.; NAIH beszámoló 2019. 127

¹²¹¹ NAIH/2019/78.

¹²¹² NAIH beszámoló 2014. 93.

¹²¹³ Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621. 13. §

¹²¹⁴ Offentlighets- och sekretesslag (2009:400). 15. §

¹²¹⁵ FOISA 8. §. A Közzétételi Szabályzat értelmében érvénytelen a név megadása nélkül vagy „a közhatalmi szervezet által kétséget kizáróan megállapíthatóan álnéven” előterjesztett adatigénylés. (Közzétételi Szabályzat 4.6., 16. o.)

¹²¹⁶ Infotv. 28. § (1) bek.



kizárólag az egy éven belül leadott, azonos tárgykörre vonatkozó adatigénylések kiszűrése, az adatigénylés teljesítése, illetve a költségtérítés megfizetésével összefüggésben kezelhetők.¹²¹⁷ A **Tromsø-i Egyezmény** szerint az adatigényléssel kapcsolatos formai követelmények nem terjedhetnek túl azon, ami elengedhetetlen annak teljesítéséhez.¹²¹⁸ Az uniós intézményekhez intézett adatigénylések esetén a dokumentumhoz való hozzáférés iránti kérelmeket kizárólag írásban lehet előterjeszteni, ideértve az elektronikus formát is.¹²¹⁹

A **Kúriai joggyakorlat-elemző csoport** rámutatott, hogy abban az esetben, ha az adatigénylő nem jelöli meg elektronikus elérhetőségét a kérelmében, a válasz postai és nem elektronikus úton való kézbesítésétől számítandó a keresetindítási határidő.¹²²⁰

A **Fővárosi Törvényszék** szerint amennyiben az igényben az elektronikus levelezési címét az adatkérő nem közölte, akkor nem joghatályos az elektronikus úton történő válaszadás. A Törvényszék e döntésében arra is rámutatott, hogy az elektronikus levélben történő közlés nem tekinthető írásban történő válaszadásnak.¹²²¹

Bírói gyakorlat

„[...] elektronikus levélben akkor lehet az igénylőt a megtagadásról értesíteni, ha az elektronikus levelezési címét az igénylésben közölte. Ezen törvényi rendelkezés nyilvánvalóan pontosan azon okból került rögzítésre, amely probléma a jelen perben is felmerült, azaz, amennyiben maga az igénylő nem ad meg egy elektronikus levelezési címet, amelyre a választ várja, akkor egyáltalán nem bizonyos, hogy valamely adatbázisból [pl. az Országgyűlés honlapjáról] fellelt elektronikus levelezési címe olyan levelezési cím, amelyet az igénylő ténylegesen használ vagy rendszeresen ellenőriz. Miután az alperes az elektronikus levelezési címét az igénylésben nem közölte, ezért a jelen perben a bíróság az elektronikus teljesítést nem fogadta el joghatályosnak.”¹²²²

A **Hatóság** foglalkozott a közösségi oldalakon, különösen a Facebookon leadott adatigénylésekkel is. A NAIH rámutatott, hogy nem áll fenn jogszabályi kötelezettség a közfeladatot ellátó szervek (adott esetben önkormányzatok) vonatkozásában arra, hogy jelen legyenek közösségi oldalakon, így a Hatóság álláspontja szerint az is esetleges, hogy az ott beérkező, valamint olvasott üzeneteket vagy kérdéseket megválaszolják-e. A NAIH általános jelleggel szögezte le, hogy a közösségi oldalon keresztül intézett kérdések nem keletkeztetnek jogi kötelezettséget.¹²²³

Az **RTI index** két olyan kapcsolódó indikátort tartalmaz, amelyet célszerű szemügyre venni, ugyanis egyrészt segítséget nyújthatnak annak feltérképezésében, hogy a magyar szabályozás az uniós mezőnyben hol helyezkedik el, másrészt megmutathatják azt, hogy mely országok szabályozása minősülhet jó gyakorlatnak abban az esetben, ha a magyar szabályozás nem eléggé kielégítő vagy éppen teljesen hiányzik. A 14. indikátor azon feltételt vizsgálja a nemzeti jogrendekben, hogy az adatigénylőknek kizárólag az információ azonosításához és megismerhetővé tételéhez kapcsolatos információt szükséges-e szolgáltatnia a közfeladatot ellátó szervnek.¹²²⁴ A 15. indikátor azt méri, hogy az adatigénylés tekintetében az eljárás viszonylag egyszerű és átlátható-e, illetve, hogy az adatigényléseket bármilyen kommunikációs eszközzel el lehet-e küldeni anélkül, hogy hivatali űrlapot kellene használni vagy azt állítani, hogy a kért információ a közérdekű adatok megismerésével és terjesztésével összefüggésben igénylik.¹²²⁵

A két indikátort az alábbi táblázat együttesen tartalmazza. Zöld színnel kerültek jelölésre azon országok megfelelő rubrikái, amelyek maximum (2) pontszámot értek el a szabályozásukat (és esetlegesen ettől eltérő gyakorlatukat) illetően, sárgával, amelyek részben megfeleltek az adott indikátor

¹²¹⁷ Infotv. 28. § (2) bek.

¹²¹⁸ Tromsø-i Egyezmény 4. cikk 3.

¹²¹⁹ 1049/2001/EK rendelet 2. cikk (4) bek. és 6. cikk (1) bek.

¹²²⁰ Kúria 2017.El.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény [40]

¹²²¹ Fővárosi Törvényszék P.23269/2013/7.

¹²²² Fővárosi Törvényszék P.23269/2013/7.

¹²²³ NAIH/2020/8491.

¹²²⁴ <https://www.rti-rating.org/country-data/by-indicator/57/>

¹²²⁵ <https://www.rti-rating.org/country-data/by-indicator/58/>



követelményeinek, és pirossal, amelyek egyetlen pontszámot sem kaptak. Ez jellemzően abból fakadt, hogy a szabályozás teljes egészében hiányzik, és nem abból, hogy nem megfelelő. Azon országok neveit zölddel jelöli a táblázat, amelyek esetében valamennyi indikátor tekintetében maximális pontszámot ért el a nemzeti szabályozás. Az Európai Uniót jelölő adatok az uniós intézményeket érintő szabályozásra, és nem az uniós tagállamok átlagára vonatkozó adatokat tartalmaznak.

70. táblázat: Az RTI index adatigénylő személyével és az adatigénylés formai követelményeivel kapcsolatos indikátorai

Ország	14. indikátor	15. indikátor
Ausztria	2	2
Belgium	2	2
Bulgária	2	2
Ciprus	2	2
Csehország	0	2
Dánia	2	0
Európai Unió	1	1
Észtország	2	2
Finnország	2	2
Franciaország	1	0
Görögország	1	0
Hollandia	2	2
Horvátország	2	2
Írország	2	1
Lettország	0	1
Lengyelország	2	2
Litvánia	1	2
Luxemburg	2	2
Magyarország	0	2
Málta	0	2
Németország	0	0
Olaszország	2	2
Portugália	2	2
Románia	2	2
Spanyolország	1	0
Svédország	2	2
Szlovákia	2	2
Szlovénia	2	2

Forrás: saját szerkesztés

Megfelel a Tromsø-i Egyezménynek a jelenlegi szabályozás.

Ebben a vonatkozásában beigazolódott a H32.2 hipotézis.



6.4.5.2.4.2.4 Adatigény megindokolása

Az **Infotv.** nem tartalmaz erre vonatkozó vagy ezt bármilyen szinten is érintő szabályozást. A **Tromsø-i Egyezmény** egyértelműen kimondja, hogy a „közérdekű adatot tartalmazó iratot igényelő személy nem köteles arra, hogy adatigénylését megindokolja”.¹²²⁶ Azonos szabályozást tartalmaz az **uniós jog** is: A kérelmező nem köteles megindokolni a kérelmet.¹²²⁷ Az **Aarhusi Egyezmény** értelmében az adatigényléseket „az információkéréshez fűződő érdek megjelölésének igénye nélkül” teljesíteni kell.¹²²⁸ Ez *a contrario* a magyar szabályozásból is következik, hiszen ha meg kellene adni az indokot, ezt az Infotv. is tartalmazná, és valószínűleg ennek hiányában meg is lehetne tagadni a teljesítést. A **bírói gyakorlatban** is felmerült olyan eset, amikor az adatigénylő kérelmében nem adta indokát az adatok kiadásának. A joggyakorlat-elemző csoport álláspontja szerint ilyen követelményt az alkalmazandó szabályok nem támasztanak.¹²²⁹

Az **RTI index** 13. indikátora, azt vizsgálja és értékeli, hogy az egyes nemzeti szabályozások megkövetelik-e azt, hogy az adatigénylő megadja az adatigénylés okát. Az látható, hogy az **uniós tagállamok** egyikében sem szükséges megjelölni az adatigénylés indokát általános jelleggel. A legtöbb tagállam kétféle megoldást követ: vagy – a magyarhoz hasonlóan – nem említik ezt feltételként (*Ausztria, Bulgária, Ciprus, Csehország, Dánia, Észtország, Franciaország, Görögország, Litvánia, Magyarország, Németország, Románia*), és ebből fakadóan, az nem kötelező, vagy explicite is megjelölik, hogy nem adható, nem vizsgálható az adatkérés megadott vagy potenciális indoka (*Belgium, Finnország, Hollandia, Horvátország, Írország, Lettország, Lengyelország, Luxemburg, Málta, Olaszország, Portugália, Szlovákia és Szlovénia*).

Két kivételt találunk ezen tendencia alól: Spanyolországot és Svédországot, ahol a törvény részlegesen, bizonyos esetekben elismeri az adatigénylés okának nyilvántartását és jogi mérlegelését. A **spanyol jog** értelmében a kérelmező főszabály szerint „nem köteles indokolni az információkhoz való hozzáférési kérelmét. Azonban megadhatja azokat az okokat, amelyek miatt kéri az információkat, és amelyeket figyelembe lehet venni a határozat kiadásakor. A motiváció hiánya azonban önmagában nem lesz oka a kérelem elutasításának.”¹²³⁰ A **svéd jog** értelmében a közfeladatot ellátó szervek nem érdeklődhetnek az adatigénylés céljáról, kivéve, ha ez szükséges ahhoz, hogy a hatóság el tudja dönteni, hogy az adatok megismerhetővé tételének van-e bármiféle akadály.¹²³¹

Szerbiában a törvény azt is előírja, hogy az információ megismeréséhez a „közvéleménynek indokolt (jogos) érdeke” kell fűződjön, azonban ellentmondásosan rendelkezik a jogos érdek jelentőségéről.¹²³² A bizonyítási teher megfordításával a közhatalmi szervezet feladatává teszi annak igazolását, hogy a kezelésében lévő adat megismeréséhez nem fűződik jogos érdek, egyszersmind mentesíti az adatigénylőt az igényelt adat megismerésére vonatkozó ok vagy indok megjelölésének kötelezettsége alól, miközben bírságot helyez kilátásba arra az esetre, ha a közhatalmi szervezet a birtokában lévő adat kiadását attól teszi függővé, hogy az adatigénylő igazolni tudja-e az adat megismeréséhez fűződő jogos érdekét.¹²³³

Az Infotv. nem szabályozza kifejezetten azt, hogy az adatigénylést nem kell megindokolni, azonban az mind a bírói gyakorlatból, mind az erre irányuló követelmény jogszabályi hiányából következik, ennél fogva az Infotv. a nemzetközi szabályokkal azonos formában biztosítja az

¹²²⁶ Tromsø-i Egyezmény 4. cikk 1.

¹²²⁷ 1049/2001/EK rendelet 6. cikk (1) 2. m.

¹²²⁸ Aarhusi Egyezmény 4. cikk 1. a).

¹²²⁹ Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény [35]

¹²³⁰ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. *Artículo 17. (Solicitud de acceso a la información.): 3. El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud.* [Fordító: Google Translate]

¹²³¹ Svéd sajtószabadság törvény 2. fejezet 14. cikk (3) bek. „No public authority is permitted to inquire into a person’s identity on account of a request to examine an official document, or inquire into the purpose of his or her request, except insofar as such inquiry is necessary to enable the authority to judge whether there is any obstacle to release of the document.”

¹²³² Law on free Access to Information of Public Importance (Official Gazette of the RS, no. 120/2004, 54/2007, 104/2009, and 36/2010, Article 1). 2. §

¹²³³ Law on free Access to Information of Public Importance (Official Gazette of the RS, no. 120/2004, 54/2007, 104/2009, and 36/2010, Article 1). 4. §, 15. § és 46. §. A Nemanja Nanedic-től, a Transparency International szerbiai szervezetének programigazgatójától kapott felvilágosításból az a következtetés vonható le, hogy a közérdekű adatok megismerhetősége érdekében nincsen szükség jogos érdek igazolására, és a jogos érdek kizárólag egyes megtagadási okok alkalmazhatósága körében játszik szerepet annyiban, amennyiben a közhatalmi szervezet bizonyíthatja az adatigénylői oldalon a jogos érdek hiányát. (Nemanja Nanedic-től 2021. május 10-én kapott tájékoztatás, angol nyelvű eredeti a TI-Magyarország birtokában.)



információszabadság érvényesülését. Mivel az explicit szabály hiánya a joggyakorlatban sem okozott nagyobb problémákat, így ennek törvénybeli szerepeltetése nem indokolt, hiszen ahhoz nem kapcsolódna nagyobb korrekciós hatás, mint amilyen a szabály hiánya esetén jelenleg is létezik.

Megfelel a Tromsø-i Egyezménynek a jelenlegi szabályozás.

Ebben a vonatkozásában beigazolódtott a H32.2 hipotézis.

6.4.5.2.4.2.5 Hátrányos megkülönböztetés tilalma

Az **Infotv.** csupán annyit mond ki, hogy a „közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítése nem tagadható meg azért, mert a nem magyar anyanyelvű igénylő az igényét anyanyelvén vagy az általa értett más nyelven fogalmazza meg”.¹²³⁴ A **Tromsø-i Egyezmény** ezzel szemben sokkal általánosabban fogalmaz, és nem csak az anyanyelv használatát emeli ki: „a közérdekű adatot tartalmazó irathoz való hozzáférés iránti igények elintézése során az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani”.¹²³⁵ Az **uniós jog** ennél szűkebb körben teszi lehetővé a nyelvhasználatot. Adatigényt kizárólag az EK-Szerződés 314. cikkében említett nyelvek valamelyikén lehet előterjeszteni.¹²³⁶ **Izlandon** az igényelt adatokat azon a nyelven és abban a formátumban kell az adatigénylő rendelkezésére bocsátani, ahogy azok keletkeztek.

A Tromsø-i Egyezmény 5. cikk 3. pontjának megfelelő, egyenlő bánásmód követelményére vonatkozó követelményt az Infotv. nem tartalmaz a 30. § (4) bekezdésének nyelvhasználatra vonatkozó rendelkezésein túl. Ennek ellenére a magyar jog megfelel az Egyezmény szellemének, az egyenlő bánásmód követelményét általánosan, a 2003. évi CXXV. törvény által biztosítja, amely megfelel az uniós jognak is, így nem szükséges további korrekció meglátásunk szerint.
Ebben a vonatkozásában beigazolódtott a H32.2 hipotézis.

6.4.5.2.4.2.6 Adatigény elutasítása és teljesítése

Az **Infotv.** alapján a következő okokra hivatkozva és a különböző jogalapokon lehet megtagadni az adatigénylés részbeni vagy egészbeni teljesítését:

71. táblázat: Megtagadási okok és a jogalapjuk

Jogalap	Megtagadás oka
Infotv. 26. § (1) bek.	nem kezeli az adatokat a szerv
Infotv. 27. § (1) bek.	minősített adat
Infotv. 27. § (2)-(3) bek.	Infotv.-ben nevesített korlátozási ok fennállása, a korlátozással érintett rész tekintetében
külön törvény rendelkezése + Infotv. 27. § (2) bek.	külön törvényben nevesített korlátozási ok fennállása, a korlátozással érintett rész tekintetében
uniós jogi aktus + Infotv. 27. § (4) bek.	uniós jogi aktus alapján az Európai Unió jelentős pénzügy- vagy gazdaságpolitikai érdeke, a korlátozással érintett rész tekintetében
Infotv. 27. § (5)-(6) bek.	döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat
külön törvény + Infotv. 27. § (7) bek.	külön törvény által előírt, a döntés megalapozását szolgáló egyes adatok megismerhetőségének korlátozása

¹²³⁴ Infotv. 30. § (4) bek.

¹²³⁵ Tromsø-i Egyezmény 5. cikk 3.

¹²³⁶ 1049/2001/EK rendelet 6. cikk (1) bek.



külön törvény + Infotv. 27. § (8) bek.	közhiteles nyilvántartásban szereplő adattal kapcsolatos adat
Infotv. 29. § (1a) bek.	egy éven belül benyújtott, azonos adatkörre irányuló adatigénylés
Infotv. 29. § (1b) bek.	az igénylő nem adja meg nevét, nem természetes személy igénylő esetén megnevezését, az elérhetőséget
Infotv. 29. § (3a) bek.	az adatigénylő nem nyilatkozik, fenntartja-e az adatigénylését, és a költségtérítést nem fizeti meg ¹²³⁷
Infotv. 30. § (7) bek.	az adatmegismerés az adatkezelő gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, illetve tételes ellenőrzésére irányul

Forrás: saját szerkesztés

Az Infotv. ezen rendelkezéseinek **Tromsø-i Egyezmény**el való megfelelését a kutatás az Infotv. e szakaszait elemző részeinél tárgyalja.

Izlandon az adatigénylés akkor is visszautasítható, ha annak teljesítése aránytalanul nagy munka- vagy időráfordítással járna, vagy amennyiben erős a gyanú, hogy a kért adatokat jogsértő célra használnák. Az adatigényléseket döntéssel záruló folyamatok esetében a döntést meghozó szervhez, minden más esetben a dokumentumot őrző intézményhez kell benyújtani.¹²³⁸

6.4.5.2.4.2.6.1 Bizonytalan igénylés, közérthetőség

Az **Infotv.** szerint az adatigénylésnek közérthető formában és – amennyiben ezt az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv aránytalan nehézség nélkül teljesíteni képes – az igénylő által kívánt formában, illetve módon kell eleget tenni.¹²³⁹ A **NAIH** elvi élel szögezte le 2012-ben, hogy az adatkezelőnek törekednie kell arra, hogy a rendelkezésre álló adatokat közérthető módon, felhasználásra alkalmas formában közölje a kérelmezővel.¹²⁴⁰ Az Infotv. azt is kimondja, hogy az adatigénylést nem lehet elutasítani arra való hivatkozással, hogy annak közérthető formában nem lehet eleget tenni.¹²⁴¹ Ezzel ellentétes rendelkezést fogalmaz meg a **Tromsø-i Egyezmény**, ami kimondja, hogy a közérdekű adatot tartalmazó irathoz való hozzáférés iránti igényt akkor lehet elutasítani, ha a közhatalmi szerv segítsége ellenére az adatigénylés túl bizonytalan marad ahhoz, hogy az igényelt közérdekű adatot tartalmazó irat azonosítását lehetővé tegye.¹²⁴² Ehhez hasonlóan az **Aarhusi Egyezmény** is lehetőséget lát az elutasításra ezen indokkal. A környezeti információra vonatkozó kérés elutasítható az Egyezmény szerint, amennyiben a kérést túlságosan általános módon fogalmazták meg.¹²⁴³

Izlandon az adatkezelő szintén elutasíthatja az adatigénylést, amennyiben az igényelt adatok meghatározása nem kellően pontos vagy ha a rendelkezésére álló információ alapján nem teljesíthető, ezt megelőzően azonban fel kell kérnie az adatigénylőt igénylése pontosítására.¹²⁴⁴ **Svédországban** ettől eltérően az igényelt információt, dokumentumot nem kell pontosan meghatározni, ugyanakkor ha nem egyértelmű, hogy mire vonatkozik a kérelem, a hatóság nem köteles kiterjedt keresést folytatni.¹²⁴⁵

Az Infotv. szerint az adatigényléseket nem lehet elutasítani arra való hivatkozással, hogy azoknak nem lehet eleget tenni közérthető formában. Ez a szabály ugyan elsősorban valószínűsíthetően az adatelv kerestülvitelére vonatkozik, tehát arra, hogy az adatokat tartalmazó dokumentumokban a meg nem ismerhető részek felismerhetetlenné tétele után a

¹²³⁷ Amennyiben nyilatkozik az adatigénylő, hogy nem fizeti meg a költségtérítést vagy a költségtérítés esetén nem tartja fenn az igényét, úgy az adatigénylés a törvény erejénél fogva tárgyalanná válik, így nem kell megtagadni a teljesítést.

¹²³⁸ Information Act No. 50/1996. 15-16. cikk

¹²³⁹ Infotv. 30. § (2) bek.

¹²⁴⁰ NAIH-4205/2012/V.

¹²⁴¹ Infotv. 30. § (2) bek.

¹²⁴² Tromsø-i Egyezmény 5. cikk 5. i)

¹²⁴³ Aarhusi Egyezmény 4. cikk 3. b)

¹²⁴⁴ Information Act No. 50/1996. 15-16. cikk

¹²⁴⁵ Public access to information and secrecy (2020): 15. o.



közérdekű adatokat akkor is ki kell szolgáltatni, ha a dokumentum vagy annak egyes részei nem lesznek értelmezhetők. E szabály másik értelmezési lehetősége azonban az, hogy nem tagadható meg az igénylés teljesítése akkor sem, ha annak azért nem lehet eleget tenni közérthető formában, mert az igénylés nem kellően egyértelmű, illetve túl bizonytalan marad. Ezen túl erre vonatkozó szabályt az Infotv. nem tartalmaz.

Más helyen már utaltunk rá, hogy célszerű lehet az együttműködési kötelezettség keretein belül segítenie a közérdekű adatot kezelő szervezetnek az adatigénylőt az igénye pontosításában, esetleges leszűkítésében, egyértelműsítésében. Ahhoz, hogy a magyar jogrendszer a Tromsø-i Egyezménynek e vonatkozásban meg tudjon felelni, szükséges egy hasonló szabályt a törvénybe iktatni, ezt támasztják alá a nemzetközi jó gyakorlatok is. Ezen esetkór a később tárgyalandó észszerűtlenség mint megismerési korlát alá is vonható lehet, hiszen a többértelmű, túl tág igénylés nem teljesíthető, hiszen sok esetben nem is tudja az adatkezelő, mely adatokat válogassa ki és tegye megismerhetővé, így ennél fogva az ilyen igény észszerűtlen.

A kutatás eredményei szerint nem mutatkozik célszerűnek az erre vonatkozó külön szabályt a törvénybe iktatni a felek közötti együttműködés szabályozása mellett.

Jogalkotási korrekció nem szükséges.

Ebben a vonatkozásában nem igazolódtott be a H32.2 hipotézis.

6.4.5.2.4.2.6.2 Észszerűtlenség

Az **Infotv.** nem ismeri az észszerűtlenség fogalmát, arra hivatkozva az adatigény teljesítése nem is tagadható meg. Fel kell hívni ugyanakkor a figyelmet arra, hogy a **Tromsø-i Egyezmény**vel kapcsolatosan az észszerűtlenség nem csupán mint megtagadási ok jelenik meg, hanem e jogintézmény a szabályozás több pontján is végigvonul. Az Egyezményben összesen hat helyen jelenik meg a fogalom észszerűség vagy észszerűtlenség formájában.

72. táblázat: Az észszerűség és észszerűtlenség fogalmának megjelenése a Tromsø-i Egyezményben

Jogszabályhely	Jogszabályi szöveg
5. cikk 1.	„A közhatalmi szervnek - amennyire ez <u>észszerűen</u> lehetséges - segítenie kell az igénylőt az igényelt közérdekű adatot tartalmazó irat azonosításában.”
5. cikk 4.	„A közérdekű adatot tartalmazó irathoz való hozzáférés iránti igényekkel haladéktalanul foglalkozni kell. Az ezzel kapcsolatos döntést a lehető leggyorsabban vagy egy előre meghatározott, <u>észszerű</u> határidőn belül kell meghozni, közölni és végrehajtani.”
5. cikk 5.	„A közérdekű adatot tartalmazó irathoz való hozzáférés iránti igényt akkor lehet elutasítani, ha [...] ii) az adatigénylés nyilvánvalóan <u>észszerűtlen</u> .”
6. cikk 1.	„Ha egy közérdekű adatot tartalmazó iratot hozzáférhetővé tettek, az igénylőnek joga van választani, hogy az eredeti példányt vagy annak egy másolatát megtekinti, vagy arról másolatot kér a választása szerinti - a szervnél elérhető - formában vagy formátumban, kivéve, ha az erre vonatkozó kívánsága <u>észszerűtlen</u> .”
6. cikk 2.	„Ha az iratban foglalt adatok egy része korlátozás alá esik, a közhatalmi szervnek a többi adatot ettől függetlenül hozzáférhetővé kell tennie. Minden felismerhetetlenné tételt egyértelműen jelezni kell. Ugyanakkor abban az esetben, ha az irat kivonatos változata félrevezető vagy érthetetlen, vagy ha az irat megmaradó részének hozzáférhetővé tétele nyilvánvalóan <u>észszerűtlen</u> terhet jelent a közhatalmi szerv számára, az adatigénylés teljesítése megtagadható.”
7. cikk 2.	„A közérdekű adatot tartalmazó irat másolatáért az igénylőtől díj kérhető, amelynek <u>észszerűnek</u> kell lennie, és amely nem haladhatja meg a másolás és a kézbesítés tényleges költségét. A díjak mértékét közzé kell tenni.”

Forrás: saját szerkesztés



Ebből fakadóan az észszerűtlenség terminus a közadatok megismerésének immanens része.

Az „**észszerűség**” szó a következő kontextusban jelenik meg:

1. Az adatigény pontosítása tekintetében a közfeladatot ellátó szerv együttműködési kötelezettségének határával összefüggésben.
2. Az adatigény teljesítési határidejének meghatározásával kapcsolatosan.
3. A másolatért elkérhető díj összegének zsinórmértékeként.

Az „**észszerűtlenség**” szó a következő kontextusban jelenik meg:

1. Az adatigénylés elutasításának önálló okaként.
2. Az adatigénylő által előterjesztett adatmegismerési mód korlátjaként.
3. Az adatigénylés megtagadásának okaként abban az esetben, ha az adatelv nem juttatható érvényre a felismerhetetlenné tétel miatt.

Észszerűtlenséghez hasonló szempontok más jogrendszerekben

Izlandon az adatkezelő elutasíthatja az adatigénylést, amennyiben az igényelt adatok meghatározása nem kellően pontos vagy ha a rendelkezésére álló információ alapján nem teljesíthető, ezt megelőzően azonban fel kell kérnie az adatigénylőt igénylése pontosítására. Az adatigénylés akkor is visszautasítható, ha annak teljesítése aránytalanul nagy munka- vagy időráfordítással járna, vagy amennyiben erős a gyanú, hogy a kért adatokat jogsértő célra használnák. Az adatigényléseket döntéssel záruló folyamatok esetében a döntést meghozó szervhez, minden más esetben a dokumentumot őrző intézményhez kell benyújtani.¹²⁴⁶

Észszerűtlenség és visszaélésviszonya

Az **Infotv.**-nyel kapcsolatos joggyakorlatban megjelent egy olyan kisebbségi álláspont, amely később nem vált állandóan követett gyakorlattá, miszerint joggal való visszaélésre hivatkozással az adatigénylés teljesítése megtagadható. **Ezzel kapcsolatosan lásd a H2.1 és H2.3 hipotézist.**

A **Tromsø-i Egyezmény** nem ismeri a visszaélés fogalmát azonban, mint az látható, kiterjedten, a szabályozás egészén átvezeti az észszerűségi szabályt, így ennek átvétele indokolt lehet. Az észszerűség a visszaélésnél tágabb fogalom. Legfőbb különbségként az emelhető ki, hogy az észszerűség egy objektívebb zsinórmértéket jelent, a visszaélésnél a közfeladatot ellátó szervnek vizsgálnia kell az igénylő szándékát, a szubjektív, tudati oldalt. Ilyen az észszerűség esetén nem feltétel.

Az észszerűtlenség alapján el lehetne utasítani a több jogcímen igényelt adatmegismeréseket, illetve a visszatérő, egy éven belüli, azonos tárgykörre vonatkozó adatigénylést is. Álláspontunk szerint ugyanakkor az észszerűtlenség rugalmasabb is. Abban az esetben ugyanis, ha azonos adattartalomra, egy évre vonatkozó igényt kell teljesíteni, és az nem jár aránytalan munkaerő-ráfordítással vagy nem veszélyezteti a közfeladatot ellátó szerv alapműködését (mert pl. pár oldal dokumentum ismételt kiadásáról van szó vagy betekintéssel pár óra alatt eleget lehet tenni), úgy az nem vezet szükségszerűen automatikus elutasításhoz.

A visszaélésviszonya bírói gyakorlata

A Kúria kivételes esetben lehetőséget látott a polgári jogi jellegű jogviszonyra tekintettel az igénylő oldalán joggal való visszaélés megállapítására.¹²⁴⁷ A Kúria szerint közérdekű adat, illetve a közérdekből

¹²⁴⁶ Information Act No. 50/1996. 15-16. cikk

¹²⁴⁷ Kúria Pfv.22.360/2017/11. [22]



nyilvános adat kiadása iránti perben is érvényesülnek a Ptk. alapelvei: joggal való visszaélésnek minősül a személyes motivációval, mintegy vélt konfliktus miatti retorzióként igényelni speciális információkat, amelyeknek érdemi közérdekű adat tartalmuk alig van. Az ilyen motivációjú, személyes érdek által vezérelt joggyakorlás nem felel meg az alanyi jog társadalmi rendeltetésének.¹²⁴⁸ Fontos azonban kiemelni egyrészt azt, hogy a bíróság nem kutathatja az adatkérés okát, az adatok kiadhatósága szempontjából az közömbös, miként az is, hogy a felperes azt mire és miként kívánja felhasználni, és arra a kért adatok objektíve alkalmasak vagy sem.¹²⁴⁹ Az adatigénylő szubjektív szándéka nem vizsgálható.¹²⁵⁰ A **Kúria** egy másik döntése szerint azt, hogy az adatigénylő az adatigényléssel a jogszabályi rendelkezések megkerülésére törekszik, vagyis jogait visszaélészerűen gyakorolná az adatkezelő bizonyíthatja, ennek hiányában a bíróság ezt külső, objektív szemlélet alapján is megállapíthatja.¹²⁵¹

A Kúria rámutatott, hogy ezért a bíróság nem vizsgálhatja, hogy a magánszemély felperes a birtokába jutott rendkívüli adatmennyiséget egyedül kívánja-e elemezni, illetve hogy az ahhoz szükséges szakértelemmel rendelkezik-e vagy sem, miként azt sem, hogy valamennyi magyarországi nagyváros valamennyi önkormányzati tulajdonú cégét érintően terjesztett-e elő adatigénylést, vagy esetlegesen ilyen igénnyel csak bizonyos városok vagy bizonyos város esetében élt-e.¹²⁵²

A másik fontos körülmény pedig, hogy a közérdekű adat kiadása iránti igény teljesítését csak kivételesen indokolt esetben lehet megtagadni, mivel ezek megismerése kiemelt fontosságú alkotmányos alapjog. Egy konkrét esetben nem minősült visszaélészerűnek az, hogy az adatigénylő nem a korábban már igényelt adatokra vonatkozó igényét ismételte meg.¹²⁵³

Ha a felperes több beruházás tekintetében ugyanazoknak az adatoknak a megismerése iránt érvényesíti igényét, nem lehet következtetést levonni arra, hogy joggyakorlása annak rendeltetésével össze nem férő célra irányulna, mások zaklatására, jogaik és törvényes érdekeik csorbítására vagy illetéktelen előnyök szerzésére vezetne. Inkább arra adódik következtetés, hogy minden beruházás, vállalkozási szerződés átláthatóságához azonos típusú adatok szükségesek.¹²⁵⁴

Más a helyzet akkor, ha az adatigénylés jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adatra vonatkozik, vagy az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptervékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár. Ilyen esetekre vonatkozóan speciális intézkedéseket tartalmaz az Infotv. Egyrészt meghosszabbítható a teljesítési határidő 15 nappal, másrészt a felmerülő költségek megtérítése kérhető az igénylőtől. Ez nem minősül visszaélészerűnek önmagában terjedelme és a vele kapcsolatos ráfordítások miatt.

Az igényelt terjedelmű adatigényre tekintettel külön bizonyítás nélkül, az általános élettapasztalat szerint is elfogadható, hogy 1584 szerződés olyan tartalmú feldolgozása, hogy védett adatok, információk ne kerüljenek indokolatlanul nyilvánosságra, valamint az iratok fénymásolása olyan jelentős jogi és adminisztrációs munkaterhet jelent, amelynek teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptervékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár.¹²⁵⁵

Az Infotv. 29. § (1a) bekezdése azokra az egy éven belüli azonos adatigénylésekre fogalmaz meg tilalmat, amelyet az adatgazdák már teljesítettek, azaz a kért adatot kiadták az adatigénylőknek. Korábbi, nem teljesített adatkérés egy éven belüli megismétlése esetében nem áll fenn olyan alkotmányos érdek, ami a nyilvánosság korlátozását kényszerítően indokolná.¹²⁵⁶ Az Alkotmánybíróság szerint a nyilvánosság korlátozása csak akkor fogadható el alkotmányosan indokoltnak, ha azt más alapjog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme kényszerítően indokolja, illetve

¹²⁴⁸ EBH2013.P.16. számú Elvi Bírósági Határozat

¹²⁴⁹ BH 2018. 49. = Kúria Pfv.IV.21.175/2017. [24]

¹²⁵⁰ Kúria Pfv.20.840/2018/4. [20]; Kúria Pfv.20.877/2018/4. [19]

¹²⁵¹ Kúria Pfv.22.163/2016/6. [8]

¹²⁵² Kúria Pfv.IV.21.157/2018/4. [20]

¹²⁵³ Kúria Pfv.21.670/2016/7. [18]

¹²⁵⁴ BDT 2019. 4073. = Pécsi Ítéltábla Pf.III.20.036/2019/4. [41]

¹²⁵⁵ Kúria Pfv.21.156/2018/4. [14]

¹²⁵⁶ BDT 2020. 4199. = Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.118/2020/6.



elkerülhetetlenül szükségessé teszi.¹²⁵⁷ Ilyen érdek egy korábbi, nem teljesített adatkérés egy éven belüli megismétlése esetében nyilvánvalóan nem áll fenn, ezért az Infotv. 29. § (1a) bekezdésére alapítva nincsen helye a kereset elutasításának.¹²⁵⁸

A Kúriai joggyakorlat-elemző csoport rámutatott, hogy az elemzett ügyekben ritkán, de előfordult ugyanazon adatok kikérése különböző időszakokra.¹²⁵⁹ „Sorozatos” adatkérés is tapasztalható kis számban, ami azt jelenti, hogy ugyanazokat az adatokat kérte ki ez a szervezet a pernyertesség szinte biztos tudatában számos önkormányzattól.¹²⁶⁰ Olyan eset is fellelhető volt, amikor a pert megelőzően korábban már érvényesített adatigényléssel azonos adatigénylés előterjesztésére olyan esetekben került sor, amikor az adatigénylő nem indított pert a korábbi kérelmet követően vagy benyújtotta a keresetlevelet, de az elkésett, ezért a bíróság a pert megszüntette a keresetindítási határidő elmulasztása miatt.¹²⁶¹ Ezek értelemszerűen nem minősülnek visszaélészerűnek.

Visszaélészerűség a NAIH gyakorlatában

A visszaélészerű adatigénylésekkel összefüggésben a NAIH 2014-ben felhívta a figyelmet, hogy a néhány főt foglalkoztató polgármesteri hivataloknak hetente olyan adatigényléseket kell teljesíteniük, amelyek az önkormányzat teljes, több évre visszamenő gazdálkodására vonatkozó dokumentumokra vonatkoznak. A Hatóság álláspontja szerint, ha a közfeladatot ellátó szerv nem rendelkezik olyan infrastruktúrával, amellyel az adatigénylő által kért módon tudná teljesíteni az adatigénylést, elfogadható, hogy a közfeladatot ellátó szerv és az adatigénylő közötti együttműködés eredményeként betekintést engedve ismerhesse meg az adatokat az adatigénylő.¹²⁶²

A NAIH nem értett egyet azzal, hogy a bírói gyakorlatban megjelent a rendeltetészerű joggyakorlás polgári jogi elvének alkalmazása az információszabadsággal összefüggésben.¹²⁶³

A Hatóság 2020-ban több döntésben kifejtette, hogy ha a csoportos adatigénylés nem irányul a közügyek átláthatóvá tételére, azok megvitatására, nem segíti elő közvetlenül az adott intézmény közfeladatainak ellátására vonatkozó érdemi információk megismerését, akkor nem felel meg az alapvető alanyi jog társadalmi rendeltetésének.¹²⁶⁴

Egy másik panaszos eltérő adatokra vonatkozóan, de ugyanazon önkormányzatnál terjesztette elő a kérelmeit jelentős számban. A Hatóságnál 2020-ban 22 panaszt nyújtott be, azonban a közfeladatot ellátó szervnek ennél jóval több adatigénylést kellett teljesítenie rövid idő alatt.¹²⁶⁵ A kérelmek egy része megalapozott volt, melynek megfelelően a NAIH felszólította az önkormányzatot az adatok kiadására, ugyanakkor a Hatóság a határidők meghosszabbítása kapcsán elfogadta a szerv érvelését, hogy a nagyszámú adatigénylés viszonylag rövid időn belüli teljesítése a szerv alaptervékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár és a kis létszámú hivatal működését jelentősen megnehezíti.¹²⁶⁶

A 2015-ös beszámoló felhívja a figyelmet, hogy ha valaki már megismerte az adatokat, és azokban változás nem történt, akkor az adminisztratív teher csökkentése érdekében azt nem kell ismételttel teljesíteni.¹²⁶⁷ A NAIH a 2015-ös beszámolójában ezzel kapcsolatosan azt is kiemelte, hogy továbbra is arra buzdítja a közfeladatot ellátó szervezetet, hogy ugyanazon adatkörre sorozatosan több adatigénylés érkezése esetén célszerű az információkat a honlapon közzétenni és a későbbi esetleges adatigényléseket a link megjelölésével teljesíteni.¹²⁶⁸

¹²⁵⁷ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat [39]

¹²⁵⁸ BDT 2020. 4199. = Fővárosi Ítéletábra 8.Pf.20.118/2020/6.

¹²⁵⁹ A Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. számú összefoglaló véleménye [36]

¹²⁶⁰ A Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. számú összefoglaló véleménye [37]

¹²⁶¹ A Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. számú összefoglaló véleménye [38]

¹²⁶² NAIH beszámoló 2014. 91.

¹²⁶³ NAIH beszámoló 2014. 91.

¹²⁶⁴ NAIH/2020/6118.; NAIH/2020/6119.; NAIH/2020/6120.; NAIH/2020/6121.

¹²⁶⁵ NAIH/2020/5857.; NAIH/2020/6587.; NAIH/2020/6299.; NAIH/2020/6584.

¹²⁶⁶ NAIH/2020/5857.; NAIH/2020/6587.; NAIH/2020/6299.; NAIH/2020/6584.

¹²⁶⁷ NAIH beszámoló 2015. 62.

¹²⁶⁸ NAIH beszámoló 2015. 62.



A NAIH adatvédelmi gyakorlata

A Hatóság álláspontja szerint egyértelműen megalapozatlan a kérelem, ha az abban foglaltak – önmagukban vagy a kérelmező megelőző panaszai alapján, különösen ugyanazon kérelmezettel szemben azonos vagy hasonló tárgyú eljárásokat rövid időközönként kezdeményezve vagy azok tömeges megindításával fenyegetéssel még valódi jogsérelem hiányában előrevetítve – valódi adatvédelmi igényt, a személyes adatok védelmével összefüggő közvetlen veszélyt az érintett jogaira még csak nem is valószínűsítenek.¹²⁶⁹

A NAIH szerint a GDPR 57. cikk (4) bekezdése¹²⁷⁰ alkalmazható akkor, ha egy beadvány célja a hatóság alkalmazottainak sértegetése, illetve ha egy bizonyos adatkezelő ellen, egyazon okból kifolyólag szisztematikusan kerül sor eljárás kezdeményezésre.¹²⁷¹

A rosszindulatú szándékot jelző tényezők a következők lehetnek:

- az egyén maga a kérelemben vagy más közleményben kifejezetten kijelentette, hogy zavart szándékozik okozni,
- a kérelem megalapozatlan vádakot ró az adatkezelőre vagy meghatározott alkalmazottakra,
- az egyén egy olyan alkalmazottat céloz meg, akivel kapcsolatban valamilyen személyes sértettsége van,

az egyén szisztematikusan vagy gyakran különféle kéréseket küld azzal a céllal, hogy zavart okozzon, például hetente egyszer.¹²⁷²

Az ICO adatvédelmi gyakorlata

Ezt az álláspontot erősíti meg a brit adatvédelmi hatóság fogalomértelmezése is, amely szerint egy kérelem nyilvánvalóan megalapozatlannak minősül, ha a panaszos szándékosan rosszindulatú, és a kérelmet egy szervezet zaklatására használja, továbbá nincs valódi célja a zaklatáson kívül.¹²⁷³

Nemzetközi jógyakorlatok

Skóciában külön megtagadási okot képeznek az úgynevezett vegzáló („*vexatious*”) adatigénylések.¹²⁷⁴ Az Ismertetőből megállapíthatóan kizárólag azok az adatigénylések tekinthetők vegzálóknak, amelyek teljesítése lehetetlenné teszi a közhatalmi szervezet munkáját, míg a közhatalmi szervezetet egyszerűen csak irritáló vagy idegesítő adatigénylés nem tekinthető vegzálóknak.¹²⁷⁵

Szerbiában a törvény tiltja az adatigénylőknek a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő joggal történő visszaélést, amelynek esetei között, példálózó jelleggel, a túlzottan gyakori és a túlzottan nagy mennyiségű adatra irányuló adatigényléseket is felsorolja.¹²⁷⁶ Helyi szakértő forrásunk,¹²⁷⁷ valamint az Információs szabadság Kézikönyv¹²⁷⁸ egybehangzóan azt állítják, hogy a Biztos kifejezetten megszorítóan értelmezi a közérdekű adatok megismerésének jogával történő visszaélést, ezért ez az ok annak ellenére sem vált a közérdekű adatok megismerésének valós akadályává, hogy egyes adatkezelők gyakran próbálnak erre a körülményre megtagadási okként hivatkozni.

¹²⁶⁹ NAIH/2020/3715/3.

¹²⁷⁰ „Ha a kérelmek egyértelműen megalapozatlanok vagy – különösen ismétlődő jellegük miatt – túlzók, a felügyeleti hatóság észszerű, az adminisztratív költségeken alapuló díjat számíthat fel, vagy megtagadhatja, hogy eljárjon a kérelemmel kapcsolatban. Annak bizonyítása, hogy a kérelem egyértelműen megalapozatlan vagy túlzó, a felügyeleti hatóságot terheli.”

¹²⁷¹ NAIH/2020/3715/3.

¹²⁷² NAIH/2020/3715/3.

¹²⁷³ <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-data-protection/guide-to-law-enforcement-processing/individual-rights/manifestly-unfounded-and-excessive-requests/>

¹²⁷⁴ FOISA 14. §

¹²⁷⁵ Ismertető, 17. o. A Beszámolóból kiderül, hogy az elmúlt három évben az összes adatigénylés kevesebb mint 0,5 százalékát utasították el az adatigénylés vegzáló volta miatt.

¹²⁷⁶ Law on free Access to Information of Public Importance (Official Gazette of the RS, no. 120/2004, 54/2007, 104/2009, and 36/2010, Article 1). 13. §

¹²⁷⁷ Nemanja Nanedic-től 2021. május 10-én kapott tájékoztatás, angol nyelvű eredeti a TI-Magyarország birtokában.

¹²⁷⁸ Információs szabadság Kézikönyv: 110. o.



A kutatás egyéb eredményei

A kutatás során lefolytatott egyik mélyinterjúban megfogalmazódott, támogatható egy olyan módosítás, hogy azismétlődő, túlzó adatigényléseket el lehet utasítani.

A kutatási jelentés más pontjain található jogalkotási javaslatok törvénybe iktatása szükséges. Lásd a H2.1 és H2.3 hipotézisekkel kapcsolatos jogalkotási javaslatot (alapelvek, észszerűség elve).

6.4.5.2.4.2.7 Felismerhetetlenné tétel

Kapcsolódó hipotézis a bírói ítéletben a felismerhetetlenné tételről való rendelkezéshez kapcsolódóan: H25.2.

Az **Infotv.** szerint, ha a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni.¹²⁷⁹ A **Tromsø-i Egyezmény** szerint, ha az iratban foglalt adatok egy része korlátozás alá esik, a közhatalmi szervnek a többi adatot ettől függetlenül hozzáférhetővé kell tennie. Minden felismerhetetlenné tételt egyértelműen jelezni kell.¹²⁸⁰ Az **Infotv.** szerint az adatigénylést nem lehet elutasítani arra való hivatkozással, hogy annak közérthető formában nem lehet eleget tenni.¹²⁸¹ A **Tromsø-i Egyezmény** ezzel szemben azt mondja ki, hogy abban az esetben, ha az irat kivonatos változata félrevezető vagy érthetetlen, vagy ha az irat megmaradó részének hozzáférhetővé tétele nyilvánvalóan észszerűtlen terhet jelent a közhatalmi szerv számára, az adatigénylés teljesítése megtagadható.¹²⁸²

Az **Alkotmánybíróság** rámutatott, hogy az adatkezelő szerv nem tagadhatja meg közérdekű adatokhoz való hozzáférés biztosítását azon az alapon, hogy az az általa kezelt dokumentum átvizsgálását, s a benne található nyilvános adatoknak a nem nyilvános adatoktól való elkülönítését igényelné.¹²⁸³ Nem tekinthető szükségesnek a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog korlátozása, ha adott esetben a nyilvánosság-korlátozás okára hivatkozva a közérdekű adatok tágabb körének a megismerését tiltják meg, mint amit az adott korlátozási indok szükségessé tette.¹²⁸⁴ A **Kúria** szerint a kiadni kért adatok személyes adatoknak minősülnek akkor, ha az érintettekkel kapcsolatba hozhatók, illetve az adatokból az érintettre vonatkozó következtetés vonható le.¹²⁸⁵ A **Kúria** szerint a beazonosíthatóság akkor is fennáll, ha a nevük és személyes adataik kitakarása megtörténik. A felismerhetőség ugyanis közvetett módon is megvalósulhat a határozatok, illetve az ahhoz kapcsolódó büntető bírósági ítéletekben foglalt adatok, az ott mérlegelt körülmények alapján. Ha pedig alapvetően személyes adatokról van szó, akkor ez kizárja a közérdekű adatként történő minősítést.¹²⁸⁶ A **Kúria** tehát aláhúzta, hogy önmagában az anonimizálással nem valósul meg a személyes adatok megismerhetetlenné tétele. A miniszteri határozatokban, illetve az azokhoz kapcsolódó büntető bírósági vagy hatósági határozatokban ugyanis az érintett személyét érintő és az adott eset körülményeit elemző megállapítások vannak, ezekből az adott személy beazonosíthatóvá válik.¹²⁸⁷ Ezzel összefüggésben egy másik ügyben kiemelte a bíróság, hogy a doktoranduszok nevén kívül a többi kért adat önmagában közérdekből nyilvános adatnak minősül, névvel összekapcsolva azonban a doktoranduszok nevével összekapcsolható módon személyes adat keletkezik.¹²⁸⁸ A **NAIH** több állásfoglalásában is rámutatott

¹²⁷⁹ Infotv. 30. § (1) bek.

¹²⁸⁰ Tromsø-i Egyezmény 6. cikk 2.

¹²⁸¹ Infotv. 30. § (2) bek.

¹²⁸² Tromsø-i Egyezmény 6. cikk 2.

¹²⁸³ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat [64]

¹²⁸⁴ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat [60]

¹²⁸⁵ Kúria Pfv.21.778/2018/8. [27]

¹²⁸⁶ Kúria Pfv.21.778/2018/8. [28]

¹²⁸⁷ Kúria Pfv.21.778/2018/8. [29]

¹²⁸⁸ Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény [96]



arra, hogy a közfeladatot ellátó szerv köteles a közérdekű adatokat tartalmazó dokumentumokban szereplő személyes adatokat felismerhetetlenné tenni.¹²⁸⁹ A Hatóság egy állásfoglalásában az anonimizálással összefüggésben kifejtette, hogy „*az adatvédelmi szabályozás tükrében kétségtelen, hogy az anonimizálást nem csupán a névadatok tekintetében kell megvalósítani, hanem annak azt kell eredményeznie, hogy az érintetteket ne lehessen egyáltalán kapcsolatba hozni az ügygel. Az adott személyt azonosítani lehet tehát olyan jellegzetes kritériumok kombinációja révén, amelyek alapján a jellemző csoportismérvek (kor, foglalkozás, lakóhely stb.) miatt fel lehet őt ismerni, azaz minden olyan tény, körülményt figyelembe kell venni, amely az azonosíthatóságot lehetővé teszi*”.¹²⁹⁰

Az Egyezmény szerint meg lehet tagadni az adatigény teljesítését, ha az irat kivonatos változata félrevezető vagy érthetetlen. Az Infotv. szerint nem lehet elutasítani az igényt akkor, ha annak közérthető formában nem lehet eleget tenni. E két rendelkezés egymásnak ellentmond, visszaélésekre adhat okot abban az esetben, ha a közérdekű adatot kezelő szervezet jelentős költségek mellett anonimizálja, felismerhetetlenné teszi a dokumentum meg nem ismerhető részeit, és a költségtérítés megfizetése után az adatigénylő nem tudja értelmezni a dokumentumokat.

Az Infotv.-t célszerű a Tromsø-i Egyezményhez közelíteni. Más, egyszerűbb korrekcióval nem érhető el hasonlóan hatékony eredmény álláspontunk szerint. **Ebben a vonatkozásában nem igazolódott be a H32.2 hipotézis.**

Az Infotv. nem tartalmaz a vonatkozásban sem rendelkezést, hogy minden felismerhetetlenné tételt egyértelműen jelezni kell. Ennek átvétele szintén előnyös lehet, hozzájárul az adatigénylő megfelelő tájékoztatásához, és kapcsolódik a felek együttműködési kötelezettségéhez is, annak egy részletszabálya. **Ebben a vonatkozásában nem igazolódott be a H32.2 hipotézis.**

Jogalkotási javaslat

Infotv.

27/C. § (1) A közérdekű adatot kezelő szervezet nem tagadhatja meg közérdekű adatokhoz való hozzáférés biztosítását azon az alapon, hogy az az általa kezelt dokumentum átvizsgálását és a benne található közérdekű adatoknak a nem nyilvános adatoktól való elkülönítését igényelné.

(2) A közérdekű adatot kezelő szervezet köteles az adatigényléssel érintett dokumentumban található nem nyilvános adatokat felismerhetetlenné tenni és a meg nem ismerhető személyes adatokat anonimizálni.

(3) Teljes dokumentum megismerése nem tagadható meg kizárólag azért, mert abban olyan adat szerepel, amely vonatkozásában a nyilvánosságkorlátozás szükségessége fennáll.

28/C. § (1) Az adatigénylés teljesítése során a közérdekű adatot kezelő szervezet köteles észszerűen eljárni és észszerű intézkedéseket meghozni.

(2) Az adatkezelőnek észszerűen segítenie kell az adatigénylőt a közérdekű adat azonosításában.

(3) Az adatigénylő akkor nem választhat az adatmegismerés módját illetően, ha ezen kérése észszerűtlen.

29. § (1a) Az adatigénylésnek a közérdekű adatot kezelő szervezet nem köteles eleget tenni annyiban, amennyiben az adatigénylés észszerűtlen. Észszerűtlen az adatigénylés annyiban, amennyiben – különösen ismétlődő jellege miatt – túlzó. Az adatigénylés az igényelt adat terjedelme, illetve rendelkezésre bocsátásának nagyobb idő- vagy munkaigénye miatt nem minősíthető észszerűtlennek. Az adatigénylésnek az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv nem köteles eleget tenni abban a részben, amelyben az azonos igénylő által egy éven belül benyújtott, azonos adatkörre irányuló adatigényléssel megegyezik, feltéve, hogy az azonos adatkörbe tartozó adatokban változás nem állt be.

¹²⁸⁹ NAIH-4205-2/2012/V.; NAIH-1660-11/2013/V.; NAIH/2015/4376/7/V.

¹²⁹⁰ NAIH beszámoló 2013. 129.



30. § (1) Ha a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni. **A meg nem ismerhető adatokra betekintés sem biztosítható.**

30. § (2c) Ha a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, akkor a (2a) és (2b) bekezdés szerinti betekintés, illetőleg hozzáférés a közérdekű adatot tartalmazó dokumentumban szereplő meg nem ismerhető adat felismerhetetlenné tételével biztosítandó.

6.4.5.3 1049/2001/EK rendelet

H32.3	A magyar közérdekűadat-igényléseket nem érintő uniós jogszabályok tartalmazhatnak olyan jó gyakorlatokat, amelyek átvétele növeli az információszabadság érvényesülését.
-------	--

6.4.5.3.1 A 1049/2001/EK rendelet a magyar joggyakorlatban

Célszerű áttekinteni azt, hogy a magyar joggyakorlatban eddig milyen kontextusban jelent meg a 1049/2001/EK rendelet, milyen szabályaira hivatkoztak vagy értelmeztek magyar jogalkalmazó szervek, esetlegesen azt, hogy milyen jó gyakorlatokat, szempontokat, érveket vagy szabályokat emeltek be az indokolásukba.

Az **alkotmánybírósági gyakorlat** egy döntésében jelenik meg a Rendelet, a 29/2014. (IX. 30.) AB határozatban. Az indítványozó hivatkozik a minősített adatokkal, illetve a titoksértéssel összefüggésben a közérdekűségi tesztre,¹²⁹¹ valamint arra, hogy a Rendelet célja a nyitottság elvének érvényesülése, amelyet a közadatok megismerésén keresztül próbál érvényre juttatni.¹²⁹² A közérdekűségi teszttel összefüggésben az indítványozó kiemelte, hogy „*az uniós intézmények birtokában lévő dokumentumokhoz történő hozzáférhetőségéről való döntés során mérlegelni kell mind a hozzáférés megtagadásához, mind a közzétételhez fűződő érdeket, és még a védendő érdekek fennállása esetén is hozzáférést kell biztosítani a dokumentumokhoz, ha a közzétételhez nyomós közérdek fűződik*”.¹²⁹³ A dokumentumok megismerésének korlátozásával kapcsolatos indokolási kötelezettséggel összefüggésben utalt a Rendeletre kapcsolódó, folyamatosan követett bírói gyakorlatra is, miszerint „*Valamely dokumentumhoz való hozzáférés megtagadásának alátámasztására főszabály szerint az sem elegendő, hogy az a Rendelet által védendő érdek körébe esik. Részletes magyarázatot kell adni arra, hogy a dokumentumhoz való hozzáférés konkrétan és ténylegesen is sértene a védendő érdeket*”.¹²⁹⁴ Az alkotmánybírósági határozat indokolása azonban nem tér ki a Rendeletre, azt nem említi meg expliciten, így arra lehet következtetni, hogy azt nem is vette figyelembe a döntése során.

A bírói gyakorlat ennél gazdagabban hivatkozik a Rendeletre. Összesen 12 darab olyan döntést (összesen négy, több bírói fórumot is megjárt ügyet) találunk, amelyben a bíróságok érdemben foglalkoznak, vizsgálják és érvként használják a Rendelet rendelkezéseit:

73. táblázat: A 1049/2001/EK rendeletre hivatkozó magyar bírósági döntések

Ügyszám
Kúria Pfv.20867/2019/6.
Kúria Pfv.20448/2018/6.

¹²⁹¹ 29/2014. (IX. 30.) AB határozat [3]

¹²⁹² 29/2014. (IX. 30.) AB határozat [14]

¹²⁹³ 29/2014. (IX. 30.) AB határozat [17]

¹²⁹⁴ 29/2014. (IX. 30.) AB határozat [25]; C/280/11. [72]; C-576/12. [46]



Kúria Pfv.22344/2016/4.
Kúria Pfv.21261/2018/4.
Fővárosi Ítéltábla Pf.20104/2020/7.
Fővárosi Ítéltábla Pf.20569/2018/12
Fővárosi Ítéltábla Pf.20381/2016/3.
Fővárosi Ítéltábla Pf.20935/2017/4
Fővárosi Törvényszék P.21256/2017/19.
Fővárosi Törvényszék P.21501/2019/11.
Fővárosi Törvényszék P.21427/2017/10.
Fővárosi Törvényszék P.23225/2015/12.

Forrás: saját szerkesztés

A Kúria az egyik ügyben¹²⁹⁵ rámutatott, hogy „az európai uniós jogszabályokban foglaltak az Infotv. rendelkezéseihez képest speciális megismerési akadályoknak minősülnek, figyelemmel az uniós jog elsőbbségére is”.¹²⁹⁶ Ezt a Rendelet 5. cikkével összefüggésben állapította meg, amely azt mondja ki, hogy ha valamely tagállamhoz a birtokában lévő valamely intézménytől származó dokumentum iránti kérelem érkezik, a tagállam konzultál az érintett intézménnyel olyan döntés meghozatala érdekében, amely nem veszélyezteti e rendelet céljainak megvalósítását, kivéve, ha egyértelmű, hogy a dokumentum közzétehető, illetve nem tehető közzé. A tagállam a kérelmet átirányíthatja az intézményhez.¹²⁹⁷ A Kúria egy hasonló ügyben korábbi ítéletében¹²⁹⁸ úgy foglalt állást, hogy külön jogszabályi felhatalmazás hiányában a konzultáció elmaradása nem eredményezi automatikusan az adatok megismerhetőségét. És ezáltal a konzultáció elmaradása esetén dönteni lehet az adatok kiadhatóságáról.¹²⁹⁹

Amennyiben valamely tagállamnak a birtokában lévő valamely intézménytől származó dokumentum iránti kérelem beérkezése esetén a tagállam konzultál az érintett intézménnyel olyan döntés meghozatala érdekében, amely nem veszélyezteti a rendelet céljának megvalósítását, kivéve, ha egyértelmű, hogy a dokumentum közzétehető, illetve nem tehető közzé. A tagállam átirányíthatja a kérelmet az intézményhez.¹³⁰⁰ A konzultációs kötelezettség elmaradása nem eredményezi az adatok kiadását.¹³⁰¹ Egy másik ügyben a Kúria rámutatott, hogy az Európai Unió egyik szervével való levélváltás e konzultációnak nem felel meg.¹³⁰² Egy harmadik ügyben szintén hasonló döntést hozott a Fővárosi Ítéltábla: „A per tárgyát képező adatigénylést érintően azonban az alperes - az Infotv. 29. § (2a) bekezdésében foglalt kötelezettsége ellenére - elmulasztotta megkeresni az OLAF-ot, így az Európai Unió intézményével való, az 1049/2001/EK rendelet 5. cikkében is rögzített konzultációs kötelezettségének nem tett eleget. Mivel tehát a felperes által igényelt adatok kiadásának jogszabályban előírt feltételei nem valósultak meg, ezért a felperes keresete nem lehet alapos a törvényszék álláspontja szerint. Akként foglalt állást, hogy az Infotv. 29. § (2a) bekezdését a szankció hiánya ellenére sem lehet úgy értelmezni, hogy a jogszabályban rögzített kötelezettség elmulasztása automatikusan az adatok kiadását eredményezné. Az adatok nyilvánosságáról ugyanis – a kötelező konzultáció és az arra adott válasz hiányában is – az OLAF főigazgatója jogosult dönteni, mely érvelést támasztja alá az Európai Bíróság EUB T-110/15. számú ítélete is.”¹³⁰³ Egy eseti döntésében a Fővárosi Ítéltábla azt is kiemelte, hogy a kötelezettségzegési eljárásban kibocsátott hivatalos felszólításra és indokolással

¹²⁹⁵ Kúria Pfv.20867/2019/6. Pertörténet: Fővárosi Ítéltábla Pf.20569/2018/12.; Fővárosi Törvényszék P.21256/2017/19.

¹²⁹⁶ Kúria Pfv.20867/2019/6. [20]

¹²⁹⁷ Kúria Pfv.20867/2019/6. [17]; 1049/2001/EK rendelet 5. cikk

¹²⁹⁸ Kúria Pfv.IV.20.448/2018/6.

¹²⁹⁹ Kúria Pfv.20867/2019/6.

¹³⁰⁰ Hasonlóan: Fővárosi Ítéltábla Pf.20104/2020/7.

¹³⁰¹ Kúria Pfv.20448/2018/6. [12]-[14]

¹³⁰² Kúria Pfv.22344/2016/4. [16]

¹³⁰³ Fővárosi Ítéltábla Pf.20104/2020/7.



ellátott véleményre adott magyar válaszok nem tartoznak az 1049/2001/EK rendelet 5. cikk hatálya alá, ezért az adatok kiadásával kapcsolatban nincs szükség az Európai Bizottság hozzájárulására.¹³⁰⁴

Egy másik eseti döntésben a Kúria rámutatott, hogy az Infotv. 27. § (2) bekezdésének f) pontja alapján külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra tekintettel korlátozható a közérdekű adatok megismeréséhez való jog. Ennek során figyelemmel kell lenni a Kúria szerint – az Aarhusi Egyezmény mellett – az 1049/2001. EK rendelet 4. cikk (2) bekezdésének azon rendelkezésére is, hogy az védelmet nem csupán az európai intézmények anyagaira nézve tartalmaz, hanem bármely más, az ügygel kapcsolatos adattartalmat hordozó dokumentumra is. Mindez a Kúria szerint lehetővé teszi a bíróság számára az érdekmérlegelés lehetőségét, hiszen arról kell ennek kapcsán állást foglalni, hogy miként érinti vagy érintheti az adatok nyilvánosságra kerülése a nemzetközi kapcsolatokat.¹³⁰⁵

6.4.5.3.2 Az adatkezelő együttműködése

A 1049/2001/EK rendelet kiemelt hangsúlyt helyez az adatkezelőt terhelő együttműködési-tájékoztatási kötelezettségre:

- ha a kérelem nem elég pontos, az intézmény felkéri a kérelmezőt, hogy pontosítsa a kérelmet, és ennek során a kérelmező számára segítséget nyújt, például azzal, hogy tájékoztatja a nyilvános dokumentum-nyilvántartások használatáról,
- ha a kérelem jelentős terjedelmű vagy nagyszámú dokumentumra vonatkozik, az érintett intézmény nem hivatalos úton tárgyalhat a kérelmezővel a méltányos megoldás érdekében,
- az intézmények a polgároknak tájékoztatást és segítséget nyújtanak azzal kapcsolatosan, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmeket hogyan és hol lehet benyújtani.¹³⁰⁶

A kutatás eredményei alapján javaslatot teszünk az adatkezelőt terhelő együttműködési-tájékoztatási kötelezettség szabályozása kapcsán.

A H32.3 hipotézis beigazolódt az adatkezelőt terhelő együttműködési-tájékoztatási kötelezettség tekintetében.

6.4.5.3.3 Elutasítással szembeni felszólalás

Egyes jogi rezsimek lehetőséget biztosítanak arra, hogy a nem válaszolás vagy a teljesítés megtagadása esetén a közfeladatot ellátó szervezet az igénylő az igénylés teljesítésére újból felhívja, vagy más módon tegyen panaszt a hiányos, elmaradt vagy nem megfelelő teljesítés miatt.

Skóciában ha a közhatalmi szervezet nem vagy nem teljeskörűen teljesíti az adatigénylést vagy ha a törvényes határidőben nem válaszol, az adatigénylő 40 napos határidőn belül panaszt nyújthat be a közhatalmi szervezethez. A közhatalmi szervezetnek 40 napos határidőn belül kell döntést hoznia a panaszról: a panaszban foglalt adatigénylést teljesítenie kell vagy indokolt döntést kell hoznia a panasz elutasításáról.

Az **uniós jogban** teljes vagy részleges elutasítás esetén a kérelmező az intézmény válaszában átvételétől számított 15 munkanapon belül megerősítő kérelmet nyújthat be, amelyben az intézményt álláspontja felülvizsgálatára kéri.¹³⁰⁷ Amennyiben az intézmény nem válaszol az előírt határidőn belül, a kérelmező megerősítő kérelem benyújtására jogosult.¹³⁰⁸ A megerősítő kérelmet haladéktalanul el kell bírálni. Az intézmény vagy megadja a hozzáférést a kért dokumentumhoz, vagy írásbeli, indoklással ellátott válaszban teljesen vagy részlegesen elutasítja a kérelmet.¹³⁰⁹ Teljes vagy részleges elutasítás esetében az intézmény tájékoztatja a kérelmezőt a rendelkezésre álló jogorvoslatokról (bírói eljárás indítható vagy panasszal lehet fordulni az ombudsmanhoz).¹³¹⁰

¹³⁰⁴ Fővárosi Ítéltábla Pf.20381/2016/3.

¹³⁰⁵ Kúria Pfv.22344/2016/4. [16]

¹³⁰⁶ 1049/2002/EK rendelet 6. cikk (2)-(4) bekezdés.

¹³⁰⁷ 1049/2001/EK rendelet 7. cikk (2) bek.

¹³⁰⁸ 1049/2001/EK rendelet 7. cikk (4) bek.

¹³⁰⁹ 1049/2001/EK rendelet 8. cikk (1) bek.

¹³¹⁰ 1049/2001/EK rendelet 8. cikk (1) bek.



A teljesítés elmaradásából vagy nem megfeleléséből adódó, a közérdekű adatot kezelő szervezetnek címzett panaszok, megerősítő kérelmek álláspontunk szerint nem viszik előre érdemben az információk megszerzését. Ennél hatékonyabb eszköz lehet más jogorvoslatok igénybevétele. A többi kutatás tapasztalatai alapján a közérdekű adatot kezelő szervezetek jelenleg is igyekeznek a törvényes határidőben teljesíteni a kérelmeket és a legtöbb esetben tisztességesen, jóhiszeműen járnak el. Ebből fakadóan, ha vita támad a felek között, úgy azt célszerű független platformra terelni, hiszen a közérdekű adatot kezelő szervezet jogértelmezése, jogfelfogása a legtöbb esetben változatlan. Elméletileg arra is lehetőség van, hogy ha nem tud valamilyen oknál fogva időben teljesíteni az adatkezelő, úgy a felek megállapodhatnak egy későbbi teljesítési időpontban is (bár ezt az Infotv. nem implikálja, és a gyakorlati tapasztalatok alapján ilyen nem fordult elő). Nem szükséges korrekció.

6.4.5.4 Környezeti információkkal kapcsolatos szabályok

H32.1	A környezeti információkra vonatkozó szabályozási rezsim jó gyakorlatainak (mint amilyen a részvételre képesítés vagy az adatkezelői mérlegelés módja az adatkiadással összefüggésben) kiterjesztése valamennyi közérdekű adatra növelheti az információs szabadság érvényesülését.
-------	---

6.4.5.4.1 Környezeti információk fogalma

A **Kvt.** a környezeti információ fogalmával operál, amelyet közérdekű adatnak minősít.¹³¹¹ Az **Aarhusi Egyezmény** ellentétben azonban nem határozza meg ennek fogalmát.

Aarhusi Egyezmény

2. cikk 3. A „környezeti információ” jelent bármely írott, látható, hallható, elektronikus vagy egyéb formában megjelenő információt, melynek tárgya:

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

A környezeti információ fogalmát a kapcsolódó **uniós szabályozás** is tartalmazza. A 2003/4/EK irányelv preambuluma azt is kiemeli, hogy << A „környezeti információ” fogalmát úgy kell pontosítani, hogy az magában foglalja a környezet állapotára, a környezetet befolyásoló vagy valószínűleg befolyásoló, illetve a környezet védelmére létrehozott tényezőkre, intézkedésekre és tevékenységekre, az ilyen intézkedések vagy tevékenységek keretében végzett költség-haszon és gazdasági elemzésekre vonatkozó, bármilyen formában lévő információt, valamint az emberi egészség és biztonság állapotára vonatkozó információt, ideértve a tápláléklánc szennyeződését, az emberi életfeltételeket, a kulturális

¹³¹¹ Kvt. 12. § (2) bek.



helyszíneket és építményeket, olyan mértékben, amilyen mértékben azokat a fenti ügyek érintik vagy érinthetik.>>¹³¹²

2003/4/EK irányelv

2. cikk 1. „Környezeti információ”: minden olyan írásbeli, vizuális, szóbeli, elektronikus vagy bármilyen más materiális formában lévő információ, amely az alábbiak valamelyikére vonatkozik:

- a) a környezeti elemek állapota, mint például a levegő vagy a légkör, a víz, a talaj, a föld, a tájkép és a természetes környezet, beleértve a vizes élőhelyeket, a part menti és tengeri területeket, a biológiai sokféleséget és annak összetevőit, beleértve a géntechnológiával módosított szervezeteket, valamint az ezen elemek közötti kölcsönhatást;
- b) olyan tényezők, mint például a különböző anyagok, az energia, a zaj, a sugárzás vagy a hulladék, beleértve a radioaktív hulladékot, a környezetbe történő kibocsátás, bevezetés vagy egyéb módon való kijuttatás, amelyek hatással vannak, illetve hatással lehetnek a környezet a) pontban említett elemeire;
- c) olyan intézkedések (beleértve a közigazgatási intézkedéseket is), mint például a politikák, jogszabályok, tervek, programok, a környezetre vonatkozó megállapodások, az a) és b) pontban említett elemekre és tényezőkre hatással lévő vagy valószínűleg hatással lévő tevékenységek, valamint az azoknak az elemeknek a védelmére hozott intézkedések és tevékenységek;
- d) a környezetvédelmi jogszabályok végrehajtásáról szóló jelentések;
- e) a c) pontban említett intézkedések és tevékenységek keretein belül használt, költséghatékonysági és más gazdasági elemzések és feltevések; és
- f) az emberi egészség és biztonság állapota, ideértve az élelmiszerlánc szennyeződését, amennyiben ez lényeges, az emberi életfeltételeket, a kulturális helyszíneket és építményeket, amennyiben azokra az a) pontban említett környezeti elemek állapota vagy ezeken az elemeken keresztül a b) vagy c) pontban említett bármilyen tényező vagy intézkedés hatással van vagy hatással lehet.

A Kvt. kimondja, hogy célja az előbb említett irányelvnek való megfelelés,¹³¹³ illetve ezt rögzíti a nyilvánosság környezeti információkhoz való hozzáféréseinek rendjéről szóló 311/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet is.¹³¹⁴ Ez utóbbi határozza meg a környezeti információ fogalmát, kimondva, hogy a megjelenési formájától függetlenül környezeti információ minden olyan információ (adat), amely vonatkozik

- a) a környezetre, illetve a környezeti elemek állapotára - ideértve a biológiai sokféleséget és annak összetevőit, valamint a géntechnológiával módosított szervezeteket -, valamint az ezen elemek közötti kölcsönhatásra;
- b) a környezetterhelésre, ideértve a zaj, sugárzás, hulladék, radioaktív hulladék környezetbe történő közvetlen vagy közvetett kibocsátására, ha az hatással van vagy valószínűleg hatással lehet a környezet a) pontban meghatározott elemeire;
- c) a környezettel összefüggő intézkedésekre, különösen az azokkal kapcsolatos ágazati politikára, jogszabályokra, tervekre, programokra, megállapodásokra, illetve az a) és b) pontban meghatározottakra hatással lévő vagy valószínűleg hatással lévő tevékenységekre, valamint a környezet és a környezeti elemek védelmére hozott intézkedésekre és tevékenységekre;
- d) a környezetvédelmi jogszabályok végrehajtásáról szóló jelentésekre;
- e) a c) pontban említett intézkedések és tevékenységek keretein belül használt, költséghatékonysági és más gazdasági elemzésekre és feltevésekre;
- f) az emberi egészség és biztonság állapotára - ideértve az élelmiszerlánc szennyeződését, az emberi életfeltételeket, a kulturális helyszíneket és építményeket - amennyiben azokra a környezeti elemek állapota vagy ezeken az elemeken keresztül a b) vagy c) pontban említett bármilyen tényező vagy intézkedés hatással van vagy hatással lehet.¹³¹⁵

Mivel a környezeti információ fogalmára vonatkozó implementációs kötelezettségnek tett eleget a jogalkotó az átültetés során és az irányelv szövege összhangban van az Egyezményel,¹³¹⁶

¹³¹² 2003/4/EK irányelv (10) preambulumbekzdés

¹³¹³ Kvt. 111. § h) pont

¹³¹⁴ A nyilvánosság környezeti információkhoz való hozzáféréseinek rendjéről szóló 311/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 9. §.

¹³¹⁵ A nyilvánosság környezeti információkhoz való hozzáféréseinek rendjéről szóló 311/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 2. §.

¹³¹⁶ 2003/4/EK irányelv (5) preambulumbekzdés



illetőleg az irányelv az Egyezménynél pontosabb definíciót ad, így jogalkotási korrekció nem szükséges.

A H32.1 hipotézis nem igazolódott be. Jogalkotási korrekció nem szükséges.

Az **Európai Unió Bíróságának** gyakorlatában jellemzően a „hatóság” fogalma szorult értelmezésre.¹³¹⁷ A környezeti információ fogalmával kapcsolatosan a *Stichting Natuur en Milieu és társai*-ügyben tett megállapításokat a bíróság. Eszerint <<a „környezeti információnak” az irányelv 2. cikkében foglalt fogalmát úgy kell értelmezni, hogy abba beletartoznak azok az információk is, amelyeket a növényvédő szer engedélyezése vagy engedélyének meghosszabbítása iránti nemzeti eljárás keretében valamely, az élelmiszerekben vagy italokban található peszticid, annak összetevője vagy bomlásterméke határértékének megállapítására tekintettel nyújtottak be.>>¹³¹⁸

A **bírói gyakorlatban** mindösszesen egyetlen esetben¹³¹⁹ jelenik meg az irányelv azon rendelkezésének hivatkozása, amely a környezeti információ fogalmát említi,¹³²⁰ a többi bírósági döntés jellemzően az adatigényléssel és annak megtagadásával kapcsolatos rendelkezéseket említi.¹³²¹

A **NAIH** egy 2017-es állásfoglalásában szintén kiemeli, hogy „a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályaon kívül helyezéséről szóló az Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK irányelv Preambulumának (10) pontja – mint a nemzeti jog által elérendő célt meghatározó jogszabály – értelmében a környezeti információ fogalmát úgy kell pontosítani, hogy az magában foglalja az emberi egészség és biztonság állapotára vonatkozó információt, ideértve a tápláléklánc szennyeződését, az emberi életfeltételeket, a kulturális helyszíneket és építményeket, olyan mértékben, amilyen mértékben azokat a fenti ügyek érintik vagy érinthetik.”¹³²²

A **Hatóság** a környezeti információkat jelentőségüknek megfelelően „minősítetten” közérdekű adatokként kezeli, hiszen a környezeti információkhoz való hozzáférés nélkül az állampolgárok nem tudják megfelelően érvényesíteni az egészséges környezethez fűződő jogukat.¹³²³ A Hatóság 2019-es beszámolójában rámutatott, hogy a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény alapján a környezetterheléssel, környezet-igénybevétellel, környezetveszélyeztetéssel összefüggő adatokat nem csak a közfeladatot ellátó vagy közpénzből gazdálkodó szervezeteknek, hanem minden szervezetnek, gazdasági társaságnak ki kell adnia.¹³²⁴ A NAIH egy 2020-es döntésében rámutatott, hogy egy Natura 2000 védettségű természetvédelmi területen tervezett beruházásról folytatott megbeszélés ténye, illetve a beruházással kapcsolatban elhangzott információk környezeti információnak tekintendők, melynek privilegizált, széles körű nyilvánosságot kell biztosítani. A fenti, egyedi méltánylást érdemlő körülmények miatt kivételesen a Hatóság még úgy is elfogadta az adatkezelés jogszerűségét, hogy a hangfelvétel lepezett módon, titokban készült, és annak nyilvánosságra hozataláról a készítő nem tájékoztatta az érintetteket.¹³²⁵

6.4.5.5 Az információszabadság szabályozásának normavilágossága és korrekciós szerepe

H32.4	Az adatigénylést jelentősen nehezítheti, hogy sem az Infotv., sem a költségrendelet szabályozása nem áttekinthető az egyszerű (az információszabadság körében mélyebb ismeretekkel nem rendelkező) adatigénylők (jellemzően, de nem kizárólagosan az állampolgárok) számára.
-------	--

¹³¹⁷ C-204/09 - Flachglas Torgau; C-470/19 - Friends of the Irish Environment; C-279/12 - Fish Legal és Shirley; C-515/11 - Deutsche Umwelthilfe

¹³¹⁸ C-266/09 - Stichting Natuur en Milieu és társai

¹³¹⁹ Szekszárdi Törvényszék Gf.40031/2013/3.

¹³²⁰ Ennek lehetséges oka, hogy a legtöbb esetben a környezeti információ fogalma nem problémás a jogértelmezés során. Sokkal valószínűbb azonban, hogy arról az általános jelenségről van szó, hogy a jogalkalmazás a jogi rendelkezéseket nem tényállásalemekre bontva, hanem egységként vizsgálja és értelmezi, így jogelméleti szempontból a fogalmi jogtudomány-jellegű tényállásalelem-értelmezésnek és szubszumciónak sokkal kisebb szerep jut.

¹³²¹ Kúria Pfv.21486/2013/6.; Kúria Pfv.22344/2016/4.; Fővárosi Ítéletábla Pf.20381/2016/3.; Fővárosi Törvényszék P.23225/2015/12.; Fővárosi Bíróság K.30647/2006/20.

¹³²² NAIH/2017/2408/2/V.

¹³²³ NAIH beszámoló 2019. 120.

¹³²⁴ NAIH beszámoló 2019. 120.

¹³²⁵ NAIH/2020/4014.



A korrekciós mechanizmusok kutatása keretében lebonyolított kérdőíves adatfelvétel azt támasztja alá, hogy az állampolgárok jelentős része számára idegen az információszabadság témája, nem sokat tudnak róla, s nincs tapasztalatuk a területen. A kérdőíves adatfelvétel igazolja a holisztikus szemlélet érvényre juttatásának, illetőleg a széleskörű edukációnak a fontosságát, továbbá rámutat, az adatigénylések előtt akadály, illetőleg az esetleges adatigénylések sikerességét kedvezőtlenül befolyásoló körülmény, hogy az információszabadság egésze nem kellően ismert, illetve sem az Infotv., sem a költségrendelet szabályozása nem áttekinthető az információszabadság körében mélyebb ismeretekkel nem rendelkező állampolgárok, illetve más potenciális adatigénylők számára. Ennek gyökeres módosulása az átfogó, hosszú távon elképzelhető szemléletváltással együtt valósulhat meg, ugyanakkor addig is ellensúlyt képezhet

- az adatigénylőt terhelő együttműködési, tájékoztatási kötelezettség részletesebb szabályozása és e tekintetben a jogkövetés megkövetelése, adott esetben kikényszerítése,
- a proaktív közzététel módosuló szabályai (ideértve a civil szervezetek közérdekű perlési lehetőségét is),
- a NAIH erőteljesebb edukációs tevékenysége.

A H32.4 hipotézis beigazolódott, amely azonban nem feltétlenül a jogszabályi környezet (az együttműködési, tájékoztatási kötelezettségen, a proaktív közzétételre irányadó egyes rendelkezéseken túli) módosítását teszi szükségessé, mivel a helyzetben az állampolgárok felé, elsősorban a NAIH által megvalósítható tájékoztatás hozhat javulást.



6.5 Korrekciós mechanizmusok egymáshoz való viszonya

6.5.1 NAIH és bíróságok

74. táblázat: A 33. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K33	Hogyan javítható, illetve fokozható a NAIH és a bíróságok közötti viszony, együttműködés?
H33.1	A NAIH bírósággal való jó kapcsolatának erősítése elérhető lehet azáltal, hogy a GVH-ra vonatkozó szabályokhoz hasonló funkcióval ruházzák fel a NAIH-ot a versenyjogi kártérítés szabályozásának mintájára (Tpvt. 88/B. §).
H33.2	A Hatóság véleményadó szerepét nem tudja hatékonyan ellátni, a bíróságok nem kérik ki a NAIH véleményét, amelyre megoldás lehet az, ha erre vonatkozó jogkört szerez a Hatóság az információszabadsággal kapcsolatos ügyekben
H33.3	A bíróságok azért nem élnek a NAIH véleményének kikérésével, mert elegendő eszköznek tartják a Hatóság egyes állásfoglalásainak beemelését az indokolásba, ezért további megkeresést a Hatóság felé nem intéznek.

Forrás: saját szerkesztés

A közérdekű adatok megismerésével kapcsolatban alapvetően kétféle módon indulhat bírósági eljárás:

A civil szervezetek több vonatkozásban is ellátnak fontos korrekciós funkciókat:

- bírósághoz fordulhat az adatigénylő a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény elutasítása vagy a teljesítésre nyitva álló (adott esetben meghosszabbított) határidő eredménytelen eltelte esetén, valamint az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegének felülvizsgálata érdekében.¹³²⁶ A NAIH az igénylő pernyertessége érdekében beavatkozhat,¹³²⁷
- bírósághoz fordulhat a NAIH is, ha az adatkezelőhöz intézett felszólítás vagy a felügyeleti szerv felé megfogalmazott ajánlás alapján a jogsérelem orvoslására, illetve a jogsérelem közvetlen veszélyének megszüntetésére nem került sor.¹³²⁸

A kutatás során mélyinterjú keretében elhangzott, a NAIH jelenlegi perindítási, illetve beavatkozási lehetősége egyfajta, pótlólagos pseudo-hatáskörnek minősíthető, amellyel jelenleg nem él a NAIH – és amellyel szemben nagyobb jelentőséggel bírna, ha a NAIH-nak adott esetben lehetősége lenne normakontrollt kérni az Alkotmánybíróságtól.

A polgári bíróságok előtt zajló eljárások vonatkozásában a perben nem felperesként megjelenő NAIH számára az eljárásjogi szabályok (a beavatkozás lehetőségén kívül) nem biztosítanak külön megjelenési lehetőséget, különösen nem olyan módon, mint azt a Tpvt. a GVH részére biztosítja.

Tpvt.

88/B. § (1) A bíróság haladéktalanul értesíti a Gazdasági Versenyhivatalt arról, ha valamely perben e törvény IV. vagy V. Fejezetében foglalt rendelkezések alkalmazásának szükségessége merül fel.

¹³²⁶ Infotv. 31. § (1) bekezdés

¹³²⁷ Infotv. 31. § (4) bekezdés

¹³²⁸ Infotv. 38. § (3) bekezdés d) pont és 58. § (1) bekezdés és (2) bekezdés c) pont



(2) A Gazdasági Versenyhivatal írásban észrevételt tehet a tárgyalás berekesztéséig a IV., illetve V. Fejezetben foglalt rendelkezések alkalmazására vonatkozóan. A Gazdasági Versenyhivatal észrevételében foglaltak a bíróságot nem kötik.

(3) A Gazdasági Versenyhivatal a bíróság felhívásában meghatározott - legalább a felhívás kézhezvételétől számított negyvenöt napos - határidőn belül köteles a IV., illetve V. Fejezetben foglalt rendelkezések alkalmazásával kapcsolatos jogi álláspontjáról a bíróságot tájékoztatni.

(4) A bíróság a Gazdasági Versenyhivatalnak kérelmére megküldi a per azon iratait, amelyek a (2) bekezdés szerinti észrevétel megtételéhez, illetve a (3) bekezdés szerinti jogi álláspont kialakításához szükségesek. A bíróság a Gazdasági Versenyhivatal kérelme alapján az iratok megküldése helyett az iratok megtekintését is engedélyezheti.

(5) A Gazdasági Versenyhivatal képviselője a (2) bekezdés szerinti észrevételét, illetve a (3) bekezdés szerinti jogi álláspontját a tárgyaláson szóban is előadhatja. Ha a szóbeli előadás jogával a Gazdasági Versenyhivatal élni kíván, tizenöt napon belül köteles erről értesíteni a bíróságot.

(6) A Gazdasági Versenyhivatal a (2) bekezdés szerinti észrevétel megtétele, illetve a (3) bekezdés szerinti jogi álláspont kialakítása érdekében a tárgyaláson jelen lehet, a felekhez, a tanúhoz és a szakértőhöz kérdések feltevését javasolhatja, továbbá egyéb bizonyítás szükségességére hívhatja fel a figyelmet.

(7) Ha a Gazdasági Versenyhivatal a per bármely szakaszában arról tájékoztatja a bíróságot, hogy az érintett ügyben versenyfelügyeleti eljárást indított, a bíróság a peres eljárást a versenyfelügyeleti eljárásban hozott határozat elleni keresetindítási határidő lejártáig, illetve keresetindítás esetében a bírósági eljárás jogerős befejezéséig felfüggeszti, kivéve, ha a Gazdasági Versenyhivatal az ügyben már véglegessé vált határozatot hozott vagy az eljárását egyébként véglegesen lezárta, és a Gazdasági Versenyhivatal döntését bíróság előtt nem támadták meg, vagy a bírósági eljárás már jogerősen lezárult. Ez utóbbi esetben a Gazdasági Versenyhivatal megküldi a bíróságnak a véglegessé vált döntését, illetve a jogerős bírósági határozatot.

(8) Ha az érintett ügyben a Gazdasági Versenyhivatal eljár, a bíróság a Gazdasági Versenyhivatal keresettel nem támadott határozatának, illetve - ha a határozatot megtámadták - a bíróság határozatának a jogsértést megállapító részéhez kötve van.

(9) A perben - az érintett ügyben született, a jogsértést megállapító (8) bekezdés szerinti határozatban megállapított tények kivételével – a IV. vagy V. Fejezetben foglalt rendelkezések megsértésére hivatkozó fél köteles bizonyítani az e törvény megsértését alátámasztó tényeket. A 13. §-ban foglalt körülmények fennállását, a 16. § szerinti csoportos mentesülés hatálya alá tartozást, illetve a 17. §-ban foglalt körülmények fennállását az erre hivatkozó félnek kell bizonyítania.

Az amicus curiae fogalmi elemei Váradi Á. nyomán az alábbiakban határozhatók meg:

- a bírósági eljárásban az arra jogosult által,
- saját kezdeményezésére (nem a bíróság felhívására) benyújtott olyan irat,
- amelyet a bíróság eljárása során, az ítélet meghozatalakor, annak megalapozása érdekében figyelembe vesz (vehet),
- amely (a perbeli beavatkozás intézményétől megkülönböztetve) nem elsősorban és alapvetően valamelyik fél, vagy a beadványozó saját érdekeinek érvényesítését szolgálja, hanem az ügy jelentőségére tekintettel a bíróság elé tár az ügy elbírálása szempontjából releváns jogi érveket, összefüggéseket, körülményeket.¹³²⁹

A jelen esetben a kutatás nem azonosított olyan körülményt, amely indokoltá tenné, hogy a NAIH jogszabályi korrekció révén a GVH-ra vonatkozó szabályokhoz hasonló funkcióval kerüljön felruházásra, s ilyen igény a mélyinterjúk és a fókuszcsoporthoz tartozó interjúk során sem fogalmazódott meg. Volt olyan mélyinterjú, amely során az interjúalany ismertette, a bíróságok többször fordultak tanácskéréssel a NAIH-hoz, de a NAIH azt jelezte, nem foglalhat állást előzetesen, mert elképzelhető, hogy az adott ügyben el kell majd járnia.

A H33.1 hipotézis nem igazolódott be.

¹³²⁹ Váradi Á.: Az amicus curiae intézménye, http://real.mtak.hu/36993/1/amicus_curiae.pdf



Figyelembe veendő továbbá, hogy

- a kutatás (a kutatásban megszólalók döntő többségének véleményével összhangban lévő) javaslata szerint az információszabadsággal kapcsolatos perek továbbra is polgári és nem közigazgatási ügyszakban kerülnének lebonyolításra,
- a bírói függetlenség követelményének lerontása sem indokolt a jelen esetben,
- az információszabadság vonatkozásában nincs olyan uniós szintű egységes szabályozás, mint például a versenyjog vagy a személyes adatok kezelése esetében, így a NAIH bíróságok általi kötelező megkeresésének előírását az uniós szintű egységes jogalkalmazás elvárása sem indokolhatja,
- a jelen esetben a perek hagyományosan polgári bíróságok előtt zajlanak, s ezáltal a polgári bírók kellő szakmai ismeretekkel rendelkeznek a viták elbírálásához, így a GVH-hoz hasonló szabályozás megteremtését az sem indokolhatja, hogy az eljáró bírók az információszabadság terén nem rendelkeznek megfelelő ismeretekkel. E téren nem vetődik fel, hogy egy hatóság jogkérdésben kinyilvánított véleménye szükséges lenne a döntés szakmai megalapozásához.

A H33.2 hipotézis nem igazolódott be.

A kutatás során nem kerültek feltárára olyan adatok, amelyek alapján egyértelműen megállapítható lenne, hogy a bíróságok azért nem élnek a NAIH véleményének kikérésével, mert elegendő eszköznek tartják a NAIH egyes állásfoglalásainak beemelését az indokolásba, s ezért további megkeresést a NAIH felé nem intéznek. Sem ezt alátámasztó, sem ezt cáfoló bizonyítékok nem állnak rendelkezésre – azzal, hogy a fentiek alapján a peres eljárások vonatkozásában maga a kérdés kevés relevanciával bír, mivel a polgári bíróságok kellő szakmai ismeretekkel, tapasztalatokkal bírnak a keresetek elbírálásához.

A H33.3 hipotézis nem igazolódott be.

6.5.2 NAIH és civil szervezetek

75. táblázat: A 34. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K34	Hogyan javítható, illetve fokozható a NAIH és a civil szervezetek közötti viszony, együttműködés?
H34.1	A civil szervezetekkel való együttműködés számottevően javulhatna, ha a NAIH erősebb kapcsolatot tartana fenn velük, illetve többször avatkozna be az általuk indított perekbe.
H34.2	A NAIH a civil szervezetek által kifejlesztett jó gyakorlatok (az informatikai háttér, formanyomtatványok, tájékoztató anyagok) hasznosításával, továbbfejlesztésével növelni tudná az adatigénylések hatékonyságát, sikerességét.
H34.3	Az atlatszo.hu hoz hasonló megoldást (kimittud.atlatszo.hu) kínálhatna a NAIH is, azzal hogy <ul style="list-style-type: none"> • a NAIH által biztosított felületen lehetne benyújtani az adatigényléseket; • a NAIH segítséget nyújthatna a benyújtás során, • a NAIH közvetlenül láthatná az igényre adott választ, és • a Hatóság fel tudna lépni az ott tapasztalt jogsértésekkel szemben, vagy • a NAIH mediálna a felek között jogvita esetén.

Forrás: saját szerkesztés



6.5.2.1 A NAIH és a civil szervezetek kapcsolata

Az OGP (Open Government Partnership – Nyílt Kormányzati Együttműködés) tagországok tapasztalatai szerint kiemelkedően fontos a kormányok és a civil szervezetek közötti hatékony együttműködés és kommunikáció kialakítása az átlátható és nyílt kormányzás megvalósításához.¹³³⁰

A civil szervezetek több vonatkozásban is ellátnak fontos korrekciós funkciókat:

- mint közvetlen adatigénylők;
- mint a közérdekű adatok megismerését igénylő természetes személyek, szervezetek támogatói az adatigénylés során;
- mint a potenciális adatigénylők általános tájékozottsági szintjének, jogtudatossága növelésének generálói;
- kritikai megnyilvánulás, illetve általában a közvélemény tájékoztatása a magyar, az európai és a helyi közélet eseményeiről.

A civil szervezetek mint társadalmi kontrollt gyakorló szervezetek jelentőségét különösen az EJEB emelte ki ítéleteiben.

A NAIH és a civil szervezetek közötti, információszabadsággal kapcsolatos együttműködés, kapcsolattartás jelenleg nem intézményesült. Alappal feltételezhető, hogy a NAIH és a civil szervezetek közötti együttműködés javulhatna, ha a NAIH erősebb kapcsolatot tartana fenn velük, akár együttműködési megállapodások megkötése révén, megteremtve a folyamatos kölcsönös tájékoztatás eljárásrendjét.

A H34.1 hipotézis e vonatkozásban beigazolódott.

6.5.2.2 A NAIH beavatkozása a civil szervezetek által indított perekbe

Ha az adatigénylő bírósághoz fordul a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény elutasítása vagy a teljesítésre nyitva álló (adott esetben meghosszabbított) határidő eredménytelen eltelte esetén, valamint az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségterítés összegének felülvizsgálata érdekében, a NAIH az igénylő pernyertessége érdekében beavatkozhat a perbe.¹³³¹ Az ilyen perekben a felperesi (adatigénylői) pozícióban gyakorta állnak civil szervezetek.

Az elmúlt években nem alakult olyan gyakorlat, amely szerint a NAIH élne a beavatkozás lehetőségével.

A civil szervezetekkel való szorosabb kapcsolattartás eredményeként a NAIH-nak pontosabb ismeretei lehetnének a civil szervezetek által indított perekről, így szélesebb körben élhetne a perbe történő beavatkozás Infotv.-ben biztosított lehetőségével.

A kutatás ugyanakkor nem azonosított (a civil szervezetekkel folytatott fókuszcsoportos interjú során sem) olyan markáns igényt a civil szervezetek részéről, amely a NAIH perekbe történő beavatkozás tartaná szükségesnek.

A H34.1 hipotézis e vonatkozásban nem igazolódott be.

¹³³⁰ Lásd NAIH Éves Beszámoló 2018. 181.

¹³³¹ Infotv. 31. § (1) és (4) bekezdés.



6.5.2.3 A civil szervezetek jógyakorlatainak hasznosítása

Az információszabadság tárgykörében aktívan fellépő civil szervezetek jelentős tapasztalatokra tettek szert úgy az egyedi adatigénylések kapcsán, mint magának az információszabadságra vonatkozó ismeretek terjesztésében.

Egyes civil szervezetek honlapján elérhetőek **általános tájékoztatók** az információszabadságról, illetve az egyedi adatigénylés menetéről, céljáról is. Példaként említhető, hogy a TASZ és a Transparency honlapján többféle tájékoztató is elérhető,¹³³² illetőleg a Levegő Munkacsoport oldalán található egy gyűjtemény az olyan külső weboldalakra vezető linkekről, amelyek környezeti információkat tartalmaznak.¹³³³

Egyes civil szervezetek tartalmaznak speciális **formanyomtatványokat** is a honlapjukon, így pl. a környezeti információszabadsággal összefüggésben a Levegő Munkacsoport honlapja.¹³³⁴ Arra is van példa, hogy online formában **tanácsot** lehet kérni az adott szervezettől a közadatok megismerésével összefüggésben.¹³³⁵ Számos civil szervezet mint hírt jeleníti meg az egyedi adatigényléseket, míg más esetben az ezekhez kapcsolódó ügyiratok stb. is elérhetőek a honlapon.¹³³⁶

A fenti tevékenységek kapcsán a civil szervezetek által szerzett tapasztalatok NAIH részéről történő hasznosítására alkalmat adna a NAIH és a civil szervezetek közötti együttműködések, kapcsolattartások erősítése, intézményesítése, s hozzájárulhatna ahhoz, hogy a NAIH a korábbiaknál hatékonyabban tudja támogatni az egyedi adatigénylések sikerességét, illetőleg az adatkezelők jogkövető magatartását.

A H34.2 hipotézis beigazolódt.

6.5.3 Bíróságok és Alkotmánybíróság

76. táblázat: A 35. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K35	Hogyan javítható, illetve fokozható az Alkotmánybíróság és a bíróságok közötti viszony, együttműködés?
H35.1	Alkotmányjogi panaszeljáráásokban az Alkotmánybíróság viszonylag nagy arányban adhat helyt a kérelmező álláspontjának az információszabadság tág értelmezéséből fakadóan.
H35.2	A bírói kezdeményezés elősegíthetné az információszabadsággal kapcsolatos jogviták és jogértelmezési anomáliák feloldását, amennyiben a bíróságok nagyobb arányban fordulnának az Alkotmánybírósághoz.

Forrás: saját szerkesztés

6.5.3.1 Alkotmányjogi panaszok információszabadság tárgyában hozott ítélettel szemben

Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.

¹³³² <https://tasz.hu/cikkek/informacioszabadsag-1x1>; <https://tasz.hu/cikkek/kisokos-kozerdeku-adatot-kero-levelek>; <https://tasz.hu/tema/kozerdeku-adatigenyles>; <https://tasz.hu/cikkek/utmutato-az-adatok-kozetetelerol-es-adatkeresek-megvalaszolasarol-civil-szervezeteknek>, <https://transparency.hu/kozszektor/informacioszabadsag/>, <http://transparency.hu/antikorrupcios-kisokosok/> stb.

¹³³³ <http://levego.hu/tanacsado-iroda/kornyezeti-adatok/>

¹³³⁴ <http://levego.hu/tanacsado-iroda/formanyomtatvanyok/>

¹³³⁵ <http://levego.hu/tanacsado-iroda/tanacskeres/>

¹³³⁶ <https://blog.atlatszo.hu/tag/kozerdeku-adatigenyles/>; Az EMLA a projektjeiről az alábbi linken számol be: https://emla.hu/hu/projekt_hun.



Az Alkotmánybíróságnak részletesen kimunkált és következetesen alkalmazott gyakorlata van a befogadhatóság vonatkozásában.

Az Alkotmánybíróság a bírói jogértelmezést jellemzően akkor vonhatja érdemi alkotmányossági felülvizsgálat alá, ha az eljáró bíróság az előtte folyamatban volt, valamely Alaptörvényben biztosított jog szempontjából releváns ügynek az alaptörvényi érintettségére tekintet nélkül járt el, vagy az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával. Mindazonáltal a bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírói határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének. Az Alkotmánybíróság a bírói döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz intézményén keresztül is az Alaptörvényt és az abban elismert jogokat oltalmazhatja, vagyis az Alkotmánybíróság a bírói döntések felülvizsgálata során is az Alaptörvényben elismert alapjogi követelményrendszer tényleges érvényesülését garantálja. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint nem vizsgálja, hogy a bírói döntés indoklásában megjelölt bizonyítékok és megjelenő érvek megalapozottak-e, a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e ezeket a bizonyítékokat és érveket, a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás, valamint az abból levont következtetés megalapozott-e, mint ahogy azt sem vizsgálja az Alkotmánybíróság, hogy a bíróságok jogértelmezése helyesen illeszkedik-e a jogági dogmatika általánosan elfogadott szabályaihoz.¹³³⁷

A kutatás során feltárára került, hogy az Alkotmánybíróság az információszabadság tárgyában hozott bírói ítélettel összefüggésben is több döntést hozott,¹³³⁸ ugyanakkor az nem került alátámasztásra, hogy alkotmányjogi panaszeljárásokban az Alkotmánybíróság viszonylag nagy arányban adna helyt a kérelmező álláspontjának az információszabadság tág értelmezéséből fakadóan.

A feltárt adatok és a mélyinterjúk alapján a hipotézis nem igazolódott be, a H35.1 hipotézist egyértelműen alátámasztó adat a kutatásban nem merült fel.

A H35.1 hipotézis nem igazolódott be.

6.5.3.2 A bírói kezdeményezések szerepe

Az Abtv. 25. §-a alapján bírói kezdeményezésre akkor kerülhet sor, ha a bíró szerint az előtte folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenes. A Helyzetelemzés feltárta, hogy az elmúlt időszakban miként alakult azon információszabadsággal kapcsolatos alkotmánybírósági eljárások száma, amelynek háttérében bírói kezdeményezés áll, rámutatva, hogy az ilyen eljárások száma nem jelentős. A kutatás során megfogalmazott egyik magyarázat szerint a közérdekű adatok megismerésével kapcsolatban feltehetően azért alacsony a bírói kezdeményezések száma, mert a vonatkozó jogszabályi rendelkezések világosak, egyértelműek, és alapvetően nem vetnek fel aggályt az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából.

Az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, akkor – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.

A normakontrollra irányuló bírói kezdeményezésre tehát két esetben kerülhet sor. Egyrészt akkor, ha a bíró – az eljárás során bármikor – úgy ítéli meg, hogy az általa elbírálandó egyedi ügyben olyan jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést kellene alkalmaznia, amely alaptörvény-ellenes. Ebben az esetben a kérelem az alaptörvény-ellenesség megállapítására és – amennyiben a norma még

¹³³⁷ Lásd pl. 3298/2020. (VII. 17.) AB végzés [7]-[10] pont és az ott hivatkozott joggyakorlat.

¹³³⁸ Pl. az Alkotmánybíróság a 6/2016. (III. 11.) AB határozattal megállapította a Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.594/2014/6. számú ítéletének alaptörvény-ellenességét és ezért azt megsemmisítette, míg a 4/2015. (II. 13.) AB határozattal a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.394/2012/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította, a 3/2018. (IV. 20.) AB határozattal a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.123/2016/II. számú, valamint a Fővárosi Törvényszék 35.P.22.353/2015/10. számú, a Fővárosi Ítéltábla ítéletével helybenhagyott ítélete, továbbá a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.149/2016/7/III. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszokat elutasította, a 13/2019. (IV. 8.) AB határozattal a Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.129/2015/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította, a 3293/2021. (VII. 22.) AB határozattal a Fővárosi Ítéltábla 8.Pkf.25.611/2020/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.



hatályban van – megsemmisítésére irányul, mely magában foglalja az alkalmazási tilalom kimondására vonatkozó kérelmet. Másfelől, amennyiben az Alkotmánybíróság az alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenességét korábban más ügyben már megállapította, de a bíróságnak a normát még alkalmaznia kellene, a bíró az alaptörvény-ellenesség megállapítását – mivel ítélt dologról van szó – már nem, csak az alaptörvény-ellenes norma alkalmazásának kizárását kérheti az előtte fekvő ügyben.

A bírói kezdeményezés tárgya az Abtv. alapján jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés, közjogi szervezetszabályozó eszköz, illetve jogegységi határozat lehet.

Az Abtv. és az Ügyrend rendelkezései meghatározzák az indítványok alapvető formai és tartalmi követelményeit.

Az eljárás feltételeinek fennállását az indítványozó bírónak kell igazolnia. A bírói indítványnak nemcsak absztrakt jogi érvelést kell tartalmaznia, hanem arra vonatkozó indokolást is, hogy a bírónak az előtte folyamatban lévő ügyben a sérelmezett jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést alkalmaznia kell. A határozottság követelményének minden támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény minden felhívott rendelkezése vonatkozásában külön-külön teljesülnie kell, mivel az Abtv. 52. § (2) bekezdése értelmében „az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat – a törvényben taxatív felsorolt kivételekkel – kizárólag a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik” {3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [7]}.

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az „eljáró bíró tehát csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, melyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene). Ebből következően alapvető feltétel a támadott norma és a folyamatban lévő egyedi ügy közötti közvetlen összefüggés” {pl. 3192/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [14]}. A 3046/2016. (III. 22.) AB határozat ugyanakkor kimondta, hogy ha a per (a bírósági eljárás) jogerős befejezését követően kell a bírónak kötelezően alkalmazni egy jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést, akkor ennek alkotmányossági vizsgálata kezdeményezésére a bíró akkor is jogosult, amikor az alkalmazás lehetősége számára ténylegesen megnyílik (Indokolás [8]–[11]).¹³³⁹

A kutatás alapján megállapítható, hogy az információs szabadsággal összefüggő bírói kezdeményezések érdemi gyakorlatáról nem lehet beszélni. A hipotézis a mélyinterjúk alapján nem igazolódott be, illetve az Alkotmánybíróság részéről ellentétes vélemény fogalmazódott meg.

A H35.2 hipotézis nem igazolódott be.

6.5.4 NAIH és Alkotmánybíróság

77. táblázat: A 36. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K36	Hogyan javítható a NAIH és az Alkotmánybíróság közötti viszony, együttműködés?
H36.1	A két szervezet közötti együttműködés jelentősen javulna, ha az Alkotmánybíróságnak ki kellene kérnie a NAIH véleményét az információs szabadsággal kapcsolatos eljárásaiban.

Forrás: saját szerkesztés

Az amicus curiae intézménye az Alkotmánybíróság eljárásában is ismert, formalizáltan a jogszabály megalkotója és a törvény kezdeményezője vonatkozásában. Az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXI. törvény 11. § (16) bekezdése beiktatta az Abtv. 57. §-ába az (1b) bekezdést: „Ha a jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője - figyelemmel arra is, hogy az ügy a személyek széles körét érinti-e - az ügygel kapcsolatos álláspontjáról az Alkotmánybíróságot tájékoztatni kívánja, véleményét az (1a) bekezdés szerinti közzétételtől számított 30 napon belül - soron kívüli eljárás esetén 15, illetve az Alaptörvény 6.

¹³³⁹ <https://alkotmanybirosag.hu/biroi-kezdemenyezes>



cikk (8) bekezdése szerinti eljárásban 5 napon belül - megküldi az Alkotmánybíróságnak. A jogszabály megalkotója és a törvény kezdeményezője megállapodás alapján közös véleményt is kialakíthat.”

Az amicus curiae fontosabb nemzetközi modelljeit Váradi Á. ismerteti:

- Az amicus curiae archetípusának tekinthető amerikai modell az Amerikai Legfelsőbb Szövetségi Bíróság (US Supreme Court) eljárási szabályzatából vezethető le, s amely szerint az amicus curiae olyan beadvány, amely a Bíróság figyelmét felhívja valamely, a felek által be nem mutatott, ki nem fejtett releváns körülményre, amely jelentősen segítheti a Bíróságot a döntéshozatalban. A szabályzat kifejezetten kimondja, hogy a Bíróság nem támogatja olyan amicus curiae benyújtását, amely nem felel meg ezeknek a követelményeknek, célokknak. Ebből az az értelmezés is levezethető, hogy az amicus curiae nem valamelyik fél, álláspont támogatását szolgálja (nem „perbeli beavatkozást” jelent), hanem kifejezetten a Bíróság érvrendszerének bővítését, cizellálását szolgálja. Ebbe az irányba mutat az is, hogy főszabályként az érintett felek kifejezett jóváhagyása szükséges az amicus curiae benyújtásához (ennek hiányában kivételesen a Bíróság engedélye is elegendő lehet).
- A Német Szövetségi Alkotmánybíróság (Bundesverfassungsgericht, BVerfG) eljárását szabályozó törvény szerint a BVerfG lehetőséget adhat szakértő harmadik személyeknek, hogy kifejhessék álláspontjukat. Az amicus curiae benyújtásának értelmezése szempontjából alapvető jelentőségű, hogy a ‘szakértő harmadik személyek’ fogalmát hogyan határozzuk meg. Bár ebben a kérdésben sem a BVerfGG, sem a BVerfG ügyrendje nem tartalmaz egyértelmű állásfoglalást, a vonatkozó irodalmi források szerint ennek megítélésére – mérlegelési jogkörén belül – a BVerfG maga jogosult azzal, hogy az érdekvédelmi, érdekképviseleti szervek, jogvédő szervezetek tipikusan ilyennek tekinthetők. A német szabályozás a tágran értelmezett bizonyítás-felvétel részeként teszi lehetővé harmadik személyek számára a nyilatkozat-tételt. Azaz, az ilyen állásfoglalásokat az előadó alkotmánybíró vagy az ügyben eljáró tanács döntése előzi meg.
- Akadnak olyan országok is, amelyek nem intézményesítették az amicus curiae intézményét és amelyeknek alkotmánybírói gyakorlatában sem alakult ki ilyen jogintézmény. Erre jó példa az osztrák Verfassungsgesichtshof, melynek eljárási szabályai nem tartalmazzak lehetőséget harmadik személyek részvételére (a bizonyítás-felvétel bíróság által elrendelt formáiban való közreműködésen túl). Az amicus curiae kizárása (vagy szabályozásának hiánya) vélhetően azt a felfogást tükrözi az osztrák szabályozás vonatkozásában, miszerint az alkotmánybírói eljárás erga omnes jellegű, így amennyiben olyan ügy kerül az alkotmánybíró elé, amely – például egy jogszabály alkotmányosságával összefüggésben – a jogalanyok széles körét érinti, akkor beavatkozás, vagy amicus curiae benyújtása nélkül is megfelelően biztosított az érdekek érvényesülése. Ha pedig a döntés hatálya eleve csak az indítványozóra terjedne ki – például egy alkotmányellenesen meghozott bírói döntés felülvizsgálata, hatásköri kérdések elbírálása vagy egy tisztségtől való megfosztásra irányuló eljárás – akkor a személyes közvetlen érintettség hiánya eleve kizárhatja más személyek beavatkozását (akár perjogi beavatkozás, akár amicus curiae formájában).¹³⁴⁰

Az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozat 36. § (10) bekezdése értelmében az előadó alkotmánybíró vagy a testület döntése esetén bármely állami szerv, társadalmi szervezet, alapítvány, illetve egyház írásban ismertetheti az Alkotmánybírósággal az ügygel kapcsolatos jogi álláspontját, amennyiben ezt az Alkotmánybíróságtól kérelmezte.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján továbbá annak sincs akadálya, hogy bármely személy, szervezet (így a NAIH is) egy, az Alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő ügygel összefüggésben kifejtse véleményét és arról tájékoztassa az Alkotmánybíróságot.

A NAIH-t az Alkotmánybíróság több alkotmánybírói eljárásban megkereste.¹³⁴¹

A NAIH amicus curiae szerepkörének kötelező bevezetése a NAIH potenciális ügyféli jogállása miatt ugyanakkor összeférhetlenségi problémákat vethet fel, így a hipotézis csak részben igazolódott be, az AB mélyinterjú is csak lehetőségként említi a NAIH ilyen beadványainak beszerzését.

A H36.1 hipotézis nem igazolódott be.

¹³⁴⁰ Idem.

¹³⁴¹ Lásd pl. 7/2020. (V. 13.) AB határozat [4] és [5] pont, 4/2021. (I. 22.) AB határozat (Paks-II. ügy) [7] és [12]-[15] pont.



A kötelező jelleg indokolatlanságát támasztja alá az is, hogy az Abtv. 57. § (1b) bekezdése még az adott jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője esetében is csak arra ad lehetőséget, hogy ha ügygel kapcsolatos álláspontjáról az Alkotmánybíróságot tájékoztatni kívánja, véleményét 30 napon belül - soron kívüli eljárás esetén 15, illetve az Alaptörvény 6. cikk (8) bekezdése szerinti eljárásban 5 napon belül - megküldi az Alkotmánybíróságnak. Az Abtv. még ebben a körben sem teszi kötelezővé az Alkotmánybíróság általi megkeresést.

6.5.5 Alkotmánybíróság és Emberi Jogok Európai Bírósága

78. táblázat: A 37. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K37	Hogyan javítható, illetve fokozható az Alkotmánybíróság jogalkalmazásában az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlatának figyelembevétele?
H37.1	Az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntéseire az Alkotmánybíróság viszonylag kis arányban hivatkozik a közérdekű adatok megismerhetőségével, kiadásával kapcsolatos eljárásokban.
H37.2	Az EJEB gyakorlata számos jó gyakorlatot tartalmaz, amelynek joggyakorlatban, illetve jogalkotásban történő figyelembevétele indokolt lehet.

Forrás: saját szerkesztés

Az esettanulmányok az EJEB kiemelkedő szerepét alátámasztják.

6.5.5.1 Az EJEB döntései az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Magyarország 1992-ben csatlakozott az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez. Az Egyezményt az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény hirdette ki, amely így a magyar jogrendszer részévé vált. Az EJEB joghatósága az Egyezmény és az ahhoz csatlakozó jegyzőkönyvek értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos minden olyan ügyre kiterjed, amelyet elé terjesztettek. Az Egyezmény az abban meghatározott egyes szabadságok értelmezésének autentikus forrása. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az EJEB jogértelmezése és az ezen alapuló jogvédelem az Alaptörvényben meghatározott alapvető jog alkotmányos tartalmaként, a kialakított alapjogvédelem minimális szintjeként jelenik meg.¹³⁴²

Az Emberi Jogok Európai Bírósága számos ítéletet hozott az információs szabadsággal összefüggésben, melyek között magyar ügyek is találhatók:

1. Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország [GC] (18030/11), 2016. november 8.;
2. Társaság a Szabadságjogokért kontra Magyarország (37374/05), 2009. április 14.;
3. Kenedi v. Hungary No. 31475/05 26/05/2009;
4. Szurovecz v. Hungary No. 15428/16 08/10 /2019.

Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában rámutatott,¹³⁴³ hogy az Egyezménynek az egyes alapvető szabadságokkal kapcsolatos jogértelmezését az Alaptörvényben nevesített alapvető jogok vonatkozásában nem hagyhatja figyelmen kívül akkor, ha az Alaptörvény ugyanúgy fogalmazza meg az alapvető jog lényegi tartalmát, mint az Egyezmény. Ilyen esetben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje nem lehet alacsonyabb, mint az EJEB által meghatározott védelem. Az

¹³⁴² 30/2014. (X. 30.) AB határozat; 21/2018. (XI. 14.) AB határozat

¹³⁴³ 4/2015. (II. 13.) AB határozat; 2/2017. (II. 10.) AB határozat; 21/2018. (XI. 14.) AB határozat; 13/2019. (IV. 8.) AB határozat



Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell az EJEB joggyakorlatát, és az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját korábbi határozataiból ez kényszerűen nem következne.¹³⁴⁴

A kutatás során megállapításra került, hogy egy-egy EJEB határozat az Alkotmánybíróság teljes, információszabadsággal összefüggő gyakorlatában csupán egyszer kerül lehatározásra. Ez alól a TASZ kontra Magyarország-ügy a kivétel, amelyre kétszer hivatkozik az Alkotmánybíróság. Látható az is, hogy a másik két magyar vonatkozású ügy, a Kenedi-ügy,¹³⁴⁵ illetve a Szurovecz-ügy¹³⁴⁶ egyszer sem jelenik meg hivatkozási alapként a joggyakorlatban.

79. táblázat: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának releváns döntései az Alkotmánybíróság esetjogában

Emberi Jogok Európai Bíróságának döntése	Hivatkozó AB határozat
Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország [GC] (18030/11), 2016. november 8.	13/2019. (IV. 8.) AB hat.
Társaság a Szabadságjogokért kontra Magyarország (37374/05.), 2009. április 14.	13/2019. (IV. 8.) AB hat. 4/2015. (II. 13.) AB hat.
Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes kontra Ausztria (39534/07), 2013. november 28.	13/2019. (IV. 8.) AB hat.
Bubon kontra Oroszország (63898/09), 2017. február 7.	13/2019. (IV. 8.) AB hat.
Leander kontra Svédország (9248/81), 1987. március 26.	4/2015. (II. 13.) AB hat.
Loiseau kontra Franciaország (46809/99), 2004. szeptember 28.	4/2015. (II. 13.) AB hat.
Observer and Guardian kontra Egyesült Királyság (13585/88), 1991. november 26.	4/2015. (II. 13.) AB hat.
Bladet Tromsø and Stensaas kontra Norvégia [GC] (21980/93), 1999. május 20.	4/2015. (II. 13.) AB hat.

Forrás: saját szerkesztés

A kutatás szerint az EJEB döntéseire az Alkotmánybíróság viszonylag kis arányban hivatkozik.

A H37.1 hipotézis beigazolódott.

6.5.5.2 Az EJEB információszabadsággal kapcsolatos jó gyakorlatai és jogelvei

H37.2	Az EJEB gyakorlata számos jó gyakorlatot tartalmaz, amelynek joggyakorlatban, illetve jogalkotásban történő figyelembevétele indokolt lehet.
-------	--

A kutatási jelentés más pontjaiban, illetve a Helyzetelemzésben számos olyan jó gyakorlat kerül ismertetésre, amelynek átvétele szükséges lehet. Ez az átvétel egyrészt alapulhat azon, hogy az Alkotmánybíróság nagyobb mértékben figyelembe veszi a joggyakorlatában az EJEB döntéseit,

¹³⁴⁴ 4/2015. (II. 13.) AB határozat; 2/2017. (II. 10.) AB határozat; 21/2018. (XI. 14.) AB határozat; 13/2019. (IV. 8.) AB határozat

¹³⁴⁵ Kenedi v. Hungary No. 31475/05 26/05/2009.

¹³⁴⁶ Szurovecz v. Hungary No. 15428/16 08/10 /2019.



de alapulhat azon is, hogy ez alapján egyes szabályokat pontosít a jogalkotó. A következő jogértelmezéssel kapcsolatos szempontok érdemelhetnek ilyen kiemelést a kutatás szerint:

- A közérdekből nyilvános adat intézményének fenntartása, ennek indokoltsága, fenntartás esetén fogalmának pontosítása, kiegészítése, amely rugalmasabban képes kezelni a törvények által közérdekből nyilvánosnak nem minősülő olyan személyes adatokat, amelyek esetén a nyilvánossághoz kapcsolódó közérdek nagyobb súlyú, mint az adatvédelmi, személyes adatokhoz fűződő jogok védelme. (*Helsinki-döntés*)
- A tudományos kutatás szabadságával kapcsolatos szempontok figyelembevétele és értékelése az információszabadság területén, így például ingyenes adatigénylés biztosítása akkor, ha az adatigénylő megfelelően igazolja, hogy az adatok megismerése tudományos kutatás célját szolgálja. (*Kenedi-ügy*)
- Az adatkiadással kapcsolatos végrehajtási eljárásokat csökkenteni szükséges (*Kenedi-döntés*), amelynek eszköze az adatkezelői attitűd megváltoztatása képezheti. Ez elérhető vagy legalább is nagymértékben csökkenthető önértékelés segítségével, hiszen, ha a közfeladatot ellátó szerv köteles beszámolni a NAIH-nak, hogy hány esetben indult végrehajtás, úgy a jövőben törekedhetnek e szervek arra, hogy ennek az aránya csökkenjen.

A H37.2 hipotézis beigazolódott.

6.5.6 Alkotmánybíróság és Európai Unió Bírósága

80. táblázat: A 38. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K38	Hogyan javítható, illetve fokozható az Alkotmánybíróság jogalkalmazásában az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatának figyelembevétele?
H38.1	Az Európai Unió Bíróságának megállapításai számos jó gyakorlatot tartalmaznak, amelyek beépíthetők a magyar alapjogi joggyakorlatba.

Forrás: saját szerkesztés

Az Európai Unióról szóló szerződés értelmében az Európai Unió Bírósága biztosítja a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során.¹³⁴⁷ Az Európai Unió Bírósága dönt a tagállamok vagy az intézmények valamelyike, illetve valamely természetes vagy jogi személy által hozzá benyújtott keresetekkel elé terjesztett ügyekben; valamint a nemzeti bíróságok kérelmére előzetes döntést hoz az uniós jog értelmezésére vagy az intézmények által elfogadott jogi aktusok érvényességére vonatkozó kérdésekről.

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 42. cikke rendelkezik a dokumentumokhoz való hozzáférés jogáról, rögzítve, hogy bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult hozzáférni az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz, függetlenül azok megjelenési formájától. Az Európai Unió Bírósága dönt az Európai Unió intézményei, szervei és hivatalai vonatkozásában a közérdeklődés-igénylésekkel kapcsolatos vitás kérdésekről.¹³⁴⁸

Az Alapjogi Chartának közvetlenül a magyar jogra nincsen olyan hatása, mint például az általános adatvédelmi rendeletnek, azonban az uniókonform értelmezés miatt a magyar jogalkalmazóknak, különösen a bíróságoknak és az Alkotmánybíróságnak figyelemmel kell lenniük az Európai Unió Bíróságának jogértelmezésére.

¹³⁴⁷ EUSZ 19. cikk (1) bekezdés.

¹³⁴⁸ EUSZ 6. cikk (1) bekezdés.



Kiemelhető az Európai Unió Bíróságának a C-57/16. ClientEarth kontra Bizottság ítélete, amely fontos megállapításokat tartalmaz a nyomós közérdekűségi teszt, illetve a környezeti információk megismerhetősége tárgyában.

Az Európai Unió Bíróságának magyar vonatkozású döntései továbbá alkalmasak arra, hogy széles körben felhívja a figyelmet az információs szabadság jelentőségére, növelje a jogintézmény ismertségét. Erre példa a Törvényszék T-517/19. Homoki kontra Bizottság ítélete.

A kutatás azt tárta fel, hogy a magyar joggyakorlatban elsősorban a közérdekű adatok korlátozását illetően a nyomós közérdekűség fogalmával kapcsolatos jogértelmezés átvétele lehet előnyös.

A H38.1 hipotézis beigazolódott.

A nyomós közérdekűségi teszttel kapcsolatosan lásd a H14.1 hipotézist.

6.5.7 Alkotmánybíróság és civil szervezetek

81. táblázat: A 39. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek

K39	Hogyan javítható, illetve fokozható az Alkotmánybíróság és a civil szervezetek közötti viszony, együttműködés?
H39.1	A civil szervezetek viszonylag kevés eljárásban vesznek részt az Alkotmánybíróság előtt.
H39.2	A civil szervezetek amicus curiae szerepe növelhető lenne az Alkotmánybíróságon.

Forrás: saját szerkesztés

6.5.7.1 A civil szervezetek szerepe

A civil szervezetek jogosultak arra, hogy alkotmányjogi panasszal kapcsolatos eljárásokhoz ún. *amicus curiae* véleményt, állásfoglalást csatoljanak. Erre van is példa az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Az MNB törvénnyel és az MNB alapítványával foglalkozó határozathoz¹³⁴⁹ három jelentős civil szervezet (*Társaság a Szabadságjogokért, Átlátszó és Transparency International*) küldött az Alkotmánybíróság elnökének ilyen állásfoglalást.

A Paks II-üggyel¹³⁵⁰ összefüggésben szintén több civil szervezet fordult az Alkotmánybírósághoz (*Energiaklub, K-Monitor, Társaság a Szabadságjogokért, Átlátszó és Transparency International*). Itt az érintett szervezetek együttesen egy *amicus curiae* beadványt fogalmaztak meg.¹³⁵¹

A 2012 utáni alkotmánybírósági gyakorlatban 40 olyan ügy található, amely az információs szabadságot érinti. Ezek közül mindösszesen két esetben található *amicus curiae* vélemény, ami a releváns joggyakorlat 5 %-a. Ez nagyon alacsony arány, a civil szervezetek nagyon kevés eljárásban vesznek részt.

A H39.1 hipotézis beigazolódott.

6.5.7.2 A civil szervezetek szerepének növelése (amicus curiae)

¹³⁴⁹ 8/2016. (IV. 6.) AB határozat

¹³⁵⁰ 4/2021. (I. 22.) AB határozat

¹³⁵¹ Az állásfoglalás elérhető: <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/03/Amicus-Curiae-Paks-II.pdf>



Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján megállapítható, nincs annak akadálya, hogy bármely személy, szervezet egy, az Alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő ügygel összefüggésben kifejtse véleményét és arról tájékoztassa az Alkotmánybíróságot.¹³⁵² Erre az információszabadság kapcsán is találunk példákat:

- több civil szervezet közös amicus curiae beadványt terjesztett elő a 4/2021. (I. 22.) AB határozattal zárult Paks-II. ügyben,¹³⁵³
- az Átlátszó.hu amicus curiae beadványt terjesztett elő az Országgyűlés 2016. március 1-jei ülésnapján elfogadott, a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény módosításáról szóló ki nem hirdetett törvény 4. § a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 162. § (4) és (7) bekezdéseit megállapító rendelkezései alaptörvényellenességének megállapításáról indult és az 8/2016. (IV. 6.) AB határozattal zárult alkotmánybíróági eljárásban.¹³⁵⁴

A civil szervezetek tehát jogosultak arra, hogy alkotmányjogi panasszal kapcsolatos eljárásokhoz ún. amicus curiae véleményt, állásfoglalást csatoljanak. Arra vonatkozó megállapítás ugyanakkor nem tehető a kutatás során feltárak alapján, amely szerint e körben a civil szervezetek ezen lehetőségét formalizálni, az Abtv.-ben megjeleníteni lenne szükséges. Ilyen igény sem az Alkotmánybíróság, sem a civil szervezetek oldaláról nem fogalmazódott meg.

A H39.2 hipotézis nem igazolódott be.

¹³⁵² Megjegyzendő, hogy az Abtv. 57. § (1b) bekezdés értelmében ha a jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője - figyelemmel arra is, hogy az ügy a személyek széles körét érinti-e - az ügygel kapcsolatos álláspontjáról az Alkotmánybíróságot tájékoztatni kívánja, véleményét az Abtv. 57. § (1a) bekezdés szerinti közzétételtől számított 30 napon belül - soron kívüli eljárás esetén 15, illetve az Alaptörvény 6. cikk (8) bekezdése szerinti eljárásban 5 napon belül - megküldi az Alkotmánybíróságnak. A jogszabály megalkotója és a törvény kezdeményezője megállapodás alapján közös véleményt is kialakíthat.

¹³⁵³ <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/03/Amicus-Curiae-Paks-II.pdf>

¹³⁵⁴ <https://atlatszo.hu/kozugy/2016/03/17/amicus-curiae-az-alkotmanybirosaghoz-az-mnb-torveny-modositasa-ugyeben/>



7 KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

A kutatás alapján az Infotv. és a Pp. esetében az alábbi módosításokra teszünk javaslatot:

7.1 Az Infotv. javasolt módosításai

3. § E törvény alkalmazása során:

5. *közérdekű adat*: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervezet vagy személy kezelésében lévő és e tevékenységére vonatkozó vagy **közpénzfelhasználással összefüggő közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső**, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat, **illetőleg az olyan adat, amelynek nyilvánosságáról jogszabály rendelkezik**; az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat;

6. *közérdekből nyilvános adat*: [hatályon kívül]

20. A közérdekű adatok megismerésének általános szabályai

26. § (1) **Minden közérdekű adatot kezelő szervezetnek** Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek (a továbbiakban együtt: **közérdekű adatot kezelő szervezet**/közfeladatot ellátó szerv) lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot - az e törvényben meghatározott kivételekkel - erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse.

(2) **Közérdekből nyilvános Közérdekű** adat a közfeladatot ellátó szervezet feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata, valamint azok a személyes adatai, amelyek megismerhetőségét törvény előírja. A közérdekből nyilvános személyes adatok a célhoz kötött adatkezelés elvének tiszteletben tartásával terjeszthetők. A közérdekből nyilvános személyes adatok honlapon történő közzétételére az 1. melléklet és a közfeladatot ellátó személy jogállására vonatkozó külön törvény rendelkezései irányadóak. **Közérdekből nyilvános adat a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata, valamint azok a személyes adatai, amelyek megismerhetőségét törvény előírja. A közérdekből nyilvános személyes adatok a célhoz kötött adatkezelés elvének tiszteletben tartásával terjeszthetők. A közérdekből nyilvános személyes adatok honlapon történő közzétételére az 1. melléklet és a közfeladatot ellátó személy jogállására vonatkozó külön törvény rendelkezései irányadóak.**

(2a) **Az (1) bekezdés szerinti tájékoztatási kötelezettség a közérdekű adatok elektronikus formában történő nyilvánosságra hozatalával vagy a korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozott adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is teljesíthető.**

(2b) **A (2) bekezdés szerinti személyes adatok honlapon történő közzétételére az 1. melléklet és a közfeladatot ellátó személy jogállására vonatkozó külön törvény rendelkezései irányadóak.**

(3) **A közérdekű adatnak minősülő személyes adatok esetében az általános adatvédelmi**



rendelet és a jelen törvény rendelkezéseit megfelelően alkalmazni kell. Ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek kezelésében lévő, e tevékenységükre vonatkozó, személyes adatnak nem minősülő adat.

(4) A (3) bekezdésben meghatározott szerv vagy személy a (3) bekezdésben meghatározott adatok megismerésére irányuló igény teljesítése során a 28-31. § szerint jár el.

27. § (1) A közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat nem ismerhető meg, ha az a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat.

(2) A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot - az adatfajták meghatározásával - törvény

- a) honvédelmi érdekből;
- b) nemzetbiztonsági érdekből;
- c) bűncselekmények üldözése vagy megelőzése érdekében;
- d) környezet- vagy természetvédelmi érdekből;
- e) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;
- f) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra tekintettel;
- g) bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel;
- h) a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel;
- i) információbiztonsági okokra tekintettel**

korlátozhatja.

(3) **Közérdekű** közérdekből nyilvános adatként nem minősül üzleti titoknak a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli. A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz - így különösen a védett ismerethez - való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve hogy ez nem akadályozza meg a **közérdekű** közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét.

(3a) **A (3) bekezdés körébe nem tartozó adatok esetében a közérdekű adatot kezelő szervezettel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatba (a továbbiakban együtt: üzleti kapcsolat) kerülő szervezet az általa az üzleti kapcsolat létrejöttével egyidejűleg, elkülönített módon elhelyezett, üzleti titoknak minősített (ideértve a védett ismeretet is) adatok nyilvánosságra hozatalát megtilthatja. Az üzleti titoknak minősülő adat kizárólag olyan információt tartalmazhat, amelynek nyilvánosságra hozatala az üzleti kapcsolatba kerülő szervezet üzleti tevékenysége szempontjából aránytalan sérelmet okozna. Az üzleti kapcsolatba kerülő szervezet az üzleti titoknak minősülő, elkülönített irathoz indokolást köteles csatolni, amelyben részletesen alátámasztja, hogy az adott információ vagy adat nyilvánosságra hozatala miért és milyen módon okozna számára aránytalan sérelmet. Az üzleti kapcsolatba kerülő szervezet által adott indokolás nem megfelelő, amennyiben az általánosság szintjén kerül megfogalmazásra. Az indokolás bárki számára megismerhető. Amennyiben az indokolás alapján a jelen bekezdésben foglalt feltételek fennállása nem állapítható meg, a közérdekű adatot kezelő szervezet a vele üzleti kapcsolatba kerülő szervezet egyidejű értesítése mellett köteles a minősítést figyelmen kívül hagyni. Az a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az államháztartás-alkrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít, köteles e jogviszonnyal összefüggő és a (3) bekezdés alapján közérdekből nyilvános adatra vonatkozóan - erre irányuló igény esetén - bárki számára tájékoztatást adni. A tájékoztatási kötelezettség a közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságra hozatalával vagy a korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozott adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is teljesíthető.**

(3b) Ha a (3a) bekezdés alapján tájékoztatásra kötelezett a tájékoztatást megtagadja, a tájékoztatást igénylő a tájékoztatásra kötelezett felett törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárását kezdeményezheti.

(4) A közérdekű adatok megismerése korlátozható uniós jogi aktus alapján az Európai Unió jelentős pénzügy- vagy gazdaságpolitikai érdekére tekintettel, beleértve a monetáris, a költségvetési és az adópolitikai érdeket is.



(5) A közfeladatot ellátó szervezet feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános. Ezen adatok megismerését - az adat megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek súlyának mérlegelésével - az azt kezelő szervezet vezetője engedélyezheti.

(6) A döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény - az (5) bekezdésben meghatározott időtartamon belül - a döntés meghozatalát követően akkor utasítható el, ha az adat további jövőbeli döntés megalapozását is szolgálja, vagy az adat megismerése a közfeladatot ellátó szervezet törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné.

(7) Jogszabály a döntés megalapozását szolgáló egyes adatok megismerhetőségének korlátozására az (5) bekezdésben meghatározottnál rövidebb időtartamot állapíthat meg.

(8) E fejezet rendelkezései nem alkalmazhatók a közhitelű nyilvántartásból történő - külön törvényben szabályozott - adatszolgáltatásra.

27/A. § (1) Az információs jogokkal kapcsolatos oktatás elsősorban állami feladat.

(2) A polgárral mind a köznevelés keretében, mind azon kívül meg kell ismertetni az információs jogai gyakorlásához szükséges jogszabályokat.

(3) A Nemzeti Alaptanterv elvei és követelményei szerint a Hatóság közreműködik a köznevelés intézményei számára készülő adatvédelmi és információszabadsággal kapcsolatos tantervi követelmények meghatározásában.

20/A. Alapelvek

27/B. § (1) A közérdekű adatot kezelő szervezet a közérdekű adat megismerése és terjesztése iránti jogosultság biztosítása érdekében köteles meghozni a megfelelő műszaki és szervezési intézkedéseket. Ezeket az intézkedéseket az adatkezelő rendszeresen felülvizsgálja és szükség esetén megfelelően módosítja.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott intézkedéseket úgy kell kialakítani, hogy azok a közérdekű adat megismerése és terjesztése iránti jog biztosítására vonatkozó követelmények, így különösen az adatigénylők jogainak hatékony érvényesülését szolgálják.

27/C. § (1) A közérdekű adatot kezelő szervezet nem tagadhatja meg közérdekű adatokhoz való hozzáférés biztosítását azon az alapon, hogy az az általa kezelt dokumentum átvizsgálását, és a benne található közérdekű adatoknak a nem nyilvános adatoktól való elkülönítését igényelné.

(2) A közérdekű adatot kezelő szervezet köteles az adatigényléssel érintett dokumentumban található nem nyilvános adatokat felismerhetetlenné tenni és a meg nem ismerhető személyes adatokat anonimizálni.

(3) Teljes dokumentum megismerése nem tagadható meg kizárólag azért, mert abban olyan adat szerepel, amely vonatkozásában a nyilvánosságkorlátozás szükségessége fennáll.

27/D. § (1) A közérdekű adatok megismerését és terjesztését korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. A nyilvánosság korlátozása csak akkor fogadható el, ha azt más alapjog érvényesülése, vagy valamely alkotmányos érték védelme kényszerítően indokolja, illetve elkerülhetetlenül szükségessé teszi.

(2) Az (1) bekezdéstől eltérően a bírósági, hatósági eljárásokban keletkezett közérdekű adatok megismerésére az adott eljárásra vonatkozó jogszabály rendelkezései az irányadók.

27/E. § (1) A közérdekű adatot kezelő szervezet köteles az általa közzétételi listában közzétett adatokat naprakészen tartani.

(2) A közérdekű adatot kezelő szervezet az általa teljesített egyedi adatigényléssel érintett közérdekű adatokat köteles oly módon tárolni, hogy azok egy újabb egyedi adatigénylés esetén könnyen elérhetők legyenek.

(3) A közérdekű adatot kezelő szervezetek kötelesek a kezelésükben levő közérdekű adatokat oly módon tárolni, hogy azok könnyen kereshetők, rendszerezhetők legyenek.

20/B. Információs tisztviselő

27/F. § (1) A közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jogi előírások teljesítésének és az



adatigénylők jogai érvényesülésének elősegítése érdekében információs tisztviselőt jelöl ki

a) a Köztársasági Elnök Hivatala, az Országgyűlés Hivatala, az Alkotmánybíróság Hivatala, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az Állami Számvevőszék, a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Művészeti Akadémia, az Országos Bírósági Hivatal, a Legfőbb Ügyészség, a központi államigazgatási szerv a kormánybizottság kivételével, továbbá az országos kamara, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatal, a fővárosi önkormányzat, a fővárosi kerületi önkormányzat, a megyei jogú város önkormányzata,

b) az a) pontban nem szereplő azon szervezet, amely legalább 50 főt foglalkoztat.

(2) Információs tisztviselőnek a közérdekű adatot kezelő szervezet számára az adatvédelmi tisztviselő feladatait ellátó személy is kijelölhető..

(3) Az információs tisztviselő egyidejűleg több közérdekű adatot kezelő szervezet részére is elláthatja az információs tisztviselő feladatait, ha az feladatainak szakszerű és hatékony ellátását nem veszélyezteti. Az információs tisztviselő tájékoztatja a közérdekű adatot kezelő szervezetet arról, hogy mely más közérdekű adatot kezelő szervezet részére lát el információs tisztviselői feladatokat.

(4) A közérdekű adatot kezelő szervezet kellő időben bevonja az információs tisztviselőt valamennyi, a közérdekű adatok megismerését érintő döntés előkészítésébe, továbbá biztosítja az információs tisztviselő számára mindazon feltételeket, jogosultságokat és erőforrásokat, továbbá hozzáférést biztosít mindazon adatokhoz és információkhoz, amelyek az információs tisztviselő által ellátandó feladatok végrehajtásához, valamint az információs tisztviselő szakmai ismereteinek naprakészen tartásához szükségesek.

(5) Az információs tisztviselő elősegíti a közérdekű adatot kezelő szervezet - a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jogi előírásokban meghatározott - kötelezettségeinek teljesítését, így különösen

a) a közérdekű adatok kezelésére vonatkozó jogi előírásokról naprakész tájékoztatást nyújt és azok érvényesítésének módjaival kapcsolatban tanácsot ad a közérdekű adatot kezelő szervezet részére,

b) folyamatosan figyelemmel kíséri és ellenőrzi a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jogi előírások, így különösen a jogszabályok és belső szabályzatok, utasítások érvényesülését, ennek keretei között az egyes műveletekhez kapcsolódó egyértelmű feladatmeghatározás, a műveletekben közreműködő foglalkoztatottak közérdekű adatok megismerésével kapcsolatos ismereteinek bővítése és tudatosságnövelése, valamint a rendszeres időközönként lefolytatandó vizsgálatok megvalósulását;

c) elősegíti az adatigénylőket megillető jogok gyakorlását,

d) koordinálja az egyedi adatigénylések teljesítését,

e) együttműködik a közérdekű adatok megismerésével kapcsolatos eljárások lefolytatására jogosult szervekkel és személyekkel, így különösen kapcsolatot tart a Hatósággal a Hatóság által lefolytatott eljárások elősegítése érdekében,

f) közreműködik a belső közzétételi szabályzat, az egyedi adatigénylések teljesítésének rendjét meghatározó szabályzat és az önértékelési szabályzat megalkotásában,

g) koordinálja a közérdekű adatot kezelő szervezet önértékelési szabályzat szerinti önértékelését,

h) évente legalább egyszer beszámol a közérdekű adatot kezelő szervezet vezetőjének,

i) vezeti az elutasított egyedi adatigénylési kérelmek, az elutasítások indokainak és az adatigénylés teljesítésének megtagadása következtében, illetve a költségtérítés megállapítása, mértéke miatt indult peres eljárásban hozott bírósági határozatok és az ezekkel kapcsolatos végrehajtási eljárások nyilvántartását,

j) a rendszeresen vagy ismétlődő jelleggel beérkező adatigénylésekre figyelemmel javaslatot tesz az egyedi közzétételi lista tartalmára.(6) Az információs tisztviselő jogviszonyának fennállása alatt és annak megszűnését követően is titokként megőrzi a tevékenységével, annak ellátásával kapcsolatban tudomására jutott, közérdekű adatnak nem minősülő személyes adatot, minősített adatot, illetve törvény által védett titoknak és hivatás gyakorlásához kötött titoknak minősülő adatot, valamint minden olyan adatot, tény vagy körülményt, amelyet az őt alkalmazó közérdekű adatot kezelő szervezet nem köteles törvény előírásai szerint a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tenni.

20/C. Önértékelés

27/G. § (1) Az információs tisztviselő kijelölésére köteles közérdekű adatot kezelő szervezet az információs szabadság körében teljesítendő kötelezettségeinek való megfelelés tárgyában



legalább évente köteles önértékelést végezni.

(2) Az önértékelésre köteles közérdekű adatot kezelő szervezet önértékelési szabályzatot alkot és alkalmaz.

21. A közérdekű adat megismerése iránti igény

28. § (1) A közérdekű adat megismerése iránt szóban, írásban vagy elektronikus úton bárki igényt nyújthat be. ~~A közérdekből nyilvános adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.~~

(2) Ha törvény másként nem rendelkezik, az adatigénylő személyes adatai csak annyiban kezelhetők, amennyiben az az igény teljesítéséhez, ~~az igénynek a 29. § (1a) bekezdésében meghatározott szempont alapján való vizsgálatához, illetve az igény teljesítéséért megállapított költségterítés megfizetéséhez szükséges. A 29. § (1a) bekezdésében meghatározott idő elteltét, illetve a költségek megfizetését követően az igénylő személyes adatait haladéktalanul törölni kell.~~

(3) Ha az adatigénylés nem egyértelmű, az adatkezelő felhívja az igénylőt az igény pontosítására.

28/A. § (1) A közérdekű adatot kezelő szervezet az egyedi adatigénylés teljesítése során a szakszerűség, az egyszerűség, az adatigénylővel való együttműködés és a jóhiszeműség követelményeinek megfelelően jár el.

(2) Ha az igényelt adatot nem a megkeresett szervezet kezeli, e szervezet az együttműködési kötelezettsége körében köteles az adatigénylőt tájékoztatni az igényelt adatot kezelő, általa ismert más szervezetről.

(3) Az adatigénylő jóhiszeműségét vélelmezni kell..

28/B. § A közérdekű adatot kezelő szervezet köteles törekedni arra, hogy az adatigénylés az adatigénylő számára a legkevesebb költséggel járjon. Ennek során a közérdekű adatot kezelő szervezet segíti az adatigénylőt különösen az adatigénylés pontosításában és a költségmentes megismerési módokról való tájékoztatás által.

28/C. § (1) Az adatigénylés teljesítése során a közérdekű adatot kezelő szervezet köteles észszerűen eljárni és észszerű intézkedéseket meghozni.

(2) Az adatkezelőnek észszerűen segítenie kell az adatigénylőt a közérdekű adat azonosításában.

(3) Az adatigénylő akkor nem választhat az adatmegismerés módját illetően, ha ezen kérése észszerűtlen.

29. § (1) A közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az **a közérdekű** adatot kezelő közfeladatot ellátó ~~szerv~~ **szervezet** az igény beérkezését követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül tesz eleget.

(1a) **Az adatigénylésnek a közérdekű adatot kezelő szervezet nem köteles eleget tenni annyiban, amennyiben az adatigénylés észszerűtlen. Észszerűtlen az adatigénylés annyiban, amennyiben – különösen ismétlődő jellege miatt – túlzó. Az adatigénylés az igényelt adat terjedelme, illetve rendelkezésre bocsátásának nagyobb idő- vagy munkaigénye miatt nem minősíthető észszerűtlennek.** ~~Az adatigénylésnek az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv nem köteles eleget tenni abban a részben, amelyben az azonos igénylő által egy éven belül benyújtott, azonos adatkörre irányuló adatigényléssel megegyezik, feltéve, hogy az azonos adatkörbe tartozó adatokban változás nem állt be.~~

(1b) Az adatigénylésnek az **a közérdekű** adatot kezelő közfeladatot ellátó ~~szerv~~ **szervezet** nem köteles eleget tenni, ha az igénylő nem adja meg nevét, nem természetes személy igénylő esetén megnevezését, valamint azt az elérhetőséget, amelyen számára az adatigényléssel kapcsolatos bármely tájékoztatás és értesítés megadható.

(2) Ha az adatigénylés jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adatra vonatkozik, vagy az adatigénylés teljesítése **a közérdekű adatot kezelő szervezet tevékenységének** közfeladatot ellátó ~~szerv~~ **alaptevékenységének** ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, az (1) bekezdésben meghatározott határidő egy alkalommal 15 nappal meghosszabbítható. Erről az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell.

(2a) Ha az igénylés olyan adatra vonatkozik, amelyet az Európai Unió valamely intézménye vagy tagállama állított elő, az adatkezelő haladéktalanul megkeresi az Európai Unió érintett intézményét vagy tagállamát és erről az igénylőt tájékoztatja. A tájékoztatás megtételétől az Európai Unió érintett intézménye vagy tagállama válaszáig az adatkezelőhöz való beérkezéséig terjedő időtartam az



adatigénylés teljesítésére rendelkezésre álló határidőbe nem számít bele. **A megkeresés elmulasztása esetén az adatkezelő ennek szükségességére a későbbiekben nem hivatkozhat, azonban a megkeresést utólagosan is teljesítheti.**

(3) Az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről, annak tárolási módjától függetlenül az igénylő másolatot kaphat. **A közérdekű** Az adatot kezelő közfeladatot ellátó **szervezet** ~~szerv~~ az adatigénylés teljesítéséért - az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig terjedően - költségtérítést állapíthat meg, amelynek összegéről az igénylőt az igény teljesítését megelőzően tájékoztatni kell.

(3a) Az igénylő a (3) bekezdés alapján kapott tájékoztatás kézhezvételét követő 30 napon belül nyilatkozik arról, hogy az igénylését fenntartja-e. A tájékoztatás megtételétől az igénylő nyilatkozatának az adatkezelőhöz való beérkezéséig terjedő időtartam az adatigénylés teljesítésére rendelkezésre álló határidőbe nem számít bele. Ha az igénylő az igényét fenntartja, a költségtérítést az adatkezelő által megállapított, legalább 15 napos határidőben köteles az adatkezelő részére megfizetni.

(4) Ha az adatigénylés teljesítése a **közérdekű adatot kezelő szervezet tevékenységének közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének** ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, vagy az a dokumentum vagy dokumentumrész, amelyről az igénylő másolatot igényelt, jelentős terjedelmű, illetve a költségtérítés mértéke meghaladja a kormányrendeletben meghatározott összeget, az adatigénylést a költségtérítésnek az igénylő általi megfizetését követő 15 napon belül kell teljesíteni. Arról, hogy az adatigénylés teljesítése a **közérdekű adatot kezelő szervezet tevékenységének közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének** ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, illetve a másolatként igényelt dokumentum vagy dokumentumrész jelentős terjedelmű, továbbá a költségtérítés mértékéről, valamint az adatigénylés teljesítésének a másolatkészítést nem igénylő lehetőségeiről az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell.

(5) A költségtérítés mértékének meghatározása során az alábbi költségelemek vehetők figyelembe:

a) az igényelt adatokat tartalmazó adathordozó költsége,

b) az igényelt adatokat tartalmazó adathordozó az igénylő részére történő kézbesítésének költsége, valamint

c) ha az adatigénylés teljesítése a **közérdekű adatot kezelő szervezet tevékenységének közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének** ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás költsége.

(6) Az (5) bekezdésben meghatározott költségelemek megállapítható mértékét jogszabály határozza meg.

(7) Ha az igénylés teljesítéséről megállapítható költségtérítés összege a (6) bekezdés szerinti jogszabályban meghatározott összeget meghaladná, a közérdekű adatot kezelő szervezet köteles egyeztetni az igénylővel az igényelt adatok terjedelmének csökkentéséről. Az egyeztetés során az adatkezelő köteles részletesen tájékoztatni az igénylőt az igényléssel kapcsolatban rendelkezésre álló adatok köréről, illetve a szükséges mértékben köteles betekintést biztosítani az igényelt adatokba. Az igénylő a kapott tájékoztatás alapján jogosult az igényét pontosítani. Amennyiben a tájékoztatás ellenére az igénylő az igényét a jelzett költségtérítés összegének elfogadása nélkül fenntartja, az adatigénylés teljesítése a költségtérítés megfizetésére megállapított határidő eredménytelen elteltét követően megtagadható.

30. § (1) Ha a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni. A meg nem ismerhető adatokra betekintés sem biztosítható.

(2) Az adatigénylésnek közérthető formában és - amennyiben ezt az adatot kezelő **közérdekű adatot kezelő szervezet közfeladatot ellátó szerv** aránytalan nehézség nélkül teljesíteni képes - az igénylő által kívánt formában, illetve módon, **elektronikus úton történő teljesítés esetén a kereshetőséget biztosító, széles körben használt, géppel olvasható és interoperábilis formátumban** kell eleget tenni, **kivéve, ha az ilyen formátum előállítására aránytalanul nagy erőfeszítést igényelne.** Ha a kért adatot korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozták, az igény teljesíthető az adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is. Az adatigénylést nem lehet elutasítani arra való hivatkozással, hogy annak közérthető formában nem lehet eleget tenni.

(2a) Az adatok megismerését betekintés útján is biztosítani lehet, kivéve, ha ez ellen az adatigénylő kifejezetten tiltakozik. A betekintés ingyenes, a betekintés során az igénylő saját költségén másolatot, feljegyzést felvételt készíthet a megtekintett dokumentumokról.

(2b) A közérdekű adatot kezelő szervezet a közérdekű adathoz való hozzáférést úgy is biztosíthatja, hogy az igénylőnek könnyen hozzáférhető alternatív forrásokat ajánl.

(2c) Ha a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot



is tartalmaz, akkor a (2a) és (2b) bekezdés szerinti betekintés, illetőleg hozzáférés a közérdekű adatot tartalmazó dokumentumban szereplő meg nem ismerhető adat felismerhetetlenné tételével biztosítandó.

(2d) Ha az adatigénylés olyan adatok megismerésére irányul, amelyek a közérdekű adatot kezelő szervezetnél az igénylés szerinti formában nem állnak rendelkezésre, az adatot akkor kell létrehozni, ha az nem igényel számottevő nehézséget vagy erőfeszítést, kivéve, ha az adatok létrehozása az adatkezelő számára nagyobb idő- vagy munkaráfordítással járna.

(2e) Ha az igényelt gyűjteményes adat nem áll az adatkezelő rendelkezésére, az igényt nem lehet elutasítani erre hivatkozással, kivéve, ha a gyűjteményes adat előállítása az adatkezelő számára nagyobb idő- vagy munkaráfordítással járna.

(3) Az egyedi adatigénylések számáról, az igény teljesítésének megtagadásáról, annak indokaival, valamint az igénylőt e törvény alapján megillető jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatással együtt, az igény beérkezését követő 15 napon belül írásban vagy - ha az igényben elektronikus levelezési címet közölte - elektronikus levélben értesíteni kell az igénylőt. Az elutasított kérelmekről, valamint az elutasítások indokairól, **valamint az adatigénylés teljesítésének megtagadása következtében, illetve a költségtérítés megállapítása, mértéke miatt indult peres eljárásban hozott ítéletekről és az ítéletekkel összefüggésben megindult végrehajtási eljárásokról a közérdekű adatot kezelő szervezet az adatkezelő nyilvántartást vezet, és az abban foglaltakról minden évben január 31-éig tájékoztatja a Hatóságot, megküldve a Hatóság részére a perben hozott ítéleteket. A Hatóság a részére megküldött adatokat, az abból készült statisztikákat - az adatkezelő azonosító adatainak közzétételével is – nyilvánosságra hozhatja.**

(4) A közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítése nem tagadható meg azért, mert a nem magyar anyanyelvű igénylő az igényét anyanyelvén vagy az általa értett más nyelven fogalmazza meg.

(5) Ha a közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítésének megtagadása tekintetében törvény az adatkezelő **mérlegelése szükséges** mérlegelését teszi lehetővé, a megtagadás alapját szűken kell értelmezni, és a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítése kizárólag abban az esetben tagadható meg, ha a megtagadás alapjául szolgáló közérdek nagyobb súlyú a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítéséhez fűződő közérdeknél.

(6) A közfeladatot ellátó szervnek a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét rögzítő szabályzatot kell készítenie.

~~(7) A közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, illetve tételes ellenőrzésére irányuló adatmegismerésekre külön törvények rendelkezései irányadók. Erre való hivatkozással az adatkezelő az adatigénylést az igénylés tárgyát képező irat másolata helyett a jogviszony alanyainak, a jogviszony típusának, a jogviszony tárgyának, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás mértékének és teljesítése időpontjának megjelölésével is teljesítheti.~~

31. § (1) Az igénylő a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény elutasítása vagy a teljesítésre nyitva álló, vagy az adatkezelő által a 29. § (2) bekezdése szerint meghosszabbított határidő eredménytelen eltelte esetén, valamint az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegének felülvizsgálata érdekében bírósághoz fordulhat.

(2) A megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait, illetve az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegének megalapozottságát az adatkezelőnek kell bizonyítania.

(2a) Az adatkezelő a perben az igény teljesítése megtagadásakor közölt indokot csak a bíróság engedélyével, akkor változtathatja meg, ha az ezt megalapozó körülmény önhibáján kívül az indok közlését követően jutott tudomására, vagy ha ehhez kiemelkedően fontos közérdek fűződik. A bíróságnak az indok megváltoztathatóságával kapcsolatos végzése tekintetében külön fellebbezésnek helye nincs.

(3) A pert az igény elutasításának közlésétől, a határidő eredménytelen elteltétől, illetve a költségtérítés megfizetésére vonatkozó határidő lejártától számított harminc napon belül kell megindítani az igényt elutasító **közérdekű adatot kezelő szervezet** közfeladatot ellátó szerv ellen. Ha az igény elutasítása, nem teljesítése vagy az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összege miatt az igénylő a Hatóság vizsgálatának kezdeményezése érdekében a Hatóságnál bejelentést tesz, a pert a bejelentés érdemi vizsgálatának elutasításáról, a vizsgálat megszüntetéséről, az 55. § (1) bekezdés *b)* pontja szerinti lezárásáról szóló vagy az 58. § (3) bekezdése szerinti értesítés kézhezvételét követő harminc napon belül lehet megindítani. **Ha az adatkezelő a teljesítésre nyitva álló határidő lejártát követően tájékoztatja az igénylőt az igény elutasításáról, a keresetindítási határidő a tájékoztatás közlésétől újratekődik.** A perindításra rendelkezésre álló határidő elmulasztása esetén igazolásnak van helye.

(3a) Ha az adatkezelő az igénylő közérdekű adat megismerésére vonatkozó igényét részben elutasítja, illetve részben a teljesítésre nyitva álló, vagy az adatkezelő által a 29. § (2) bekezdése



szerint meghosszabbított határidő eredménytelenül telt el, részben pedig az adatigénylés teljesítéséért költségtérítést állapít meg, az igénylő a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény elutasítása vagy a teljesítésre nyitva álló, vagy az adatkezelő által a 29. § (2) bekezdése szerint meghosszabbított határidő eredménytelen eltelte miatt, valamint az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegének felülvizsgálata érdekében egy perben is bírósághoz fordulhat. Ebben az esetben a per megindítására rendelkezésre álló határidőként a (3) bekezdésnek megfelelő számított és az igénylő számára kedvezőbb határidőt kell figyelembe venni.

(4) A perben fél lehet az is, akinek egyébként nincs perbeli jogképessége. A perbe a Hatóság az igénylő pernyertessége érdekében beavatkozhat.

(5) Az országos illetékességű közfeladatot ellátó szerv ellen indult per kivételével a per a **törvényszék** járásbíróság hatáskörébe tartozik, és arra a törvényszék székhelyén lévő járásbíróság, Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bíróság illetékes. A bíróság illetékességét az alperes közfeladatot ellátó szerv székhelye alapítja meg.

(6) A bíróság soron kívül jár el.

(6a) Ha a közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítését az adatkezelő a 27. § (1) bekezdése alapján tagadja meg, és az adatot igénylő a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény elutasítása felülvizsgálatának érdekében az (1) bekezdésben meghatározottak alapján bírósághoz fordul, a bíróság a Hatóság titokfelügyeleti hatósági eljárását kezdeményezi, egyidejűleg a peres eljárást felfüggeszti. A titokfelügyeleti hatósági eljárást kezdeményező és az eljárást felfüggesztő végzés ellen nincs helye külön fellebbezésnek.

(7) Ha a bíróság a közérdekű adat igénylésére irányuló kérelemnek helyt ad, határozatában az adatkezelőt - az adatigénylés teljesítésére rendelkezésre álló határidő meghatározásával - a kért közérdekű adat közlésére kötelezi. A bíróság az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegét megváltoztathatja, vagy a közfeladatot ellátó szervet a költségtérítés összegének megállapítása tekintetében új eljárásra kötelezheti.

(8) A bíróság jogerős ítélete ellen nincs helye felülvizsgálatnak, ha a másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta.

IV. FEJEZET A KÖZÉRDEKŰ ADATOK KÖZZÉTÉTELE

22. A közérdekű adatokra vonatkozó tájékoztatási kötelezettség

32. § A közérdekű adatot kezelő szervezet a kezelésében levő közérdekű adatok tekintetében közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben - így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan - köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

23. Az elektronikus közzététel kötelezettsége

33. § (1) Az e törvény alapján kötelezően közzéteendő közérdekű adatokat internetes honlapon, digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, kinyomtatható és részleteiben is adatvesztés és -torzulás nélkül kimásolható módon, a betekintés, a letöltés, a nyomtatás, a kimásolás és a hálózati adatátvitel szempontjából is díjmentesen kell hozzáférhetővé tenni (a továbbiakban: elektronikus közzététel). A közzétett adatok megismerése személyes adatok közléséhez nem köthető.

(2) A 37. § szerinti közzétételi listákon meghatározott adatait saját honlapján - ha törvény másként nem rendelkezik - **minden közérdekű adatot kezelő szervezet köteles közzétenni,**

(2a) A közérdekű adatot kezelő szervezettel 50 millió forint értéket elérő üzleti kapcsolatba kerülő szervezet a 37. § szerinti közzétételi listákon meghatározott adatait saját honlapján köteles közzétenni. A közérdekű adatot kezelő szervezettel 50 millió forint értéket el nem érő üzleti kapcsolatba kerülő szervezet a 37. § szerinti közzétételi listákon meghatározott adatait nem köteles közzétenni. a) a Köztársasági Elnök Hivatala, az Országgyűlés Hivatala, az Alkotmánybíróság Hivatala, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az Állami Számvevőszék, a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Művészeti Akadémia, az Országos Bírósági Hivatal, a Legfőbb Ügyészség,

b)



e) a központi államigazgatási szerv a kormánybizottság kivételével, továbbá az országos kamara, valamint

d) a fővárosi és megyei kormányhivatal.

(3) A **közérdekű adatot kezelő szervezetek** (2) bekezdésben nem szereplő közfeladatot ellátó szervek a 37. § szerinti elektronikus közzétételi kötelezettségüknek választásuk szerint saját vagy társulásaik által közösen működtetett, illetve a felügyeletüket, szakmai irányításukat vagy működésükkel kapcsolatos koordinációt ellátó szervek által fenntartott, valamint az erre a célra létrehozott központi honlapon való közzététellel is eleget tehetnek.

(4) A köznevelési intézmény és a szakképző intézmény az e törvény szerinti elektronikus közzétételi kötelezettségének az ágazati jogszabályokban meghatározott információs rendszerhez történő adatszolgáltatás teljesítésével eleget tesz.

34. § (1) Az adatokat nem a saját honlapon közzétevő adatfelelős - a 35. § alkalmazásával - a közzéteendő adatokat az adatközlőnek továbbítja, amely gondoskodik az adatok honlapon való közzétételéről, és arról, hogy egyértelmű legyen az, hogy az egyes közzétett közérdekű adatok melyik szervezettől származnak, illetve melyikre vonatkoznak.

(2) Az adatközlő a közzétételre szolgáló honlapot úgy alakítja ki, hogy az adatok közzétételére alkalmas legyen, gondoskodik a folyamatos üzemeltetésről, az esetleges üzemzavar elhárításáról és az adatok frissítéséről.

(3) A közzétételre szolgáló honlapon közérthető formában tájékoztatást kell adni a közérdekű adatok egyedi igénylésének szabályairól. A tájékoztatásnak tartalmaznia kell az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségek ismertetését is.

(4) A közzétételre szolgáló honlapon a közzétételi listákon meghatározott közérdekű adatokon kívül elektronikusan közzétehetőek más közérdekű és közérdekből nyilvános adatok is.

35. § (1) Az elektronikus közzétételre kötelezett **közérdekű adatot kezelő szervezet** adatfelelős ~~szerv~~ vezetője gondoskodik a 37. §-ban meghatározott közzétételi listákon szereplő adatok pontos, naprakész és folyamatos közzétételéről, az adatközlőnek való megküldéséről.

(2) A megküldött adatok elektronikus közzétételéért, folyamatos hozzáférhetőségéért, hitelességéért és az adatok frissítéséért az adatközlő felel.

(3) Az adatfelelős az (1) bekezdés szerinti, az adatközlő a (2) bekezdés szerinti kötelezettség teljesítésének részletes szabályait belső szabályzatban állapítja meg.

(4) Az elektronikusan közzétett adatok - ha e törvény vagy más jogszabály eltérően nem rendelkezik - a honlapról nem távolíthatók el. A ~~szervezet~~ megszűnése esetén a közzététel kötelezettsége a ~~szervezet~~ jogutódját terheli.

36. § A 37. §-ban meghatározott közzétételi listákban szereplő adatok közzététele nem érinti az adott ~~szervezetnek~~ ~~szerveknek~~ a közérdekű ~~vagy közérdekből nyilvános~~ adatok közzétételével kapcsolatos, más jogszabályban meghatározott kötelezettségeit.

24. A közzétételi listák

37. § (1) A 33. § (2)-(4) bekezdésében meghatározott ~~szervezetek~~ (a továbbiakban együtt: közzétételre kötelezett ~~szervezet~~) - a (4) bekezdésben meghatározott kivétellel - tevékenységükhöz kapcsolódóan az 1. melléklet szerinti általános közzétételi listában meghatározott adatokat az 1. mellékletben foglaltak szerint közzéteszik.

(2) Jogszabály egyes ágazatokra, a közfeladatot ellátó szervtípusra vonatkozóan meghatározhat egyéb közzéteendő adatokat (a továbbiakban: különös közzétételi lista).

(3) A közzétételre kötelezett **közérdekű adatot kezelő szervezet** ~~szerv~~ vezetője - a Hatóság véleményének kikérésével -, valamint jogszabály a **közérdekű adatot kezelő szervezetre** közfeladatot ellátó ~~szervekre~~, azok irányítása, felügyelete alá tartozó **szervezetekre** ~~szervekre~~ vagy azok egy részére kiterjedő hatállyal további kötelezően közzéteendő adatkört határozhat meg (a továbbiakban: egyedi közzétételi lista).

(4) A nemzetbiztonsági szolgálatok által közzéteendő adatok körét a Kormány - a Hatóság véleményének kikérésével - rendeletben állapítja meg.

(5) Testületi szervként működő közzétételre kötelezett ~~szervezet~~ esetén az egyedi közzétételi lista megállapítása és módosítása - a Hatóság véleményének kikérésével - a testület hatáskörébe tartozik.

(6) A közzétételre kötelezett **közérdekű adatot kezelő szervezet** ~~szerv~~ vezetője a közzétételi listában nem szereplő közérdekű adatokra vonatkozó adatigénylések adatai alapján legalább évente felülvizsgálja az általa a (3) bekezdés szerint kiadott közzétételi listát, és a jelentős arányban vagy



mennyiségben felmerült adatigénylések alapján azt kiegészíti.

(7) A közzétételi listában - a közzéteendő adat jellegétől függően - a közzététel gyakorisága is megállapítható.

(8) A különös és egyedi közzétételi listák elkészítésére, illetve kiegészítésére a Hatóság is javaslatot tehet.

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

37/A. § (1) Az elektronikusan közzétett adatok egyszerű és gyors elérhetősége érdekében az e törvény alapján közérdekű adat elektronikus közzétételére kötelezett **közérdekű adatot kezelő szervezetek** szervek—közérdekű adatot tartalmazó honlapjára, valamint az általuk fenntartott adatbázisra és nyilvántartásra vonatkozó leíró adatokat a közigazgatási informatika infrastrukturális megvalósíthatóságának biztosításáért felelős miniszter által működtetett, az erre a célra létrehozott honlapon közzétett központi elektronikus jegyzék összesítve tartalmazza.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott **szervezetek** szerv közérdekű adataihoz való egységes szempontok szerinti elektronikus hozzáférést és a közérdekű adatok közötti keresés lehetőségét a közigazgatási informatika infrastrukturális megvalósíthatóságának biztosításáért felelős miniszter által működtetett egységes közadatkereső rendszer biztosítja.

37/B. § (1) Az adatfelelős gondoskodik a kezelésében lévő, közérdekű adatot tartalmazó honlapok, adatbázisok, illetve nyilvántartások leíró adatainak a közigazgatási informatika infrastrukturális megvalósíthatóságának biztosításáért felelős miniszternek történő továbbításáról és a továbbított közérdekű adatok rendszeres frissítéséről, valamint felel az egységes közadatkereső rendszerbe továbbított közérdekű adatok tartalmáért és a továbbított közérdekű adatok rendszeres frissítéséért is.

(2) A közérdekű adatokat tartalmazó adatbázisok, illetve nyilvántartások jegyzékének fenntartása, valamint az egységes közadatkereső rendszerhez való csatlakozás nem mentesíti az adatfelelőst az elektronikus közzététel kötelezettsége alól.

24/B. Közérdekű per

37/C. § (1) *Ha a közérdekű adatot kezelő szervezet az általa a jelen törvény alapján kötelezően közzéteendő adatokat nem vagy nem a jelen törvény előírásainak megfelelően teszi közzé, a civil szervezetet keresetindítási jog illeti meg.*

(2) *A jogsértés bekövetkezésétől számított három év eltelte után perindításnak nincs helye. E határidő elmulasztása jogvesztéssel jár. Ha a jogsértő magatartás folyamatos, a határidő a magatartás abbahagyásakor kezdődik. Ha a jogsértő magatartás azzal valósul meg, hogy valamely helyzetet vagy állapotot nem szüntetnek meg, a határidő mindaddig nem kezdődik el, amíg ez a helyzet vagy állapot fennáll.*

(3) *A civil szervezet keresetében a sérelmes helyzet megszüntetését kérheti.*

(4) *A bíróság a civil szervezet kérelmére ítéletében elrendelheti, hogy a közérdekű adatot kezelő szervezet saját költségére a jogsértés megállapítását ismertető közlemény közzétételéről gondoskodjon. A közlemény szövegéről és a közzététel módjáról a bíróság dönt. Közzététel alatt érteni kell különösen az országos napilapban és az Internet útján történő nyilvánosságra hozatalt.*

(5) *Az e § szerinti pert a Pp. közérdekből indított perre vonatkozó rendelkezései alapján kell lefolytatni.*

28. A Hatóság elnökhelyettesei elnökének helyettese

46. § (1) A Hatóság elnökének munkáját két, általa határozatlan időre kinevezett elnökhelyettes helyettes segíti. A Hatóság elnökhelyettese felett az elnök gyakorolja a munkáltatói jogokat.

(1a) *A Hatóság elnöke az egyik elnökhelyettest megbízza az információs szabadsággal kapcsolatos elnökhelyettesi teendők ellátásával.*

54/A. (1) *A Hatóság eljárási bírságot szabhat ki azzal szemben, aki határidőben nem tesz eleget az 54. § (1) bekezdés szerinti megkeresésnek.*

(2) *Az eljárási bírság legkisebb összege kétszázezer, legmagasabb összege tízmillió forint.*



(3) Az eljárási bírság napi összegben is meghatározható oly módon, hogy a kötelezett az eljárási bírságot az azt kiszabó végzés véglegessé válásától az eljárási kötelezettség teljesítéséig terjedő időszakra köteles megfizetni. Az eljárási bírságot kiszabó végzés véglegessé válásától számított, teljesítés nélkül eltelt minden egyes hónapot követő napon az adott teljesítés nélkül eltelt hónapra eső eljárási bírság esedékessé válik; a teljesítés hónapjában a teljesítés napjáig terjedő időre eső eljárási bírság a teljesítés napján válik esedékessé. Az e bekezdés szerinti esetben az eljárási bírság napi összege legfeljebb százezer forint lehet.

(4) Az (1) bekezdés szerinti eljárási bírságnak hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lennie, és kiszabásánál,

a) a jogellenes magatartás súlyát,

b) - ha az erre vonatkozó adatok rendelkezésre állnak - az érintett vagyoni helyzetét és jövedelmi viszonyait, továbbá

c) az eljárási bírságnak ugyanabban az eljárásban történő ismételt kiszabása esetén az előző bírságolások számát és mértékét kell figyelembe venni.

(5) Az eljárási bírság kiszabása során az általános közigazgatási szabályait megfelelően alkalmazni kell.

32/A. Információszabadság hatósági eljárás

61/E. § (1) A Hatóság információszabadság hatósági eljárást indíthat, ha vizsgálata alapján vagy egyébként valószínűsíthető, hogy

a) az elektronikus közzétételre köteles közérdekű adatot kezelő szervezet az elektronikus közzétételi kötelezettségének a Hatóság felszólítását követően nem vagy nem a jogszabályi előírásoknak megfelelően tesz eleget,

b) az elektronikus közzétételre köteles közérdekű adatot kezelő szervezet mint adatfelelős és az adatközlő között a közzététele vonatkozó megállapodás nem vagy nem a jogszabályi előírásoknak megfelelően került megkötésre,

c) az elektronikus közzétételre köteles közérdekű adatot kezelő szervezet nem készítette el közzétételi szabályzatát vagy közzétételi szabályzata nem felel meg a jogszabályi előírásoknak,

d) a közérdekű adatot kezelő szervezet nem vagy nem a jogszabályi előírásoknak megfelelően tesz eleget nyilvántartási kötelezettségének.

(2) Az információszabadság hatósági eljárásban ügyfél a közzétételre köteles közérdekű adatot kezelő szervezet.

(3) Az információszabadság hatósági eljárásban az ügyintézési határidő kilencven nap, amely határidőbe nem számít bele a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő.

(4) Az információszabadság hatósági eljárásban hozott határozatában a Hatóság

a) megállapíthatja a jogsértés tényét,

b) elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését,

c) jogsértés megállapítása esetén a jogsértés megszüntetéséhez szükséges kötelezettséget írhat elő,

d) elrendelheti a jogsértéssel kapcsolatban nyilatkozat közzétételét,

e) bírságot szabhat ki,

f) megállapíthatja a jogsértés hiányát.

(4) A bírság mértéke százezertől húszmillió forintig terjedhet.

(5) A Hatóság elrendelheti határozatának – a közérdekű adatot kezelő szervezet azonosító adatainak közzétételével történő - nyilvánosságra hozatalát, ha a bekövetkezett jogsérelem súlya a nyilvánosságra hozatalt indokolja.

61/F. § (1) A Hatóság abban az esetben is információszabadság hatósági eljárást indíthat, ha vizsgálata alapján vagy egyébként valószínűsíthető, hogy a közérdekű adatot kezelő szervezet az egyedi adatigénylés tárgyában meghozott jogerős ítélet végrehajtását elmulasztva nem teljesítette az egyedi adatigénylést.

(2) Az (1) bekezdés szerinti információszabadság hatósági eljárásban az ügyintézési határidő harminc nap, amely határidőbe nem számít bele a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő.

(3) Az információszabadság hatósági eljárásban hozott határozatában a Hatóság

a) megállapíthatja a közérdekű adat adatigénylő részére történő, jogerős bírósági ítélet szerinti kiadása elmulasztásának tényét,



b) bírságot szabhat ki a közérdekű adatot kezelő szervezet vezetőjével szemben.

(4) A bírság mértéke százezertől ötmillió forintig terjedhet.

(5) A Hatóság elrendelheti határozatának – a közérdekű adatot kezelő szervezet azonosító adatainak közzétételével történő - nyilvánosságra hozatalát, ha a bekövetkezett jogsérelem súlya a nyilvánosságra hozatalt indokolja.

... § Ahol más jogszabály közérdekből nyilvános adatról rendelkezik, azon közérdekű adatot kell érteni.

Az Infotv. 1. mellékletének alábbi pontjai hatályon kívül helyezendők::

I. 7-10.

II. 4., 7., 10-11., 17. 19-25.

Infotv. 1. melléklet III.4 pont:

Az államháztartás pénzeszközei felhasználásával, az államháztartáshoz tartozó vagyonnal történő gazdálkodással összefüggő, **tízmillió** ~~öt~~ **millió** forintot elérő vagy azt meghaladó értékű árubeszerzésre, építési beruházásra, szolgáltatás megrendelésre, vagyonértékesítésre, vagyonhasznosításra, vagyon vagy vagyoni értékű jog átadására, valamint koncesszióba adásra vonatkozó, **más jogszabály alapján nyilvánosságra nem hozott szerződések és ezen szerződések módosításai** megnevezése (típusa), tárgya, a szerződést kötő felek neve, a szerződés értéke, határozott időre kötött szerződés esetében annak időtartama, valamint az ~~említett adatok változásai~~, a védelmi és biztonsági célú beszerzések adatai és a minősített adatok, továbbá a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 9. § (1) bekezdés b) pontja szerinti beszerzések és az azok eredményeként kötött szerződések adatai kivételével

A szerződés értéke alatt a szerződés tárgyáért kikötött - általános forgalmi adó nélkül számított - ellenszolgáltatást kell érteni, ingyenes ügylet esetén a vagyon piaci vagy könyv szerinti értéke közül a magasabb összeget kell figyelembe venni. Az időszakonként visszatérő - egy évnél hosszabb időtartamra kötött - szerződéseknel az érték kiszámításakor az ellenszolgáltatás egy évre számított összegét kell alapul venni. Az egy költségvetési évben ugyanazon szerződő féllel kötött azonos tárgyú szerződések értékét egybe kell számítani

7.2 A Pp. javasolt módosításai

XXXVIII/A. FEJEZET

KÖZÉRDEKŰ ADAT KIADÁSA IRÁNTI PER

136/A. Közérdekű adat kiadása iránt indított per

507/A. § [Perindítás]

A közérdekű adat kiadását igénylőnek a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény adatkezelő általi elutasítása vagy a teljesítésre nyitva álló határidő eredménytelen eltelte esetén a közérdekű adat kiadása iránti, valamint az adatigénylés teljesítéséért az adatkezelő által megállapított költségtérítés összegének felülvizsgálata iránti keresetét (a továbbiakban együtt: közérdekű adat kiadása iránti kereset) más, nem közérdekű adat kiadása iránti keresettel összekapcsolni vagy egyesíteni nem lehet.

507/B. § [Perfelvétel]

(1) Ha a keresetlevél perfelvételre alkalmas a bíróság legkésőbb a keresetlevél



előterjesztésétől számított harmincadik napra kitűzi a perfelvételi tárgyalást, amelyre a feleket idézi. Ha a keresetlevél csak a bíróság intézkedését követően válik tárgyalásra alkalmassá, a tárgyalás kitűzésére előírt határidő kezdő időpontját ettől az időponttól kell számítani. A tárgyalási időköz legalább három nap.

(2) A bíróság a perfelvételi tárgyalásra történő idézéssel egyidejűleg közli a keresetet az alperessel és felhívja a feleket, hogy az ügyre vonatkozó valamennyi okiratot és egyéb bizonyítási eszközt a tárgyalásra hozzák magukkal, az alperest pedig arra is, hogy a keresetre a tárgyaláson adja elő az írásbeli ellenkérelemnek megfelelő tartalmú nyilatkozatát.

(3) Az alperes legkésőbb a perfelvételi tárgyalás határnapját megelőző három nappal korábban írásbeli ellenkérelmet nyújthat be, feltéve, hogy azt egyidejűleg - ajánlott elsőbbségi postai küldeményként - a felperesnek is megküldi, és ennek tényét igazolja. Az e rendelkezések megsértésével teljesített perbeli cselekmények hatálytalanok.

(4) Ha a perfelvételi tárgyalást az alperes elmulasztotta és írásbeli védekezést sem terjesztett elő, a keresetet nem vitatottnak kell tekinteni és a bíróság a perfelvétel lezárását követően ítéletével a közérdekű adat kiadására kötelezi az alperest, kivéve, ha az eljárás megszüntetésének van helye. Ha a jelen lévő alperes korábban írásbeli ellenkérelmet nem terjesztett elő, azt legkésőbb a perfelvételi tárgyaláson szóban köteles előadni.

(5) A perfelvételi tárgyaláson a perfelvétel folytatása akkor rendelhető el, ha a perfelvétel lezárásának elháríthatatlan eljárásjogi vagy a bíróság, illetve a fél körülményeiben, működésében rejlő objektív akadály van. A folytatólagos perfelvételi tárgyalás időpontját tizenöt napon belüli határnapra kell kitűzni.

507/C. § [Érdemi tárgyalás]

(1) A bíróság a perfelvételt lezáró végzés meghozatalát követően nyomban megtartja az érdemi tárgyalást. Bizonyítás felvételének csak olyan bizonyítékokra vonatkozóan van helye, amelyek a tárgyaláson rendelkezésre állnak, vagy amelyeket a felek legkésőbb a perfelvételt lezáró végzés meghozataláig felajánlottak. A perben utólagos bizonyításnak nincs helye.

(2) Az érdemi tárgyalást akkor lehet elhalasztani, ha

a) ezt valamely fél kéri és a már feltárt bizonyítékokkal vagy egyéb módon valószínűsíti, hogy az általa felajánlott bizonyítás alkalmas és eredményes lehet a keresetben, illetve védekezésben előadottak igazolására vagy cáfolatára, vagy

b) az elrendelt bizonyítás lefolytatásának a fél körülményein kívül eső akadály van és a bizonyítást indítványozó fél a bizonyítás lefolytatását továbbra is kéri; a távol lévő fél e nyilatkozatának beszerzése érdekében a tárgyalás elhalasztásának nincs helye.

(3) A (2) bekezdésben meghatározott feltételek hiányában a bíróság a bizonyítás elrendelését, illetve lefolytatását mellőzi.

(4) Az érdemi tárgyalás elhalasztása esetén a folytatólagos érdemi tárgyalást - ha ezt az ügy körülményei nem zárják ki - az elhalasztott tárgyalás határnapját követő tizenöt napon belüli határnapra kell kitűzni.

(5) Ha a folytatólagos érdemi tárgyalást valamennyi fél elmulasztja, vagy a tárgyalást el nem mulasztó fél a tárgyalás megtartását nem kéri, és a mulasztó fél egyik esetben sem kérte előzőleg a tárgyalás távollétében történő megtartását, az eljárás szünetelésének nincs helye, a bíróság az eljárást hivatalból megszünteti.

507/D. § [Ítélet]

A bíróság az ítéletét annak meghozatalától és kihirdetésétől számított tizenöt napon belül írásba foglalja, az ítélet meghozatalát és kihirdetését legfeljebb tizenöt napra halaszthatja el.

507/E. § [Egyéb kizáró és korlátozó rendelkezések]

(1) A bíróság a per minden szakaszában - ideértve a felülvizsgálati eljárást is - soron kívül jár el.

(2) A perben

a) viszontkeresetnek,

b) felfüggesztésnek,

c) bírósági meghagyás kibocsátásának,

d) a Nemzeti Adatvédelmi és Információszolgálat Hatóságnak az adatigénylő pernyertessége érdekében történő beavatkozásán kívül beavatkozásnak

nincs helye.

(3) A 121. § (1) bekezdés c)-f) pontjában meghatározott esetekben a szünetelés tartama



legfeljebb egy hónap.

507/F. § [Perorvoslatok]

(1) A másodfokú bíróság a fellebbezést legkésőbb az iratok beérkezésétől számított harminc napon belül köteles elbírálni. A fellebbező fél ellenfele a fellebbezés kézbesítésétől számított nyolc napon belül kérheti tárgyalás tartását, és nyolc napon belül köteles előterjeszteni írásban a fellebbezési ellenkérelmet és az esetleges csatlakozó fellebbezést.

(2) A Kúria a felülvizsgálati kérelmet legkésőbb az iratok beérkezésétől számított hatvan napon belül köteles elbírálni.

(3) A közérdekű adat kiadása iránti perben hozott ítélet ellen perújításnak nincs helye.



8 MELLÉKLETEK

8.1 Forrásjegyzék

8.1.1 A felhasznált kutatási előzmények és forrásanyagainak tételes listája

- Jakab, A (2011), A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében. Jogesetek Magyarázata 2011/4.
- Kézy, B. (2018. január 16.), Új korszak a városi mobilitásban? Forrás: MEGAKOM Stratégiai Tanácsadó Iroda: <http://www.megakom.hu/?p=3243&lang=hu>
- Kiss B. (2018), Az alapjogok és emberi jogok korlátozhatósága. In: Kiss Barnabás – Lichtenstein József – Tóth Judit (szerk.): Alkotmányjog II. Budapest, Iusperitus kiadó.
- Komanovics, A. (2009), Információszabadság az Európai Unióban. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Pokol, B (2001), A jog elmélete. Budapest, Rejtjel.
- Speck, J. (2012), Walkable City. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Váradi, Á. (én.), Az amicus curiae intézménye, elérhetőség: http://real.mtak.hu/36993/1/amicus_curiae.pdf

8.1.2 Releváns jogszabályok tételes listája

Jogszabály	Jogszabály címe
Alaptörvény	
1949. évi XX. törvény	A Magyar Köztársaság Alkotmánya
1952. évi III. törvény	a polgári perrendtartásról
1959. évi IV. törvény	a Polgári Törvénykönyvről
1989. évi XXXI. törvény	az Alkotmány módosításáról
1991. évi XI. törvény	az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről
1991. évi XVI. törvény	a koncesszióról
1992. évi LXIII. törvény	a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról
1993. évi XXXI. törvény	az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről
1994. évi XXXIV. törvény	a Rendőrségről
1994. évi LIII. törvény	a bírósági végrehajtásról
1995. évi LIII. törvény	a környezet védelmének általános szabályairól
1996. évi LXXXI. törvény	a társasági adóról és osztalékadóról
1996. évi CXVI. törvény	az atomenergiáról
1999. évi LXXVI. törvény	a szerzői jogról



Jogszabály	Jogszabály címe
2001. évi LXXXI. törvény	a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságának a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről
2001. évi CXX. törvény	a tőkepiacról
2003. évi XLVIII. törvény	a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény módosításáról
2003. évi XXIV. törvény	a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról
2004. évi LVII. törvény	az Európai Parlament magyarországi képviselőinek jogállásáról
2005. évi XIX. törvény	a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény módosításáról
2005. évi L. törvény	a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról
2005. évi XC. törvény	az elektronikus információszabadságról
2005. évi CXXVII. törvény	egyes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi feladat- és hatásköröket megállapító törvények európai közösségi jogi aktusnak való megfeleltetéssel összefüggő módosításáról
2007. évi CI. törvény	a döntéselőkészítéshez szükséges adatok hozzáférhetőségének biztosításáról
2007. évi CLII. törvény	az egyes vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségekről
2007. évi CLXXXI. törvény	a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról
2009. évi CXX. törvény	a Polgári Törvénykönyvről
2009. évi CXXII. törvény	a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről
2009. évi CXXXI. törvény	az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáféréséről szóló Egyezményének kihirdetéséről
2009. évi CLV. törvény	a minősített adat védelméről
2010. évi CIV. törvény	a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól
2010. évi CXXII. törvény	a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról
2010. évi CXXX. törvény	a jogalkotásról
2010. évi CLVII. törvény	a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről
2011. évi LXVI. törvény	az Állami Számvevőszékről
2011. évi CXII. törvény	az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
2011. évi CLI. törvény	az Alkotmánybíróságról
2011. évi CXCV. törvény	az államháztartásról
2011. évi CLXIII. törvény	az ügyészségről



Jogszabály	Jogszabály címe
2011. évi CLXXV. törvény	az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról
2011. évi CLXXIX. törvény	a nemzetiségek jogairól
2011. évi CLXXXIX. törvény	Magyarország helyi önkormányzatairól
2011. évi CXCV. törvény	Magyarország gazdasági stabilitásáról
2012. évi XXXVI. törvény	az Országgyűlésről
2012. évi LXIII. törvény	a közadatok újrahasznosításáról
2012. évi C. törvény	a Büntető Törvénykönyvről
2012. évi CXXXIV. törvény	a fiatalok dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről
2013. évi V. törvény	a Polgári Törvénykönyvről
2013. évi LXXXVII. törvény	az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről
2013. évi XXXVI. törvény	a választási eljárásról
2013. évi XCI. törvény	az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény módosításáról
2013. évi CII. törvény	a halgazdálkodásról és a hal védelméről
2013. évi CXXXIX. törvény	a Magyar Nemzeti Bankról
2013. évi CLXV. törvény	a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről
2013. évi CCXXXV. törvény	az egyes fizetési szolgáltatókról
2013. évi CCXXXVII. törvény	a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról
2014. évi XVI. törvény	a kollektív befektetési formákról és kezelőikről, valamint egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról
2014. évi LXXXVIII. törvény	a biztosítási tevékenységről
2015. évi CXLIII. törvény	a közbeszerzésekről
2016. évi LXXIII. törvény	a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról
2016. évi CXXX. törvény	a polgári perrendtartásról
2016. évi CL. törvény	az általános közigazgatási rendtartásról
2018. évi LIV. törvény	az üzleti titok védelméről
2018. évi CXIV. törvény	a honvédelmi alkalmazottak jogállásáról
2019. évi XIII. törvény	a vagyonkezelő alapítványokról
2020. évi XXIX. törvény	a Budapest-Belgrád vasútvonal újjáépítési beruházás magyarországi szakaszának fejlesztéséről, kivitelezéséről és finanszírozásáról
2020. évi LVIII. törvény	a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készületről
2020. évi CXLVIII. törvény	a felsőoktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról
2020. évi CXXX. törvény	a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról
305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet	a közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a

Jogszabály	Jogszabály címe
	központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról
311/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet	a nyilvánosság környezeti információkhoz való hozzáféréseinek rendjéről
314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet	a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról
335/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet	a döntéselőkészítéshez szükséges adatok hozzáférhetőségének biztosításáról szóló 2007. évi CI. törvény végrehajtásáról
67/2008. (III. 29.) Korm. rendelet	a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény végrehajtásáról
110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet	a Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról
301/2016. (IX. 30.) Korm. rendelet	a közérdekű adat iránti igény teljesítéséért megállapítható költségterítés mértékéről
388/2017. (XII. 13.) Korm. rendelet	az Országos Statisztikai Adatfelvételi Program kötelező adatszolgáltatásairól
41/2020. (III.11.) Korm. rendelet	az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről
179/2020. (V. 4.) Korm. rendelet	a veszélyhelyzet idején az egyes adatvédelmi és adatigénylési rendelkezésektől való eltérésekről
521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet	a veszélyhelyzet idején az egyes adatigénylési rendelkezésektől való eltérésekről
18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet	a közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról
10/2014. (II. 24.) OGY határozat	egyes házsabályi rendelkezésekről
az Európai Parlament és a Tanács a 1049/2001/EK rendelet	az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésekről
az Európai Parlament és a Tanács 1367/2006. sz rendelete	a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésekről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról
2009/71/Euratom irányelv	a nukleáris létesítmények nukleáris biztonsági közösségi keretrendszerének létrehozásáról
a 2016/943/EU európai parlament és tanácsi irányelv	a nem nyilvános know-how és üzleti információk (üzleti titkok) jogosulatlan megszerzésével, hasznosításával és felfedésével szembeni védelemlről
Az Európai Unió Alapjogi Chartája	
Az Európai Unióról szóló szerződés	
Az Európai Unió Működéséről szóló szerződés	



8.1.3 Alkotmánybírósági határozatok és végzések

Alkotmánybírósági határozat vagy végzés száma
3293/2021. (VII. 22.) AB hat.
15/2021. (V. 13.) AB hat.
4/2021. (I. 22.) AB hat.
3468/2020. (XII. 22.) AB hat.
3298/2020. (VII. 17.) AB végzés
7/2020. (V. 13.) AB hat.
3299/2019. (XI. 18.) AB hat.
3309/2019. (XI. 18.) AB végzés
3190/2019. (VII. 16.) AB hat.
3147/2019. (VI. 26.) AB hat.
3069/2019. (IV. 10.) AB hat.
3070/2019. (IV. 10.) AB hat.
13/2019. (IV. 8.) AB hat.
3254/2018. (VII. 17.) AB hat.
3234/2018. (VII. 2.) AB végzés
3/2018. (IV. 20.) AB hat.
3133/2018. (IV. 19.) AB hat.
3126/2018. (IV. 9.) AB végzés
3072/2018. (II. 26.) AB végzés
3031/2018. (II. 6.) AB végzés
3276/2017. (X. 19.) AB végzés
3189/2017. (VII. 21.) AB végzés
12/2017. (VI. 19.) AB hat.
3077/2017. (IV. 28.) AB hat.
3171/2017. (VII. 14.) AB hat.
3252/2016. (XII. 6.) AB hat.
8/2016. (IV. 6.) AB hat.
7/2016. (IV. 6.) AB hat.
6/2016. (III. 11.) AB hat.
3016/2016. (II. 2.) AB hat.
3049/2016. (III. 22.) AB hat.
3056/2015. (III. 31.) AB hat.
4/2015. (II. 13.) AB hat.
3026/2015. (II. 9.) AB hat.
29/2014. (IX. 30.) AB hat.
28/2014. (IX. 29.) AB hat.



Alkotmánybírósági határozat vagy végzés száma
25/2014. (VII. 22.) AB hat.
3142/2014. (V. 9.) AB végzés
3038/2014. (III. 13.) AB hat.
5/2014. (II. 14.) AB hat.
2/2014. (I. 21.) AB hat.
32/2013. (XI. 22.) AB hat.
21/2013. (VII. 19.) AB hat.
1/2013. (I. 7.) AB hat.
408/B/2008. AB hat.
32/2006. (VII. 13.) AB hat.
12/2004. (IV. 7.) AB hat.
60/2003. (XI. 26.) AB hat.
50/2003. (XI. 5.) AB hat.
35/2002. (VII. 19.) AB hat.
19/1995. (III. 28.) AB hat.
34/1994. (VI. 24.) AB hat.
36/1992. (VI. 10.) AB hat.
32/1992. (V. 29.) AB hat.
30/1992. (V. 26.) AB hat.
15/1991. (IV. 13.) AB hat.

8.1.4 Bírósági határozatok

Ügyszám
16/2013.számú polgári elvi határozat
BDT2005. 1277.
BH 2009.81.
Budapesti II. és III. Kerületi Bíróság 17.P.III.21.648/2016.
EBH 2006. 1417.
Fővárosi Bíróság K.30647/2006/20.
Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.556/2020/5.
Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.105/2020/7.
Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.049/2020/8.
Fővárosi Ítéltábla Pf.20104/2020/7.
Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.420/2019/5.
Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.031/2019/5.
Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.283/2018/6/II.
Fővárosi Ítéltábla 32.Pf.20.913/2018/4-II.



Ügyszám
Fővárosi Ítéletábla Pf.20569/2018/12.
Fővárosi Ítéletábla 17.Pf.21.336/2017/7.
Fővárosi Ítéletábla 2.Pf.20.683/2017/4/II.
Fővárosi Ítéletábla 2.Pf.20683/2017.
Fővárosi Ítéletábla 2.Pf.20.187/2017/7/1.
Fővárosi Ítéletábla 32.Pf.20.423/2017/4/II.
Fővárosi Ítéletábla 2.Pf. 20.776/2017/5/II.
Fővárosi Ítéletábla Pf.20935/2017/4.
Fővárosi Ítéletábla 2.Pf.20.123/2016/6/II.
Fővárosi Ítéletábla 2.Pf.20.772/2016/4/II.
Fővárosi Ítéletábla 2.Pf.20.123/2016/6/II.
Fővárosi Ítéletábla 32.Pf.20.510/2016/6/II.
Fővárosi Ítéletábla 2.Pf.20.001/2016/5/I.
Fővárosi Ítéletábla 2.Pf.21.050./2016/3/II.
Fővárosi Ítéletábla Pf.20381/2016/3.
Fővárosi Ítéletábla 8.Pf.20.129/2015/6.
Fővárosi Ítéletábla 8.Pf.20.752/2015/4.
Fővárosi Ítéletábla Pf.20.086/2015/3/II.
Fővárosi Ítéletábla 2.Pf.21.192/2015/4/II.
Fővárosi Ítéletábla 2.Pf.20.086/2015/3/II.
Fővárosi Ítéletábla Pkf.27.340/2015/2.
Fővárosi Ítéletábla 2.Pf.20.906/2014/4.
Fővárosi Ítéletábla 8.Pf.20.594/2014/6.
Fővárosi Ítéletábla 8 Pf. 20.594/2014/6.
Fővárosi Ítéletábla 2.Pf.20.869/2014/3.
Fővárosi Ítéletábla 2.Pf. 22.372/2013/4.
Fővárosi Ítéletábla 2.Pf.21.394/2012/4.
Fővárosi Ítéletábla Pf.20.656/2012/7.
Fővárosi Ítéletábla 2.Pf.21.394/2012/4.
Fővárosi Ítéletábla 2.Pf.22.200/2011/3.
Fővárosi Törvényszék 25.P.20.421/2020/12.
Fővárosi Törvényszék P.21501/2019/11.
Fővárosi Törvényszék 25.P.23.985/2017/6.
Fővárosi Törvényszék P. 23.013/2017/16.
Fővárosi Törvényszék P.21256/2017/19.
Fővárosi Törvényszék P.21427/2017/10.
Fővárosi Törvényszék P. 23.013/2017/16.
Fővárosi Törvényszék 70.Pf.23.267/2015/4.
Fővárosi Törvényszék P.23225/2015/12.
Fővárosi Törvényszék 33.P.22.723/2014.



Ügyszám
Fővárosi Törvényszék 5.P.20.378/2013,
Fővárosi Törvényszék 70.P.23.269/2013/7.
Fővárosi Törvényszék 19.P.21.414/2012/4.
Győri Ítéletábla Pf.I.20.238/2016/7.
ÍH 2009. 111.
Kúria Pfv.20.867/2019/6.
Kúria 21.767/2019/6.
Kúria Pfv.IV.20.305/2019/8.
Kúria Pfv.IV.20.148/2019/8.
Kúria Pfv.IV.21.732/2018/8.
Kúria Pfv.IV.21.778/2018/8.
Kúria Pfv.IV.21.519/2018/15.
Kúria Pfv.IV.21.190/2018/6.
Kúria Pfv.20448/2018/6.
Kúria Pfv.21261/2018/4.
Kúria Pfv.IV.20.798/2017/7.
Kúria Pfv.IV.20.197/2017/7.
Kúria Pfv.22344/2016/4.
Kúria Pfv.20.229/2016/7.
Kúria Pfv.IV.21.749/2016/9.
Kúria Pfv.IV.21.749/2016/9.
Kúria Pfv.IV.20.561/2016/4.
Kúria Pfv.IV.21.537/2016/4.
Kúria Pfv.IV.21.963/2016/6.
Kúria Pfv.IV.21.475/2016/4.
Kúria Pfv.IV.21.470/2016/4.
Kúria Pfv.IV.20.863/ 2016/7.
Kúria Pfv.IV.20.561/2016/4.
Kúria Pfv.IV.21.567/2016/3.
Kúria Pfv.IV. 20.150/2016/4.
Kúria Pfv.IV.20.543/2016/4.
Kúria Pfv.IV.21.749/2016/9.
Kúria Pfv.IV. 21.535/2015/6.
Kúria Pfv.IV.21.579/2015/4.
Kúria Pfv.IV.21.579/2015/4.
Kúria Pfv.IV.20.343/2014/5.
Kúria Pfv.IV.21.976/2014/9.
Kúria Pfv.IV. 20.137/2013.
Kúria Pfv.21486/2013/6.
Kúria Pfv.IV.20.184/2012/4.



Ügyszám
Kúria Pfv.IV.20.015/2012/4.
Kúria Pfv.IV.20.320/2011/4.
Kúria Pfv.IV.21.711/2011/5.
Kúria Pfv.IV.21.705/2011/4.
Pécsi Ítéltábla 2.Pf.20.048/2020/4.
Pécsi Ítéltábla Pf.III.20.036/2019/4.
Pesti Központi Kerületi Bíróság P.91438/2006/16.
Szekszárdi Törvényszék 13.Pf.20.706/2014/6.
Szekszárdi Törvényszék Gf.40031/2013/3.
Szegedi Ítéltábla Pf.I.21.182/2017/14.
P.21.053/2019/30.
8.Pf.21.166/2019/5.
Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. számú összefoglaló vélemény

8.1.5 A NAIH állásfoglalásai, jelentései

Ügyszám
NAIH/2020/56.
NAIH/2020/233.
NAIH/2020/234.
NAIH/2020/239.
NAIH/2020/420.
NAIH/2020/434.
NAIH/2020/581.
NAIH/2020/584.
NAIH/2020/755.
NAIH/2020/1057.
NAIH/2020/1305.
NAIH/2020/1405.
NAIH/2020/1435.
NAIH/2020/1496.
NAIH/2020/1800.
NAIH/2020/1819.
NAIH/2020/2365.
NAIH/2020/2813.
NAIH/2020/2838.
NAIH/2020/2904.
NAIH/2020/2926.
NAIH/2020/2948.



Ügyszám
NAIH/2020/2963.
NAIH/2020/3506.
NAIH/2020/3752.
NAIH/2020/4014.
NAIH/2020/4173.
NAIH/2020/4267.
NAIH/2020/4603.
NAIH/2020/4606.
NAIH/2020/4147.
NAIH/2020/5043.
NAIH/2020/5627.
NAIH/2020/5737.
NAIH/2020/5857.
NAIH/2020/6118.
NAIH/2020/6119.
NAIH/2020/6120.
NAIH/2020/6121.
NAIH/2020/6190.
NAIH/2020/6299.
NAIH/2020/6526.
NAIH/2020/6584.
NAIH/2020/6587.
NAIH/2020/6568.
NAIH/2020/6631.
NAIH/2020/6703.
NAIH/2020/6790.
NAIH/2020/7123.
NAIH/2020/7554/2.
NAIH/2020/7681.
NAIH/2020/7731.
NAIH/2020/7971.
NAIH/2020/8134.
NAIH/2020/8491.
NAIH/2020/8803.
NAIH/2019/78.
NAIH/2019/507.
NAIH/2019/944.
NAIH/2019/982.
NAIH/2019/1016.
NAIH/2019/1111.



Ügyszám
NAIH/2019/1626.
NAIH/2019/1824.
NAIH/2019/2549.
NAIH/2019/4306.
NAIH/2019/4445.
NAIH/2019/5557/3.
NAIH/2019/5627.
NAIH/2019/5705.
NAIH/2019/5915.
NAIH/2019/7779.
NAIH/2019/7890.
NAIH/2019/8077.
NAIH/2019/8161.
NAIH/2019/8173.
NAIH/2019/8256.
NAIH/2019/8337.
NAIH/2018/291/V.
NAIH/2018/436/V.
NAIH/2018/819/V.
NAIH/2018/1224/V.
NAIH/2018/1256/V.
NAIH/2018/1394/V.
NAIH/2018/1597/V.
NAIH/2018/1644/V.
NAIH/2018/1646/V.
NAIH/2018/2124/V.
NAIH/2018/2301/V.
NAIH/2018/2866/5/V.
NAIH/2018/3091/2/V.
NAIH/2018/3256/V.
NAIH/2018/3394/2/V.
NAIH/2018/4196/V.
NAIH/2018/6137/2/V.
NAIH/2018/7338/V.
NAIH/2018/7429/2/V.
NAIH/2018/7547/V.
NAIH/2018/7556/V.
NAIH/2017/871/V.
NAIH/2017/5250/V.
NAIH/2017/2725/V.



Ügyszám
NAIH/2016/1288/2/J.
NAIH /2016/1514/6N.
NAIH/2016/1715/2/J.
NAIH/2016/1911/V.
NAIH/2015/235/5/V.
NAIH/2015/538/2/V.
NAIH/2015/2069/8/V.
NAIH/2015/2141/5/V.
NAIH/2015/2294/4/V.
NAIH/2015/2628/V.
NAIH/2015/3927/V.
NAIH/2015/4145/V.
NAIH/2015/4376/7/V.
NAIH/2015/4710/2/V.
NAIH/2015/6179/V.
NAIH/2015/6986/2/V.
NAIH-614/2014/V.
NAIH-419/2014/V.
NAIH-1153/2014/V.
NAIH-1448/2014/V.
NAIH-2125/2014/V.
NAIH-2439-5/2014/V.
NAIH-2604/2014/V.
NAIH-2666/2014/V.
NAIH-2782/2014/J.
NAIH-1169- 2/2013/V.
NAIH-1700-7/2013/V.
NAIH-1921/2013/V.
NAIH-2607/2012/V.
NAIH-4017/2012/V.
NAIH-4203/2012/V.
NAIH-4205/2012/V.
NAIH-4369/2012/V.
NAIH-4392/2012/V.
NAIH-4442/2012/V.
NAIH-4681/2012/V.
NAIH-4927/2012/V.
NAIH-4973/2012/V.
NAIH-5706/2012/B.
NAIH-5724/2012/V.



Ügyszám
NAIH-5732/2012/V.
NAIH-5811/2012/V.
NAIH-6297/2012/V.
NAIH-6383/2012/V.

8.1.6 NAIH beszámolók

Év
2012. február
2012.
2013.
2014.
2015.
2016
2017.
2018.
2019.
2020.

8.1.7 Az Adatvédelmi Biztos állásfoglalásai

Ügyszám
ABI-1910-2/2010/K.
1642/K/2008-3.
AJB-809/2008.
ABI/1344/K/2006-3.

8.1.8 Az Adatvédelmi Biztos beszámolóí



Év
1995-96.
1997.
1999.
2001.
2002.
2003.
2004.
2005.
2006.
2007.
2008.
2009.
2010.

8.1.9 Az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntései

Ügyszám	Döntés elnevezése
No. 21980/93.	<i>Bladet Tromsø and Stensaas kontra Norvégia</i>
No. 63898/09.	<i>Bubon kontra Oroszország</i>
No. 19983/92.	<i>De Haes és Gijssels kontra Belgium</i>
No. 40984/07.	<i>Fatullayev kontra Azerbajdzsán</i>
No. 10454/83.	<i>Gaskin kontra Egyesült Királyság</i>
No. 33509/04	<i>Guseva kontra Bulgária</i>
No. 31475/05.	<i>Kenedi kontra Magyarország</i>
No. 23883/06.	<i>Khurshid Mustafa és Tarzibachi kontra Svédország</i>
No. 9248/81.	<i>Leander kontra Svédország</i>
No. 46809/99.	<i>Loiseau kontra Franciaország</i>
No. 18030/11.	<i>Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország</i>
No. 13585/88.	<i>Observer and Guardian kontra Egyesült Királyság</i>
No. 39534/07.	<i>Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes kontra Ausztria</i>
No. 27329/06.	<i>Roşianu kontra Románia</i>
No. 19101/03.	<i>Sdružení Jihočeské Matky kontra Cseh Köztársaság</i>
Nos. 73562/01, 73565/01, 73712/01, 73744/01, 73972/01, 73973/01.	<i>Sîrbu and others kontra Moldova</i>
No. 15428/16.	<i>Szurovecz v. kontra Magyarország</i>
No. 37374/05.	<i>Társaság a Szabadságjogokért kontra Magyarország</i>
No. 48135/06.	<i>Youth Initiative for Human Rights kontra Szerbia</i>



8.1.10 Az Európai Unió Bíróságának döntései

Döntés száma	Döntés hivatalos elnevezése
C-58/94.	<i>Holland Királyság kontra Európai Unió Tanácsa</i>
C-174/95.	<i>Mattei</i>
C-353/99.	<i>Tanács kontra Hautala</i>
C-41/00.	<i>Interporc Im- und Export GmbH kontra Bizottság</i>
C-193/01.	<i>Pitsiorlas kontra Tanács és EKB</i>
C-260/01.	<i>Parlament kontra Tanács</i>
C-353/01.	<i>Olli Mattila kontra Európai Unió Tanácsa és Európai Közösségek Bizottsága</i>
C-39/05.	<i>Svédország és Turco kontra Tanács</i>
C-64/05.	<i>Svédország kontra Bizottság</i>
C-266/05.	<i>Sison kontra Tanács</i>
C-345/06	<i>Heinrich</i>
C-73/07.	<i>Tietosuojavaltuutettu kontra Satakunnan Markkinapörssi Oy, Satamedia Oy</i>
C-139/07.	<i>Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau</i>
C-512/07.	<i>Occhetto és Parlament kontra Donnici</i>
C-514/07.	<i>Svédország és társai kontra API és Bizottság</i>
C-28/08.	<i>Bizottság kontra Bavarian Lager</i>
C-362/08.	<i>Internationaler Hilfsfonds kontra Bizottság</i>
C-506/08.	<i>Svédország kontra MyTravel és Bizottság</i>
C-204/09.	<i>Flachglas Torgau</i>
C-240/09	<i>Lesoochránárske zoskupenie</i>
C-266/09.	<i>Stichting Natuur en Milieu és társai</i>
C-71/10.	<i>Office of Communications</i>
C-404/10.	<i>Bizottság kontra Éditions Odile Jacob</i>
C-416/10.	<i>Križan és társai</i>
C-477/10.	<i>Bizottság kontra Agrofert Holding</i>
C-584/10.	<i>Bizottság és mások kontra Kadi</i>
C-135/11.	<i>IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds kontra Bizottság</i>
C-280/11.	<i>Tanács kontra Access Info Europe</i>
C-466/11.	<i>Currà és társai</i>
C-514/11.	<i>LPN és Finnország kontra Bizottság</i>
C-515/11.	<i>Deutsche Umwelthilfe</i>
C-608/11.	<i>Land Wien kontra Bizottság</i>
C-141/12.	<i>YS és társai</i>
C-279/12.	<i>Fish Legal és Shirley</i>



Döntés száma	Döntés hivatalos elnevezése
C-350/12.	<i>Tanács kontra in 't Veld</i>
C-365/12.	<i>Bizottság kontra EnBW</i>
C-401/12.	<i>Tanács és társai kontra Vereniging Milieudefensie és Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht</i>
C-404/12.	<i>Tanács és Bizottság kontra Stichting Natuur en Milieu és Pesticide Action Network Europe</i>
C-576/12.	<i>Jurašinović kontra Tanács</i>
C-127/13.	<i>Strack kontra Bizottság</i>
C-612/13.	<i>ClientEarth kontra Bizottság</i>
C-673/13.	<i>Bizottság kontra Stichting Greenpeace Nederland és. PAN Europe</i>
C-71/14.	<i>East Sussex County Council</i>
C-442/14.	<i>Bayer CropScience és Stichting De Bijenstichting</i>
C-562/14.	<i>Svédország kontra Bizottság</i>
C-60/15.	<i>Saint-Gobain Glass Deutschland kontra Bizottság</i>
C-72/15.	<i>Rosneft</i>
C-162/15.	<i>Evonik Degussa kontra Bizottság</i>
C-213/15.	<i>Bizottság kontra Breyer</i>
C-331/15.	<i>Franciaország kontra Schlyter</i>
C-491/15.	<i>Typke kontra Bizottság</i>
C-15/16	<i>Baumeister</i>
C-57/16.	<i>ClientEarth kontra Bizottság</i>
C-82/17.	<i>TestBioTech és társai kontra Bizottság</i>
C-128/17.	<i>Lengyelország kontra Parlament és Tanács</i>
C-175/18.	<i>PTC Therapeutics International kontra EMA</i>
C-178/18.	<i>MSD Animal Health Innovation és Intervet International kontra EMA</i>
C-280/18.	<i>Flausch és társai</i>
C-457/18	<i>Szlovénia kontra Horvátország</i>
C-560/18.	<i>Izba Gospodarcza.roducentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych kontra Bizottság</i>
C-761/18.	<i>Leino-Sandberg kontra Parlament</i>
C-342/19.	<i>De Masi és Varoufakis kontra EKB</i>
C-470/19.	<i>Friends of the Irish Environment</i>
C-576/19.	<i>Intercept.Pharma és Intercept Pharmaceuticals kontra EMA</i>
C-619/19.	<i>Land Baden-Württemberg</i>

8.1.11 Felhasznált internetes hivatkozások

Freedom of expression in Europe Case-law concerning Article 10 of the European Convention on Human Rights, 2007. Elérhető: [https://www.echr.coe.int/librarydocs/dg2/hrfiles/dg2-en-hrfiles-18\(2007\).pdf](https://www.echr.coe.int/librarydocs/dg2/hrfiles/dg2-en-hrfiles-18(2007).pdf)

Freedom of expression, the Media and Journalists Case-law of the European Court of Human Rights, 2020. Elérhető: <https://rm.coe.int/freedom-of-expression-the-media-and-journalists-iris-themes-vol-iii-de/16807c1181>

24. hu – <https://24.hu/>

Helsinki Figyelő – <https://helsinkifyelo.444.hu/>

A TASZ jelenti – <https://ataszjelenti.444.hu/>

Alapvető Jogok Biztosának Hivatala – <https://www.ajbh.hu/kozerdeku-bejelent-es-benyujtasa>

Állami Számvevőszék. A közadatkereső rendszer szerepe –

https://www.asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2021/kozadatkereso_20210422.pdf

Alkotmánybíróság – <https://www.alkotmanybirosag.hu/ugykereso>

Amicus curiae vélemény az Alkotmánybíróság 8/2016. (IV. 6.) AB határozatához –

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/0e2be7972d40ca0dc1257f710051f921/\\$FILE/TASZ_amicus_I_494_2016.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/0e2be7972d40ca0dc1257f710051f921/$FILE/TASZ_amicus_I_494_2016.pdf)

atlatszo.hu – <https://atlatszo.hu/category/cikkek/adatperek/>

blog.atlatszo.hu – <https://blog.atlatszo.hu/tag/kozerdeku-adatigenyles/>

kimittud.atlatszo.hu – <https://kimittud.atlatszo.hu/>

abi.atlatszo.hu – <https://abi.atlatszo.hu/>

Alavétel – <https://alaveteli.org/>

Bírósági Határozatok Gyűjteménye – <https://birosag.hu/birosagi-hatarozatok-gyujtemenye>

Közérdekű adatokról röviden. birosag.hu – <https://birosag.hu/kozerdeku-adatokrol-roviden>

k.blog.hu – <https://k.blog.hu/>

dejure.org – <https://www.dejure.org>

Levegőmunkacsoport blogja – <https://levegomunkacsoport.blog.hu/>

EKINT – <http://www.ekint.org/konyv/az-elektronikus-informacioszabadsag>

EKINT – <http://www.ekint.org/tevekenyseg/az-allam-atlathatosaga-informacioszabadsag>

EMLA kiadványok – <https://emla.hu/hu/tags/kiadv%C3%A1nyok>

EMLA – <http://emla.hu/ekd/>

EMLA projektek – https://emla.hu/hu/projekt_hun

Freedominfo – <http://www.freedominfo.org>

Magyar Helsinki Bizottság – <https://www.helsinki.hu/kik-vagyunk/>

hvg.hu – <https://hvg.hu/>

korrupcio.hvgblog.hu – <https://korrupcio.hvgblog.hu/>

index.hu – <https://index.hu/>



K-monitor bemutatkozás – <https://k-monitor.hu/rolunk>
K-monitor.hu tanácsadás – <https://k-monitor.hu/tanacsadas>
K-monitor.hu adatbázisa – <https://k-monitor.hu/adatbazis>
Közüdatattár - <http://www.kozadattar.hu/>
levego.hu – http://levego.hu/sites/default/files/alapszabaly_0.pdf
levego.hu – <http://levego.hu/tanacsado-iroda/kornyezeti-adatok/>
levego.hu – <http://levego.hu/tanacsado-iroda/formanyomtatvanyok/>
levego.hu – <http://levego.hu/tanacsado-iroda/tanacskeres/>
MagyarNemzet – <https://magyarnemzet.hu/>
Mandiner – <https://mandiner.hu/>
NAIH Közérdekű adatigénylés menete – <https://naih.hu/informacioszabadsag/kozerdeku-adatigenylesmenete>
NAIH Közérdekű adatigénylés tájékoztató –
http://www.naih.hu/files/Infoszab_tajekoztato_2018_06_30.pdf
NAIH Közérdekű adatok – <https://www.naih.hu/kozerdeku-adatok>
NAIH ABI archivum – <https://www.naih.hu/archiv-dontesek/abi-archivum>
NAIH éves beszámoló – <https://www.naih.hu/eves-beszamolok>
KEHI-ügy (NAIH/2015/6986/2/V.) – www.naih.hu/files/Infoszab_allasfoglalas_NAIH-2015-6986-2-V.pdf
Tájékoztató az Önkormányzati Testületek Működésének Nyilvánosságáról (nem elérhető) –
https://www.naih.hu/files/NAIH-2019-6273-3--taj_onkormanyzati_testuletek_mukodesenek_nyilvanossagarol.pdf
A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 30. § (7) bekezdésének értelmezése tárgyában – http://naih.hu/files/Ajanlas30--7-_V2.pdf
NAIH ajánlás a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról –
https://naih.hu/files/Uzleti-titok_kontra_nyilvanossag_AJANLAS.pdf
NAIH/2019/3114/8. sz. ügy – https://www.naih.hu/files/NAIH_2019_3114_hatarozat.pdf
nepszava.hu – <https://nepszava.hu/>
rti-rating.org – <https://www.rti-rating.org/>
TASZ Információszabadság kisokos – <https://tasz.hu/cikkek/informacioszabadsag-1x1>
TASZ folyamatban lévő ügyek az EJEB előtt – <https://tasz.hu/folyamatban-levo-ugyeink-az-emberi-jogok-europai-birosaga-elott>
TASZ Elios-ügy – <https://tasz.hu/cikkek/az-elios-ugy-miatt-beperelte-az-europai-bizottsagot-a-tasz-es-az-eleven-gyal>
TASZ kisokos közérdekű adatokról – <https://tasz.hu/cikkek/kisokos-kozerdeku-adatot-kero-levelek>
TASZ közérdekű adatigénylés menete – <https://tasz.hu/tema/kozerdeku-adatigenyles>
TASZ Útmutató civil szervezeteknek – <https://tasz.hu/cikkek/utmutato-az-adatok-kozzetelerol-es-adatkeresek-megvalaszolasarol-civil-szervezeteknek>
Transparency International Misszió – <https://transparency.hu/rolunk/misszio/>



Transparency International Antikorrupciós kisokos – <https://transparency.hu/antikorrupcios-kisokosok/informaciokhoz-valo-hozzaferesinformaciokhoz-valo-jog/>

Transparency International Amicus Curiae beadvány (Paks II-ügy) – <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/03/Amicus-Curiae-Paks-II.pdf>

Transparency International Információszabadság – <https://transparency.hu/kozszektor/informacioszabadsag/>

Transparency International Antikorrupciós kisokos – <http://transparency.hu/antikorrupcios-kisokosok/>

Transparency International Közérdekű adatigénylés megismerésével kapcsolatos perek – <https://transparency.hu/hirek/pereink-a-kozerdeku-adatok-megismerese-erdekeben/>

Transparency International Korruptió Értékelési Index – <https://transparency.hu/adatok-a-korruptiorol/korruptio-erzekelesi-index/>

VálaszOnline– <https://www.valaszonline.hu/>

ABI honlap a web.archive.org oldalon –

www.web.archive.org/web/20160626103530/http://abi.atlatszo.hu/index.php?menu=info_szabadsag

Wikipedia (atlatszo.hu) – <https://hu.wikipedia.org/wiki/%C3%81t%C3%A1tsz%C3%B3>

8.2 Rövidítések jegyzéke

A melléklet a dokumentumban előforduló rövidítéseket és azok rövid magyarázatát foglalja össze.

82. táblázat: Rövidítések jegyzéke

Rövidítés	Magyarázat
1049/2001/EK rendelet	1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről
Aarhusi Egyezmény	2001. évi LXXXI. törvény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről
AB	Alkotmánybíróság
AB hat.	alkotmánybírósági határozat
Áht.	2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
Ákr.	2016. évi CL. törvény. az általános közigazgatási rendtartásról
Alkotmány	1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
AT	Magyarország Alaptörvénye
ÁTSZ	Általános Tájékoztatási Szint
Ávr.	368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról
BHGY	Bírósági Határozatok Gyűjteménye
Btk.	2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről



Rövidítés	Magyarázat
Civiltv.	2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról
CSOK	Családi Otthontermelési Kedvezmény
EJEB	Emberi Jogok Európai Bírósága
EJEE	Emberi Jogok Európai Egyezménye. 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről
EKR	Elektronikus Közbeszerzési Rendszer
ELTE	Eötvös Loránd Tudományegyetem
EMMI	Emberi Erőforrások Minisztériuma
EUB	Európai Unió Bírósága
GDPR	Általános adatvédelmi rendelet. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről
HÖÖK	Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája
IH	irányító hatóság
Infotv.	2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
JGYE	Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. számú összefoglaló véleménye
Kbt.	2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről
Kvt.	1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól
KÖFOP	Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program
Költségrendelet	301/2016. (IX. 30.) Korm. rendelet „a közérdekű adat iránti igény teljesítéséért megállapítható költségterítés mértékéről”
Közüdatv.	2012. évi LXIII. törvény a közadatok újrahasznosításáról
MÁK	Magyar Államkincstár
MLSZ	Magyar Labdarúgó Szövetség
MNB	Magyar Nemzeti Bank
Mnbtv.	2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról
Mtv.	2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról
NAIH	Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság
NGM	Nemzetgazdasági Minisztérium
NVI	Nemzeti Választási Iroda
Nvtv.	2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról



Rövidítés	Magyarázat
OLAF	Európai Csalás Elleni Hivatal
OVSz	Országos Vérellátó Szolgálat
Pb.	preambulumbekezdés
Pp.	2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról
Ptk.	2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
Szjt.	1999. évi LXXVI. törvény a szerzői jogról
TAO törvény	1996. évi LXXXI. törvény a társasági adóról és osztalékadóról
Tromsø-i Egyezmény	2009. évi CXXXI. törvény
Ütvtv.	2018. évi LIV. törvény az üzleti titok védelméről

8.3 Táblázatok jegyzéke

1. táblázat: A 4. Kutatás főbb megállapításai és javaslatai	Hiba! A könyvjelző nem létezik.
2. táblázat: Desk Research jogtudományi kutatási mérőeszközei	31
3. táblázat: Az Esettanulmányban vizsgált ügyek elemzési szempontjai	33
4. táblázat: Esettanulmány keretében feldolgozott döntések	35
5. táblázat: Az esettanulmányok során feltárt jogalkalmazási anomáliák és a kutatás által javasolt jogértelmezések és más korrekciók	36
6. táblázat: Az 1. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek	51
7. táblázat: Az információszabadság szintjei és főbb elemei	52
8. táblázat: Információs tisztviselő kinevezésének kötelezettsége az Európai Unió egyes tagállamaiban	66
9. táblázat: A 2. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek	71
10. táblázat: A közigazgatási eljárásjogi alapelvek adaptálhatósága az információszabadságra	79
11. táblázat: A 3. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek	85
12. táblázat: A 4. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek	93
13. táblázat: A skót önértékelési eszköztár első modulja: a megfelelő időben történő válaszolás	97
14. táblázat: A skót önértékelési eszköztár második modulja: információkeresés és -azonosítás	98
15. táblázat: A skót önértékelési eszköztár harmadik modulja: támogatás és segítségnyújtás	98
16. táblázat: A skót önértékelési eszköztár negyedik modulja: közzététel	99
17. táblázat: A skót önértékelési eszköztár ötödik modulja: panaszkezelés	100
18. táblázat: A skót önértékelési eszköztár hatodik modulja: a teljesítés figyelemmel kísérése és kezelése	101
19. táblázat: Az RTI index közfeladatot ellátó szervek önértékeléséhez kapcsolódó egyes indikátorai az Európai Unió országában	102
20. táblázat: Az 5. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek	106
21. táblázat: A 6. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek	116
22. táblázat: A 7. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek	116
23. táblázat: Az általános közzétételi lista elemei 1	120



24. táblázat: Az általános közzétételi lista elemei 2.....	121
25. táblázat: Az általános közzétételi lista elemei 3.....	122
26. táblázat: Adatfelelős és adatközlő feladatai, felelőssége.....	129
27. táblázat: A skót önértékelési eszköztár negyedik modulja: közzététel.....	137
28. táblázat: A 8. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek.....	140
29. táblázat: A 9. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek.....	153
30. táblázat: A 10. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek.....	164
31. táblázat: A 11. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek.....	178
32. táblázat: A 12. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek.....	184
33. táblázat: Az adatigény teljesítésére nyitva álló határidők egyes jogi aktusokban.....	186
34. táblázat: Az adatigény teljesítésére nyitva álló határidők egyes országokban.....	187
35. táblázat: Teljesítési határidő az Európai Unió egyes országaiban.....	187
36. táblázat: A teljesítési határidő hosszabbítására okot adó körülmények egyes jogi aktusokban.....	190
37. táblázat: A teljesítési határidő meghosszabbításának időtartama és okai az Európai Unió egyes országaiban.....	191
38. táblázat: A 13. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek.....	194
39. táblázat: Megismerési módok szabályozása egyes jogi dokumentumokban.....	198
40. táblázat: Megismerési módok szabályozása egyes jogi dokumentumokban (kivételek).....	199
41. táblázat: Összehasonlító táblázat a megismerési módokról és az azok közötti áttérésről.....	199
42. táblázat: A 14. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek.....	204
43. táblázat: A 15. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek.....	241
44. táblázat: A 16. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek.....	247
45. táblázat: A transparenzranking.de információs biztossal kapcsolatos szempontrendszer.....	252
46. táblázat: A 17. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek.....	257
47. táblázat: A 18. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek.....	260
48. táblázat: A 19. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek.....	261
49. táblázat: A 20. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek.....	264
50. táblázat: A 21. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek.....	265
51. táblázat: A 22. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek.....	269
52. táblázat: A 23. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek.....	270
53. táblázat: A 24. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek.....	277
54. táblázat: A 25. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek.....	278
55. táblázat: A 26. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek.....	279
56. táblázat: A 27. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek.....	282
57. táblázat: A 28. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek.....	283
58. táblázat: A 29. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek.....	285
59. táblázat: Közérdekű adatokkal való visszaélés bűncselekménye miatti eljárások.....	286
60. táblázat: Regisztrált közérdekű adattal visszaélés bűncselekmények.....	287



61. táblázat: A 30. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek288

62. táblázat: A 31. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek296

63. táblázat: A 32. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek299

64. táblázat: A Tromsø-i Egyezmény egyes rendelkezéseiben foglalt feltételek teljesülése a magyar jogban.....301

65. táblázat: Összefoglaló táblázat az Egyezmény hipotézissel nem érintett rendelkezéseiről.....304

66. táblázat: Az RTI index közadatok nyilvántartásának minimumkövetelményeivel és ezeket tartalmazó listák és nyilvántartások nyilvánosságra hozatalával kapcsolatos indikátorainak összehasonlító táblázata az Európai Unió egyes országait illetően306

67. táblázat: Az RTI index adatkezelő személyével kapcsolatos indikátorai314

68. táblázat: Az RTI index adatkezelő személyével kapcsolatos indikátorai az Európai Unió egyes országaiban315

69. táblázat: Az RTI index adatkezelő személyével kapcsolatos indikátorai a Nemzetközi Benchmark kutatás által vizsgált egyes országokban.....316

70. táblázat: Az RTI index adatigénylő személyével és az adatigénylés formai követelményeivel kapcsolatos indikátorai325

71. táblázat: Megtagadási okok és a jogalapjuk.....327

72. táblázat: Az észszerűség és észszerűtlenség fogalmának megjelenése a Tromsø-i Egyezményben329

73. táblázat: A 1049/2001/EK rendeletre hivatkozó magyar bírósági döntések.....336

74. táblázat: A 33. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek343

75. táblázat: A 34. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek345

76. táblázat: A 35. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek347

77. táblázat: A 36. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek349

78. táblázat: A 37. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek351

79. táblázat: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának releváns döntései az Alkotmánybíróság esetjogában352

80. táblázat: A 38. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek353

81. táblázat: A 39. kutatási kérdés és a hozzá tartozó hipotézisek354

82. táblázat: Rövidítések jegyzéke388

83. táblázat: A kapcsolódó egyeztetések listája392

8.4 Egyeztetések listája

Az alábbi melléklet a kijelölt NAIH munkatársakkal közösen tartott munkacsoporti egyeztetéseket és időközi véleményezéseket foglalja össze, amelyek eredményei beépültek a dokumentumba.

83. táblázat: A kapcsolódó egyeztetések listája

Esemény neve	Dátum	Főbb témák
4. Kutatás munkacsoport ülés	2021. 07. 28.	Napirendi pontok: 1. A 4-es Kutatás Kutatási tervének véleményösszegzőjében hivatkozott kutatási kérdésekhez



Esemény neve	Dátum	Főbb témák
		és hipotézisekhez tett észrevételek megvitatása 2. Az Összefoglaló kutatási jelentés sablon első változatának áttekintése, megvitatása.
4. Kutatás munkacsoport ülés	2021. 10. 05.	4-es Kutatás Online (adatigénylői) kérdőív megvitatása
4. Kutatás munkacsoport ülés	2021. 10. 19.	4. Kutatás Összefoglaló kutatási jelentésről 4. Kutatás mélyinterjú vezérfonalak egyeztetése 4. Kutatás fókuszcsoportos interjúk vezérfonalának egyeztetése
4. Kutatás munkacsoport ülés	2021. 11. 10.	Az Összefoglaló kutatási jelentés első változatának megvitatása
1.-2.-3.-4. Kutatás munkacsoport ülés	2021. 12. 14.	A mérőeszközös vizsgálatok eddigi eredményeinek összegző ismertetése – vegyes munkacsoport (1-4 kutatás) egyeztetése

Forrás: saját szerkesztés

8.5 A kutatás során használt mérőeszközök

A 4. Kutatás során használt mérőeszközök végleges módszertani anyagai:

- Végleges kutatási terv
- Online kérdőív kapcsolódó dokumentumai (kérdőív, adatbázis, felkérő levél)

