



Ügyszám: NAIH-2945-2/2022

Nagyközség Önkormányzat  
Polgármesteri Hivatala

Hivatali kapu útján

Tisztelt Úr!

Ön konzultációs bejelentéssel fordult a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság), melyben döntés megalapozását szolgáló – belső munkaanyagként előkészített költségvetés-tervezet – önkormányzati képviselő által harmadik személy részére történő megküldésével kapcsolatban kért állásfoglalást.

Konzultációs megkeresésével kapcsolatban a Hatóság álláspontja a következő:

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényben (a továbbiakban: Infotv.) 3. § 5. pontja 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 gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat.

Az Infotv. 26. § (1) bekezdése írja elő a közérdekű adatok megismerhetőségének általános kötelezettségét. Eszerint az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot – az e törvényben meghatározott kivételekkel - erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse.

Az Infotv. 32. §-a értelmében minden közfeladatot ellátó szerv köteles 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 – elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

Az Infotv. 27. § (5) bekezdése alapján: *„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”.*

A döntés megalapozását szolgáló adatoknak az Infotv. 27. § (5) bekezdésében foglalt esetben a nyilvánosság kizárásának elsődleges célja kizárólag az adott döntéshozatali eljárás védelme

illetéktelen külső befolyástól. A vonatkozó jogalkalmazói gyakorlat értelmében az ebbe a körbe tartozó információk kizárólag csak az adott közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatásköre ellátásához szükséges döntése meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített adatok lehetnek. A döntés megalapozását szolgáló jelleg kizárólag az adatoknak az adott, konkrét döntéshozatali eljáráshoz való érdemi kapcsolata révén állhat fenn.

Az adat döntés megalapozását szolgáló minőségéből ugyanakkor még nem következik a nyilvánosság teljes kizárása. Az Infotv. 27. § (5) bekezdése szerint a szerv vezetője minden egyes adat tekintetében **vizsgálni köteles** azt, hogy az adat megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek közül melyik bizonyul erősebbnek. Ennek során figyelembe kell venni azt, hogy van-e folyamatban olyan döntéshozatali eljárás, amelyre hatással lehet az adott információ nyilvánossága. Másrészt mérlegelni kell, hogy a nyilvánosság mennyiben befolyásolja a szóban forgó döntés meghozatalát. A nyilvánosságnak az említett rendelkezés alapján történő korlátozása így akkor lesz alkotmányos, amennyiben a nyilvánosság kedvezőtlenül befolyásolná vagy súlyosan veszélyeztetné a döntéshozatal befolyástól mentességét. Kizárólag adminisztratív megfontolások, „kényelmi szempontok” nem élvezhetnek elsőbbséget az említett alapjog érvényesülésével szemben. [25/2014. (VII. 22.) AB határozat]

Formai szempontból annak van jelentősége, hogy a megismerni kívánt információ tekintetében megszületett-e már a döntés vagy sem.

Jelen esetben a képviselő-testület részére előkészített költségvetés-tervezetről van szó.

A fentiek mellett figyelemmel kell lenni arra *„[H]a az adatkezelő a nyilvánosság korlátozásakor pusztán arra hivatkozik, hogy az adat döntést megalapozó adat, de ennek igazolását mellőzi; ezzel ugyanis kiüresíthetővé válik a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog”*. [5/2014. (II. 14.) AB határozat] Az információszabadság korlátozásával szemben ezért tartalmi követelményeknek is érvényesülniük kell. A tartalmi vizsgálat révén állapítható meg, hogy a nyilvánosság-korlátozás tekintetében érvényesül-e **a szükségesség és az arányosság követelménye**. Ezért minden egyes információ esetében vizsgálni kell, hogy megismerni kívánt közérdekű adatok elzárása feltétlenül szükséges-e. Mérlegelni kell továbbá, hogy az adatok *„milyen döntés meghozatalát, milyen eljárás lefolytatását szolgálják, s valójában érdemi kapcsolatban állnak-e a közérdekű adatot kezelő szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntéssel”*. [6/2016. (III. 11.) AB határozat] Végezetül figyelembe kell venni, hogy az igényelt adatokhoz való hozzáférés valóban hátrányosan érintené-e a védendő érdekeket.

Az Alkotmánybíróság 32/1992. (V. 29.) AB határozatában kimondta, hogy egy demokratikus jogállamban a polgároknak joguk van arra, hogy az életükre alapvetően kiható döntéseket, az azokat alátámasztó indokokat és a döntés szakmai álláspontjait megismerjék.

A döntés megalapozását szolgáló adatok nyilvánosságával kapcsolatban ugyanakkor a 34/1994. (VI. 24.) AB határozat utal arra, hogy *„az Európa Tanács tagállamaiban az aktanyilvánosság általában nem vonatkozik az ún. munkadokumentumokra. [...] Éppenséggel 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.”*

Az Infotv. alapján döntést megalapozó adatként indokoltan zárhatóak el a nyilvánosságtól azok az információk, amelyek valóban a döntési folyamat részét képezik, és nyilvánosságra hozataluk veszélyeztetné a végrehajtás sikerét, vagy például egyes piaci szereplőket indokolatlan előnyökhöz juttatna. Az Infotv. a döntés meghozatala után is védelmet ad azoknak az adatoknak, amelyeknek a megismerése veszélyeztetné a közfeladatot ellátó szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását.

Mindezek alapján a döntés-előkészítő adatok nyilvánosságának korlátozása tehát nem irányulhat a döntés-előkészítés átláthatatlanná tételére, hanem az a célja, a közfeladatot ellátó szerv belső döntés-előkészítő tevékenységét illetéktelen befolyástól mentesen láthassa el.

A Fővárosi Ítéltábla (32.Pf.20.913/2018/4-II.) elvi döntést hozott, amikor kimondta: *„Ha az adatkezelő a közérdekű adatok megismerése iránti perben nem tud olyan döntéshozatallal 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.”*

A közérdekű adatok nyilvánossága korlátozásának körében alapvető elvként határozta meg az Alkotmánybíróság, hogy az információszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni: *„Egy demokratikus társadalomban tehát a közérdekű adatok nyilvánossága a főszabály; ehhez képest a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását kivételnek kell tekinteni.”* [12/2004. (IV. 7.) AB határozat] Ebből következik az is, hogy a közérdekű adatok vonatkozásában a nyilvánosság korlátozása csak akkor fogadható el indokoltnak, ha azt más alapjog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme kényszerítően indokolja, illetve elkerülhetetlenül szükségessé teszi.

Ennek megfelelően az Infotv. 30. § (5) bekezdése a közfeladatot ellátó szerv kötelezettségeként határozza meg, hogy amennyiben a közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítésének megtagadása tekintetében 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.

A belső munkaanyagként előkészített költségvetés-tervezet, mint döntés megalapozását szolgáló adat, harmadik személy általi megismerését, a fenti kifejtettek alapján, az adatot kezelő szerv vezetője, azaz a jegyző, engedélyezheti. A helyi önkormányzati képviselő, a jegyző engedélye nélkül, ezt a döntés megalapozására szolgáló adatot jogszerűen nem továbbíthatja harmadik személy részére.

A személyes adatok védelmét és a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő ügyben forduljon a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz továbbra is bizalommal.

Budapest, 2022. február 23.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila  
elnök  
c. egyetemi tanár