

Információszabadság és nyílt kormányzás

Szerkesztette: Végh Viktória



Információszabadság és nyílt kormányzás

Szakanyag a 1460/2015. (VII. 8.) Korm. határozat 6. pontja
szerinti vállalás teljesítését szolgáló e-learning képzéshez

Szerkesztette:

dr. Végh Viktória

Szerzők:

dr. Buzás Péter, dr. Majsza Dóra, dr. Révész Balázs,
dr. Tarczy-Ábrahám Dominika, dr. Végh Viktória,

Szakmai lektor:

Dr. Péterfalvi Attila

Eredeti megjelenés éve:

2016

A hatályosított kézirat lezárásának dátuma:

2022. április 5.

A hatályosítást 2022-ben végezte:

dr. Révész Balázs

Kiadó:

Nemzeti Közszerződési Egyetem
Közigazgatási Továbbképzési Intézet

www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes

Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

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

© Szerkesztő

© Szerzők, 2022

© Nemzeti Közszolgálati Egyetem

Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2022

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

TARTALOM

I. modul: Az információszabadság jelentősége a demokratikus jogállamban	5
1. Bevezetés	6
1.1. <i>Az információszabadság alkotmányos és társadalmi funkciói</i>	6
1.2. <i>Az információszabadság szerepe a nyílt kormányzással összefüggésben</i>	10
1.3. <i>Átláthatóság és nyílt kormányzás helyi szinten</i>	11
2. Gyakorlati kérdések	15
3. Önellenőrző kérdések	17
II. modul: Kötelező közzététel	19
1. Bevezetés	20
1.1. <i>Standardizáltság, tervezhetőség</i>	20
1.2. <i>A korrupciós veszélyeztetettséget csökkentő hatás</i>	20
1.3. <i>Társadalmi részvételt erősítő hatás</i>	22
1.4. <i>Egy lépés előre: a proaktivitás mint a kötelező jogszabályi minimum meghaladásának eszköze</i>	23
2. Gyakorlati kérdések	24
2.1. <i>Általános tájékoztatási kötelezettség</i>	24
2.2. <i>A közzététel alapvető formai kellékeinek áttekintése</i>	25
2.3. <i>A közzétételi kötelezettség belső szabályozása</i>	29
2.4. <i>Közzétételi lista elkészítése</i>	31
3. Önellenőrző kérdések	37
III. modul: A közérdekű adatok megismerésére vonatkozó igény	39
1. Bevezetés	40
2. Gyakorlati kérdések	40
2.1. <i>Az adatigénylés benyújtása</i>	40
2.2. <i>Az adatigénylés teljesítése</i>	42
2.3. <i>Jogorvoslatok</i>	57
3. Önellenőrző kérdések	59
IV. Fogalomtár	63
V. Jogszabályok	65

**I. MODUL: AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG JELENTŐSÉGE A
DEMOKRATIKUS JOGÁLLAMBAN**

1. Bevezetés

Az információszabadság, vagyis a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapjog a magyar alkotmányos fejlődés kiemelkedő értéke, vívmánya.¹ Az 1989-et megelőző pártállami időkben az „átlátható polgár – átláthatatlan állam” elve érvényesült. Ennek az volt az alapja, hogy a hatóságok minél több adatot össze kívántak gyűjteni az állampolgárokról, saját működésükről, tevékenységükről ellenben kevés vagy semennyi információt nem hoztak nyilvánosságra.² A kormányzat ezáltal – az emberi méltóságot súlyosan sértő módon – „alattvalóként” kezelte a polgárokat.³ A demokratikus rendszerváltás során ezért alapvető igényként fogalmazódott meg az állam átláthatóságának követelménye, illetve az azt érvényre juttató információszabadsághoz való jog biztosítása.

1.1. Az információszabadság alkotmányos és társadalmi funkciói

Az információszabadság azt a méltányolható igényt juttatja érvényre, amely szerint az állami szervek működésének mindenkor átláthatónak, ellenőrizhetőnek kell lennie a polgárai számára. Ennek érdekében meg kell teremteni az információs egyensúlyt az állam és az állampolgárok között: ez az alapjog tehát azt garantálja, hogy a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat bárki – törvény adta keretek között – szabadon megismerheti és terjesztheti. „Úgy is fogalmazhatunk, hogy a személyes adat az egyén adata, a közérdekű adat pedig mindenki adata.”⁴ Az információszabadság alkotmányos funkciói – a közhatalom ellenőrzése, a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadsága, valamint az átláthatóság és a közélet tisztaságának érvényre juttatása – éppen azt fejezik ki, hogy az abszolút hatalom egyik legfontosabb korlátja a nyilvánosság ereje. Emellett hangsúlyozni kell a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jognak a demokratikus társadalomban betöltött funkcióját is. Ez alapvetően a társadalmi és az állami működés szempontjából kiemelkedően fontos bizalom megteremtése és fenntartása, amelynek szempontjából kiemelt szerep hárul az információszabadságra.

1.1.1. A közhatalom gyakorlásának ellenőrzése

Az információszabadság elsődleges rendeltetése a demokratikus jogállam működése szempontjából az, hogy „lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését”.⁵

Magyarországon a közhatalom forrása a nép, amely a hatalmát – elsősorban – választott képviselői útján gyakorolja.⁶ A közvetlen demokrácia jogintézményei, a népszavazás és a népi kezdeményezés csupán kivételes eszközök. Az átruházott közhatalmi döntéshozatal során az állam, az önkormányzatok és ezek szervei saját hatáskörben járnak el. Ennek keretében fontos szerepet játszanak a közügyek jogszerű és hatékony vitelének garanciális jelentőségű ellenőrzési mechanizmusai. Ide tartoznak például a bíróságok, a nyomozó hatóságok, illetőleg az egyes ágazatokat felügyelő közigazgatási szervek. A belső és külső kontrollmechanizmusok léte ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a döntéshozói

¹ Péterfalvi Attila – Révész Balázs – Szalai András: A közigazgatás adatkezelő tevékenysége. In Temesi Iván szerk.: *A közigazgatás funkciói és működése*. Nemzeti Közszerzői Társaság, Budapest, 2013. 266. o.

² Péterfalvi Attila: Adatvédelem és információszabadság az emberi jogok tükrében. In *Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon* (konferenciakötet). Országgyűlési Biztos Hivatala, Budapest, 2008. 32. o.

³ Catherine Dupré: Az emberi méltóság a 2011-es magyar Alaptörvényben. *Fundamentum*, 2011/4. 25–26. o.

⁴ Péterfalvi Attila: Adatvédelem és információszabadság az emberi jogok tükrében. I. m. 32. o.

⁵ 32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 183–184.

⁶ Magyarország Alaptörvényének B) cikk (3)–(4) bekezdései.

jogkör átruházásával megszűnik a nép joga a hatalom ellenőrzésére. A polgárok közössége a hatalom forrásaként továbbra is – közvetlenül – jogosult az egyes eljárások felügyeletére. Az így gyakorolt kontroll azonban csak akkor lehet sikeres és hatékony, ha az állampolgárok megismerhetik a szükséges információkat.

„A közügyek iránt érdektelen, politikai témákban »analfabéta« közösségben ugyanis semmilyen igény vagy akarat nincs arra, hogy a közhatalmat működéséről beszámoltassa vagy egyáltalán ilyen információkat meghallgasson.”⁷

Az információszabadság garantálja azt, hogy a polgárok közössége megismerheti mindazon – közérdekű és közérdekből nyilvános – adatokat, amelyek révén megítélhető az egyes közfeladatot ellátó szervek tevékenységeinek, eljárásainak jogszerűsége, hatékonysága. A vonatkozó információk révén ugyanis bepillantást lehet nyerni a döntéshozatali mechanizmusok menetébe, meg lehet ismerni az egyes döntéseket megalapozó indokokat és az azokat alátámasztó egyéb információkat. Ily módon megítélhető a közhatalom működése. Könnyen belátható tehát, hogy a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog végső soron a demokratikus jogállam egyik legfontosabb biztosítója.

1.1.2. Az információszabadság és a véleménynyilvánítás szabadsága

Az információszabadság érvényesülése gyakran a véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának előkérdése és kiindulópontja.

A véleményszabadság egyrészt lehetővé teszi az egyén önkifejezését, gondolatainak megfogalmazását,⁸ másrészt a különböző nézetek, eszmék szabad kifejtésének biztosítása révén hozzájárul a demokratikus társadalom fejlődéséhez.⁹ E jog végezetül azt garantálja, hogy a polgárok szabadon kifejtéssék véleményüket a közhatalom gyakorlásával, a közügyek vitelével összefüggésben, így kiemelt szerepet játszik az állam demokratikus működésének kialakításában.¹⁰ A közéletben való részvétel, vagyis a közügyekkel, az állami és önkormányzati szervek működésével, illetve hatékonyságával kapcsolatos vélemény kialakítása és kinyilvánítása elképzelhetetlen lenne akkor, ha az érintett szervek eltitkolhatnák, vagy a saját belátásuk szerint tehetnék hozzáférhetővé a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat.

„A nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokrácia egyik alapköve, a jogállami állambe rendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól elidegenedett gépezetté, működése kiszámíthatatlanná, előre láthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra.”¹¹

1.1.3. Információ, véleményformálás és sajtószabadság

Az Alaptörvény a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapjoga. Ebben a processzusban minden véleménynek – jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt – helye van, különösen azért, mert maga a vélemény minősítése is e folyamat terméke.

⁷ Dr. Sziklay Júlia: *Az információs jogok kialakulása, fejlődése és társadalmi hatása* (doktori értekezés). Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolája, 2011. 20. o.

⁸ Dr. Téglásiné Dr. Kovács Júlia: Vélemény- és sajtószabadság. In Dr. Csink Lóránt szerk.: *Alkotmányjog* (második kiadás). Novissima, Budapest, 2014. 45. o.

⁹ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.; 19/2014. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [57].

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

¹¹ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 192.; 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [31]; 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [43].

A szabad véleménynyilvánításhoz való jogról a 30/1992. (V. 26.) AB határozat főbb megállapításait az Alkotmánybíróság a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban (ABH 1992, 227.) megismételte. A határozat emellett a sajtószabadságra vonatkoztatva fejtette ki a véleménynyilvánítási szabadságot.

A sajtó szabadságát arra figyelemmel kell garantálnia az államnak, hogy a sajtó a véleményalkotáshoz szükséges információszerzés, a véleménynyilvánítás és véleményformálás kitüntetett fontosságú eszköze. Ahogy a sajtószabadság a véleménynyilvánításhoz való jogból mint anyajogból vezethető le, úgy a véleménynyilvánításhoz való jog kitüntetett volta is annyiban vonatkozik a sajtó szabadságára, amennyiben az a véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogát szolgálja.

A sajtószabadságnak elsősorban külső korlátai vannak (amelyek a sajtó sajátosságainak megfelelő speciális intézményekben is testet öltenek – ilyen pl. a „nagy nyilvánosság” kritériuma a büntetőjogban). A sajtószabadságot azonban elsősorban az állam tartalmi be nem avatkozása biztosítja; ennek felel meg például a cenzúra tilalma és a szabad lapalapítás lehetősége. Ezzel a tartózkodással az állam elvileg lehetővé teszi, hogy a társadalomban meglévő vélemények, valamint a közérdekű információk teljessége megjelenjen a sajtóban. Demokratikus közvélemény csakis teljes körű és tárgyilagos tájékoztatás alapján jöhet létre.

Jelentősen hozzájárulnak a véleménynyilvánítási szabadság büntetőjogi korlátozásának szűkítéséhez az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Európai Egyezmény 10. cikkének megsértése tárgyában hozott határozatai. Többször előfordult, hogy egy-egy ügyben a véleménynyilvánítás szabadságának védelmét az EJEB döntése biztosította a nemzeti bíróságok ellenében, elmarasztalva az államokat az alapjognak a büntetőjog eszközeivel való indokolatlan korlátozásában. A határozatokban több fontos elv kristályosodott ki.

Az EJEB határozatainak ismétlődő alaptétele, hogy nincs demokratikus társadalom pluralizmus, tolerancia és nyíltság nélkül; a véleménynyilvánítás szabadsága a demokratikus társadalom egyik alapköve, fejlődésének egyik feltétele. E szabadság az olyan gondolatokat, információkat, elveket és nézeteket is megilleti, amelyek sértőek, meg hökkentőek vagy aggodalmat keltenek.

A Bíróság álláspontja szerint azonban a kritika megengedhetőségének határai tágabbak a kormányzat vagy a közhivatalnokok, mint a politikusok tekintetében, és valamennyi közszereplő vonatkozásában tágabbak, mint a magánszemélyek tekintetében. A Kormánynak – hatalmi helyzetére való tekintettel – önmegtartóztatást kell tanúsítania a büntetőjogifelelősségre vonás igénybevitelénél, különösen akkor, amikor a nem jogszerű támadás esetén más eszközök is rendelkezésére állnak a megfelelő válaszához. A demokráciában a kormányzat cselekedetét vagy mulasztását nem csupán a törvényhozó és a bírói hatalom részéről kell alaposan vizsgálni, hanem a sajtó és a közvélemény részéről is. A közszereplést vállaló személyeknek vállalniuk kell azt is, hogy mind a sajtó, mind pedig a szélesebb közvélemény figyelemmel kíséri minden szavukat és cselekedetüket, így nagyobb türelmet kell tanúsítaniuk a kritikai megnyilvánulásokkal szemben. (Lingens v. Austria, Castells v. Spain, Oberschlick v. Austria, Thorgeirson v. Iceland stb.)¹²

1.1.4. Az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve

Az információs szabadság a véleménynyilvánításhoz való jog biztosítása mellett, illetve azon keresztül végeredményben a Nemzeti hitvallás azon pontja érvényre juttatását is szolgálja, amely szerint: „Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.” „Ennélfogva 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.”¹³

¹² 36/1994. (VI. 24.) AB határozat.

¹³ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [33].

A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog e funkciója révén kifejezésre juttatja azt az elvárást, hogy az állampolgárok végigkövethessék és ellenőrizhessék a közpénzek felhasználásának útját, körülményeit. Ebben a tekintetben az információszabadság e rendeltetésének gyökerei a felvilágosodás eszmeiségében, illetőleg annak eredményeiben keresendők. Az 1789-ben kibocsátott, az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatának XIV. cikke lehetővé tette a polgárok számára az állami kiadások ellenőrzését azáltal, hogy kimondta:

„A polgároknak saját személyükben vagy képviselők útján joguk van [az általuk befizetett közös hozzájárulás] szükségszerűségét megállapítani s azt szabadon megszavazni, valamint felhasználását nyomon követni, s meghatározni mennyiségét, alapját, elosztását, behajtását és időtartamát.” Ezt „váltja aprópénzre” a magyar gyakorlat is.

Az információszabadság végső soron kiemelt szerepet tölt be a korrupció megelőzésében, visszaszorításában és üldözésében. Az ebbe a körbe tartozó bűncselekmények elkövetéséért való felelősségre vonáshoz elengedhetetlenül szükséges a transzparencia követelményének érvényesülése. A nyilvánosság elrettentő hatása továbbá hatékonyan képes megelőzni az esetleges visszaéléseket. „A kormányok közérdekből léteznek, az információkat a köz érdekében használják fel, elszámoltathatóságukhoz pedig információra van szükség. (...) Az információhoz jutás joga állampolgári jog. Az információ hatalom, különösen az információ kizárólagos birtoklása eredményez hatalmi pozíciót. A titkosság rossz bűnsegédként leplezi az önkényt, a rossz működési hatékonyságot és a korrupciót.”¹⁴

1.1.5. Az információszabadság társadalmi rendeltetése

A közbeszédben számos alkalommal felmerül az információszabadság társadalmi rendeltetése. A vonatkozó diskurzus alapvetően az állam és a polgár szemszögéből értékeli ezen alapjog érvényesülését, kiemelve a joggyakorlás alapvető célját. Az információszabadságnak társadalmi relációjában azonban egyetlen kiemelt szerepe létezik, mégpedig a közhatalom működésébe vetett bizalom fenntartása.

A demokratikus társadalom elengedhetetlen eleme az egyénnek az állami és az önkormányzati intézményrendszerbe vetett bizalma. Ennek hiánya, „megingása magát a demokráciát veszélyezteti, mert rövid távon rendkívül diszfunkcionálissá teszi a rendszer működését, hosszú távon pedig utat nyithat olyan politikai folyamatoknak, amelyek a demokrácia leépülését eredményezik”.¹⁵ A bizalom nélküli jogrend az autoriter és totalitárius rendszerek alapvető jellemzője.¹⁶

Az információszabadság elsősorban a korábban bemutatott alkotmányos funkciói révén járul hozzá a közbizalom fenntartásához. Egyrészt a vonatkozó információk ismeretének hiányában a polgárok bizalmatlanná válnak a hatalommal szemben, amely szükségszerűen ahhoz vezet, hogy egyre kevésbé fordulnak majd az állami vagy önkormányzati szervekhez.¹⁷ A bizalomvesztett egyén alternatív megoldásokat fog keresni saját ügyeinek vitelére, ami végső soron káoszt eredményezhet az állam működésében. Másrészt a bizalom erősíti az egyén fellépésének hatékonyságát is. „A nyilvánosság – a társadalmat és az államot összekapcsolva – talán legfontosabb eleme a képviselői demokráciának, mert arra indít minden szereplőt, hogy szünet nélkül kutassa a valóságot, igazságot, jogosságot.”¹⁸

¹⁴ Patrick Birkinshaw: *Government and information*. Butterworths, London–Austin (Texas), 1990. (Idézi: Dr. Sziklay Júlia: *Az információs jogok kialakulása, fejlődése és társadalmi hatása*. I. m. 5. o.).

¹⁵ Tóth Gábor Attila: Bizalom és bizalmatlanság egyensúlya az alkotmányos struktúrákban. In Muraközy László szerk.: *A bizalmatlanság hálójában – A magyar beteg*. Corvina, Budapest, 2012. 84. o.

¹⁶ Uo.

¹⁷ Révész Balázs: Magánszféra kontra biztonság – egyensúlyra törekedve. In *A terrorizmus Rubik-kockája, avagy a fenyegetések komplex megközelítése* (konferenciakötet). Belügyminisztérium Oktatási, Képzési és Tudományszervezési Főigazgatóság, Budapest, 2013. 79. o.

¹⁸ Dr. Sziklay Júlia: *Az információs jogok kialakulása, fejlődése és társadalmi hatása*. I. m. 20. o.

Bizalom hiányában nincs meg a kellő akarat a különböző szervek tevékenységének ellenőrzésére, amely nélkül a közhatalmi döntéshozatal kiszámíthatatlanná és előreláthatatlanná válik.

Az információszabadság alkotmányos funkciói és társadalmi rendeltetése tehát egymással kölcsönhatásban, egymást erősítve járulnak hozzá a demokratikus jogállam és társadalom fenntartásához. Bizalom hiányában ez a jog nem képes betölteni az alkotmányos rendszer szempontjából kiemelkedő szerepét. Utóbbi nélkül viszont a közbizalom sem érvényesül az állami és önkormányzati szervek működésének vonatkozásában. Könnyen belátható tehát, hogy az információszabadság az egyik legkiemelkedőbb érték a modern demokráciánkban.

1.2. Az információszabadság szerepe a nyílt kormányzással összefüggésben

Mitől jó a nyílt kormányzás?

A kormány, kormányzat és a kormányzás kérdéskörét két nézőpontból vizsgálhatjuk: az államéból, illetve a „civilkéből”, vagyis az állampolgárokéból és különböző csoportjaikéból, szervezeteikéből.

Az állam szemszögéből nézve a – különböző szintű – közhatalmat gyakorló intézmények, szervezetek összefoglaló neveként, a gazdasági, politikai és adminisztratív hatalom állam és polgárai ügyeinek kezelése érdekében történő gyakorlására használjuk.

Az állampolgári, civil oldalról vizsgálva ugyanakkor szélesebb értelmet kap, hiszen magába foglalja azokat a mechanizmusokat, eljárásokat és intézményeket, amelyeken keresztül az állampolgárok és különböző csoportjaik kifejezhetik érdekeiket, amellet persze, hogy gyakorolhatják jogaikat, teljesíthetik kötelezettségeiket és közelíthetik nézetkülönbségeiket. Vagyis ebben az értelemben a kormányzás az állami szerveken és azok munkatársain túl magában foglalja az állampolgárokat, szerveződéseiket, valamint a médiát, a hatalomgyakorlásra és a közügyek intézésére pedig mint folyamatokra, mechanizmusokra tekint.¹⁹

Innen már csupán egy lépés annak beazonosítása, hogy mitől lesz a kormányzás „jó”. Ennek kulcs- elemei: a közjó szolgálata, az állampolgárok támogatása, jogszerűség és méltányosság, felelősség.²⁰ Más megfogalmazás szerint a jó kormányzás koncepciója értelmében nem elegendő a kormányzat intézményeire, a jogszabályokra, a formális autoritásokra, azaz a „hardver”-re összpontosítani, ha javítani akarunk a kormányzás minőségén. Ugyanilyen fontos tényezők a transzparencia, a számonkérhetőség biztosítása, az érdekeltek döntésekbe való bevonása, új kommunikációs – és ellenőrző – fórumok, valamint a magánszféra önszabályozó intézményeinek létrehozása, a verseny tisztaságának biztosítása, a társadalmi részvétel és sajtószabadság is.²¹

Jó kormányzásról tehát akkor beszélhetünk, ha a kormányzás részét képező döntéshozatali és intézkedési mechanizmusok és eljárások minél inkább elősegítik a társadalmi részvételt és az állam elszámoltathatóságát.

A jó kormányzás egyben nyílt kormányzást is jelent. A nyílt kormányzás célja a kormányzati tevékenység átláthatóvá, felelőssé, illetve az állampolgárok számára elérhetővé tétele. A nyílt kormányzás mint elérendő cél egyik legújabb nemzetközi fóruma az ún. Nyílt Kormányzati Együttműködés Kezdeményezés (Open Government Partnership – OGP). Az OGP-t 2011-ben indította útjára a nyolc alapító tagállam; mára már dinamikusán bővülő tagsággal rendelkezik.²² Magyarország Kormánya

¹⁹ Governance for Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document. New York, 1997. 5. o. <http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf> (Megtekintés időpontja: 2016. május.)

²⁰ *A Jó Állam mérhetősége*. Jó Állam Kutatóműhely, ÁROP-2.2.21-001 „Tudásalapú közszolgálati előmenetel”. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014. Lásd: http://akfi.uni-nke.hu/uploads/media_items/a-jo-allam-merhetosege_original.pdf

²¹ G. Fodor Gábor – Stumpf István: *A „jó kormányzás” két értelme, avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei* http://www.mkksz.org.hu/html/main/alkossunk/vitainspirator/jo_kormanyzas.pdf

²² 2016 áprilisában összesen 69 állam volt részese. Lásd: <http://www.opengovpartnership.org/countries>

2012 júliusában döntött az együttműködésben való részvételről.²³ Az OGP célja a nyílt kormányzás erősítése – a kormányzati tevékenységre vonatkozó információk hozzáférhetőségének javítása; a társadalmi részvétel támogatása; a legmagasabb szintű integritásnak a közigazgatás egészében történő megvalósítása – az új technológiákhoz való hozzáférés javítása útján. Az együttműködésben részt vevő államok a fenti célok elérését ambiciózus, mérhető és fenntartható vállalásokat megfogalmazó, kétéves időtávot felölelő akciótervek kidolgozásával és végrehajtásával segítik elő. A vállalások végrehajtásáról ún. félidős, majd a kétéves időszak végén ún. önértékelési jelentés készül, emellett pedig az OGP Független Értékelési Mechanizmusa (IRM) is értékeli a tagállamok teljesítményét. Magyarország 2016 végéig volt részese az együttműködésnek.²⁴

Látható, hogy a nyílt kormányzás alapköve az átláthatóság, tehát az államnak és a közigazgatási szervek működésének az az állapota, amelyben a tevékenységük és a döntéshozatali folyamataik jól érthetőek, megfelelően dokumentáltak és ellenőrizhetőek.²⁵ A közfeladatot ellátó szerv átlátható működése teszi lehetővé a jogszerűtlenségek feltárását és a jogvédelmet segítő adatokhoz való hozzáférést.

Az átláthatóság és az információhoz való hozzáférés tehát egymást kölcsönösen erősítő tényezők, melyek a nyílt kormányzás központi elemét képezik.

1.3. Átláthatóság és nyílt kormányzás helyi szinten

A nyílt kormányzás és azon belül az átláthatóság megvalósítása nemcsak a központi közigazgatás szintjén, hanem helyi szinten is kiemelt érdek és feladat, amely egyúttal a hazánk által is elfogadott, az állampolgárok közügyekben való részvételének jogára vonatkozó nemzetközi elvnek való megfelelést is segíti.²⁶ Ennek fontos területei az önkormányzati képviselőtestületek működése, nyilvánossága, a képviselőkkel való kapcsolattartás is. Éppen ezért indokolt röviden bemutatni mindazokat a helyi szintű fórumokat és folyamatokat, amelyek kulcsfontosságúak a helyi transzparencia és azon keresztül a nyílt kormányzás helyi szintű megvalósítása szempontjából.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) meghatározza többek között a képviselő-testületi ülések nyilvánosságának, valamint az ülésekről készült jegyzőkönyvek adattartalmának alapvető szabályait.

Kiemelendő, hogy az önkormányzati képviselő-testület és bizottságainak ülései főszabály szerint nyilvánosak, így az ezekről az ülésekről szóló jegyzőkönyv közérdekű adatnak minősül. Ugyanakkor a főszabály alóli kivételként bizonyos esetekben kötelező zárt ülés tartása: többek között minden olyan esetben, amikor hatósági, összeférhetetlenségi, méltatlansági, kitüntetési ügy tárgyalásáról, fegyelmi büntetés kiszabásáról, valamint vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárásról van szó. Emellett az érintett kérésére zárt ülést kell tartani választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása, annak visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása és állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor. Vannak továbbá a zárt ülés tartásának fakultatív esetei is, amelyekben az önkormányzati képviselő-testület dönthet zárt ülés megtartásáról. Ide tartozik az önkormányzat vagyonaival való rendelkezés esete, továbbá az általa kiírt pályázat feltételeinek meghatározása, vagy a pályázat tárgyalása, ha a nyilvános tárgyalás az önkormányzat vagy más érintett üzleti érdekét sértené.

²³ <https://www.scribd.com/doc/286419285/Nyilt-Kormanyzati-Egyuttm%C5%B1kodes-Open-Government-Partnership-nyilatkozat>

²⁴ A Kormány 1719/2016 (XII.6.) Korm. határozata Magyarország kilépéséről a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership) elnevezésű nemzetközi kezdeményezésből.

²⁵ <http://opendatahandbook.org/glossary/en/terms/transparency/>

²⁶ Lásd például: a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgan kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény preambuluma http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=29340.46294

Azt is fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy az Mötv. értelmében a közérdekű adat és közérdekűből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell, és a zárt ülésen hozott képviselő-testületi döntés is nyilvános.

A fenti rendelkezések gyakorlati alkalmazásakor figyelemmel kell lenni az Alkotmánybíróság néhány e tárgyú fontosabb döntésére is, tekintettel arra, hogy a testület több határozatában is foglalkozott az önkormányzatok működésével kapcsolatos adatok nyilvánosságával. Ennek során áttekintette a korábbi alkotmánybírósági döntéseket is, és határozatai indokolásában megerősítette mindazokat, amelyeket az Alaptörvény által megfogalmazott elvekre és normákra való figyelemmel továbbra is irányadó alkotmánybírósági döntéseknek tekint e tárgykörben. Az Alkotmánybíróság 5/2014. (II. 14.) AB határozatában az álláspontját megalapozó korábbi döntésekként jelölte meg a következőket:

Az Alkotmánybíróság a 21/2013. (VII. 19.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) elvi élel mutatott rá az információszabadságnak a véleménynyilvánításhoz való jog biztosításában, valamint azon keresztül az állam demokratikus működésének kialakításában betöltött lényeges szerepére. Az Alkotmánybíróság az információszabadság céljának elemzése kapcsán azt is kimondta, hogy „[a] közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését.

Az Alkotmánybíróság 5/2014. (II. 14.) AB határozatában (AB határozat [34]) utalt arra is, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog azonban nem abszolút jog. Ennek megfelelően az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján 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 törvényben korlátozható. Az Alaptörvény e rendelkezésének megfelelően a korlátozás tartalmi követelménye, hogy az szükséges, és a korlátozással elérni kívánt célhoz képest arányos legyen.

Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése vonatkozásában azt is leszögezte, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog alanya bárki lehet. Az Alaptörvény értelmében tehát az információszerezéshez kötődő érdekeltég igazolása nem szükséges. Ennélfogva a közérdekű adat kiadására kötelezett szervnek vagy személynek kell indokolnia az igényelt információ esetleges megtagadását. A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog korlátozását érintően tehát a korábbi gyakorlat alapján levezethető, hogy az olyan szabályok, amelyek diszkrecionális jogkört adnak az adatkezelő szervnek a közérdekű adatokhoz való hozzáférés megtagadására, önmagukban alapjogsértők [vö. 32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 184.; 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 192.]. (AB határozat [40]–[41].)

A közérdekű adatok nyilvánosságához való jog általános alapjog-korlátozási kritériumain túl az Alkotmánybíróság további követelményeket támasztott. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a döntés megalapozását szolgáló adatok körében 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.” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 190–191.]

Kiemelendő, hogy ahogy 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 adatkezelő szerv vezetőjének mérlegelést igénylő döntésétől függ, hogy a döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igényt – a törvényben meghatározott tízéves időtartamon belül – elutasítja-e 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. (AB határozat [39].)

A közigazgatás hatékonyságának mint az információszabadság korlátozási alapjának konkrét esetben történő megítélésénél a korlátozással érvényesítendő alapjog vagy védeni kívánt érték fennállását is vizsgálni kell. 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.” [12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217, 228.]

A döntés-előkészítő adatok nyilvánossága tehát korlátozható ugyan, de nem diszkrecionális jelleggel, hanem kizárólag a fenti szigorú követelmények figyelembevételével. Az Abh. megállapította, hogy „a közérdekű adatok nyilvánossága különösképp hangsúlyosan jelenik meg a nyilvánosságkorlátozásnak abban az esetében, amikor az az adatkezelő szerv mérlegelésének függvénye. E mérlegelésnek figyelembe kell vennie a fenti követelmények érvényesülését, s azt is, hogy ezeket a szempontokat adott esetben a bírósági eljárás során a bíróság felülvizsgálhatja. (AB határozat [42].)

A közérdekű adatok megismeréséhez való jog súlyos sérelmét eredményezi tehát, ha az adatkezelő a nyilvánosság korlátozásakor pusztán arra hivatkozik, hogy az adat döntést megalapozó adat, de ennek igazolását mellözi; ezzel ugyanis kiüresíthetővé válik a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog. (AB határozat [43].)”

A fentiekből kitűnik, hogy az Alkotmánybíróság az alaptörvényi elvekre való tekintettel is következetesen érvényesíti az önkormányzati testületi munkával kapcsolatos adatnyilvánosság elvét, valamint azt az ezzel együtt járó elvet is, hogy ez a követelmény csak nagyon szűk körben korlátozható. Ebbe a körbe tartozónak tekinti a testületi döntés-előkészítés, valamint a zárt testületi ülések jegyzőkönyveiben szereplő adatok nyilvánosságának kérdéseit is. (Utóbbival kapcsolatosan az Alkotmánybíróság több mint két évtizede az Ötv. korábbi, adatnyilvánossággal ellentétes szabályozását egyértelműen alkotmányosértőnek minősítette.)

Az Mötv. hatályos rendelkezései és az Alkotmánybíróság idézett döntéseiben foglaltak összevetéséből megállapítható, hogy az Mötv.-nek a zárt testületi ülések adatnyilvánosságára vonatkozó rendelkezései [Mötv. 52. § (3) bek.] következetesen érvényesítik az Alkotmánybíróság határozataiban kifejtett adatnyilvánossági követelményeket. A törvény egyértelműen kinyilvánítja, hogy zárt ülés esetén is érvényesíteni kell e követelményeket, és az adatnyilvánosságot ugyanúgy biztosítani kell ekkor is. Azt is külön kiemeli, hogy a zárt ülésen hozott döntés is nyilvános.

Az előbbiekre való tekintettel a zárt képviselő-testületi ülések adatnyilvánosságával kapcsolatosan általános jelleggel a következő szakmai vélemény fogalmazható meg: kiinduló megállapításunk az, hogy az Mötv. – az alább hivatkozott indokokra való tekintettel – külön szabályozza azokat az esetköröket, amikor a testületnek kötelező jelleggel kell vagy eshetőlegesen joga van zárt ülést tartani [Mötv. 46. § (2) bek.]. Ettől elkülönülten fogalmazza meg a zárt ülésen történtek (az ülés jegyzőkönyvében foglaltak) adatnyilvánosságával kapcsolatos előírásokat [Mötv. 52. § (3) bek.]. Mindkét kérdéskör rendelkezéseinek alkalmazása külön-külön vizsgálatot igényel.

A testületnek elsődlegesen azt kellett vizsgálnia, hogy helye van-e a zárt ülés tartásának. Megítélésünk szerint az Mötv. 46. § (2) bekezdésében tételesen és kellő konkrétsággal felsorolt esetekben egyértelműen behatárolható a zárt ülés megtartásának kötelezettsége, illetve lehetősége. Mindössze egyetlen olyan megfogalmazás található a felsoroltak között (az állásfoglalást igénylő személyi ügy), amely esetlegesen értelmezést igényel. Az állásfoglalást igénylő személyi ügyek körébe véleményünk szerint azok a személyi ügyek tartoznak, amelyek tekintetében a képviselő-testület az érintett személy munkajogi helyzetét érintő jogszabályban meghatározott hatáskörrel (véleményezési, egyetértési, döntési jogkörrel) rendelkezik.

Az egyértelműség érdekében ebben a tárgykörben egy eljárási problémára is felhívjuk a figyelmet. Az Mötv. 46. § (2) bekezdésének b) pontja a zárt ülés megtartását csak „az érintett kérésére” teszi kötelezővé. Ezt sok helyen úgy értelmezik, hogy amennyiben az érintett e tekintetben előzetesen önszántából nem nyilatkozik, úgy nincs akadálya a nyilvános ülés megtartásának, az érintett ezt hallgatólagosan tudomásul vette. Amint arra a NAIH elnöke már felhívta a figyelmet, az érintettnek

kifejezetten kérnie kell a zárt ülés elrendelését. Az ebben a kérdésben való nyilatkoztatásának elmaradása alapvetően összeegyeztethetetlen az információs önrendelkezési joggal. Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) 6. § (8) bekezdése is kizárja a hallgatás beleegyezésként történő elfogadását, amikor kimondja, hogy kétség esetén azt kell vélelmezni, hogy az érintett a hozzájárulását nem adta meg.

A fentieket összefoglalva a képviselő-testület ülésének előkészítése során az érintett nyilatkozatát be kell szerezni arról, hogy az őt érintő napirend tárgyalásakor él-e a törvényben biztosított lehetőséggel, azaz kéri-e a zárt ülésen történő tárgyalást és ezzel nem járul hozzá a napirend nyilvános ülésének tartásához.

Hangsúlyozzuk, hogy a zárt ülés elrendelésének indokoltsága és az ott történtek adatainak nyilvánossága két külön vizsgálendő kérdéskör, amelyek ugyanakkor szorosan összefüggenek (az előbbi nélkül nem áll fenn a második problémakör sem). Az előbbi az Mötv. rendelkezéseinek megtartását szolgáló törvényességi felügyeleti vizsgálati tárgykörhöz tartozik, míg az adatok nyilvánosságra hozatalának törvényessége külön jogszabály, és az Infotv. előírásai érvényesülésének értékelését jelenti. Az utóbbi ezért nem a kormányhivatal, hanem az Infotv. megtartásának figyelemmel kísérésére és a törvény megsértése esetén beavatkozásra való hatáskörrel rendelkező NAIH feladatköre.

Mindenkinek (polgármester, képviselő stb.), aki a zárt ülés adatait közzé kívánja tenni (vagy akitől mint adatkezelőtől az adatok közzétételét kéri), továbbá az adatnyilvánosságot felügyelő NAIH-nak is a közzéteendő adatok tartalmát kell vizsgálnia. Ezt a tartalmat egybe kell vetni az Infotv. rendelkezéseivel, valamint az egyéb esetleges jogsérelmek alapját képező jogszabályi előírásokkal. A fentebb idézett AB határozatok ezt egyértelműen megkövetelik, illetve az ezzel ellentétes magatartást jogellenesnek minősítik: „A nyilvánosság körének meghatározásánál a dokumentumok tartalmából kell kiindulni. Alkotmányellenes az olyan szabályozás, amely az iratokat nem tartalmuk szerint minősíti titkosnak.”

Azzal kapcsolatosan, hogy miként biztosítható az önkormányzat részéről az Mötv. 52. § (3) bekezdésében előírt, a közérdekű és a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetősége zárt ülés tartása esetén, az az álláspontunk, hogy a képviselő-testületnek és a polgármesternek is megfelelő eszközök állnak a rendelkezésére ahhoz, hogy az Infotv. követelményeinek érvényesülését biztosítsák. Elsődlegesen a testület működését szabályozó helyi szervezeti és működési szabályzatban szükséges körültekintően rendezni az ezzel kapcsolatos kérdéseket. Pontosan körülhatárolandóak a testületi munkáról való tájékoztatás követelményei. Meghatározandó, hogy – különösen zárt ülés esetén – kinek a kötelessége elvégezni a tájékoztatáshoz kapcsolódó, előbb említett tartalmi vizsgálatot, illetve azt is, hogy ki és milyen határidőn belül, továbbá hol köteles az Infotv.-t figyelembe vevő tájékoztatást adni a zárt ülésről a választópolgároknak. A polgármester feladata, hogy ezt a tájékoztató tevékenységet irányítsa, illetve mint adatkezelő közvetlenül elvégezze a tájékoztatással kapcsolatos feladatait.

Az előbbiekből megítélésünk szerint egyértelműen következik, hogy az Mötv.-nek nem feladata szankcionálni az Infotv. előírásainak megsértését. Itt is differenciáltan szükséges azonban vizsgálni a kérdést. A zárt üléssel kapcsolatosan a szervezeti és működési szabályzatban előírt tájékoztatási kötelezettség felelőse általi kötelezettségzegés esetén a polgármesterrel, képviselővel szemben az Mötv. és az ahhoz kapcsolódó jogszabályokban írt következmények alkalmazhatóak. Ettől ugyancsak elkülönül az az esetkör, amikor a közzétett adat nem minősül közérdekű adatnak vagy közérdekből nyilvános adatnak. Amennyiben az ilyen adat közzététele személyiségi jogot sért, vagy üzleti titokként az önkormányzat vagy más érdekeit sérti, úgy az erre vonatkozó polgári jogi jogkövetkezmények érvényesíthetőek a sérelmet szenvedett fél részéről. Minden esetben itt is a tartalma szerint vizsgálendő a jogsértés, valamint az arra vonatkozó megfelelő szankció, jogkövetkezmény lehetősége.²⁷

²⁷ Önkormányzati Hírlevél, 2016/3.

Az önkormányzati nyilvánosság témája kapcsán mindenképpen említést érdemel az Üvegfa Program, melynek keretében Pázmánd Község Önkormányzata az eDemokrácia Műhely Egyesület segítségével olyan mintaportált hozott létre, amely minden kötelező adat közzétételét lehetővé teszi számára, emellett többek között rendeltetve is készült az átláthatóságról. Megemlítendő még az ún. Százszázalékos Önkormányzatok Klubja is. A kezdeményezéshez olyan települési önkormányzatok csatlakozhatnak – teljesen önkéntes alapon – melyek vállalják, hogy közérdekű adataik teljes körű közzétételével tökéletesen átláthatóvá teszik a gazdálkodásukat és a működésüket.²⁸

2. Gyakorlati kérdések

Nyilvános közmeghallgatás

A transzparencia ügyét nagyban segíti, ha a választópolgárok a politikai kampány időszakán kívül is találkozhatnak a választott képviselőkkel (önkormányzati képviselők), ahol személyesen oszthatják meg panaszait, javaslataikat. A személyes kapcsolatfelvétel lehetősége a demokratikus intézményekbe vetett bizalmat erősíti.

Az önkormányzatiság a közvetlen demokrácia bástyája, ahol a magánérdek és a közérdek közvetlenül találkozik a napi gondok szintjén.

Az Möt. 54. §-a szerint „a képviselő-testület évente legalább egyszer előre meghirdetett közmeghallgatást tart, amelyen a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek képviselői a helyi közügyeket érintő kérdéseket és javaslatot tehetnek. Az elhangzott javaslatra, kérdésre a közmeghallgatáson vagy legkésőbb tizenöt napon belül választ kell adni.” A nyilvános közmeghallgatás alapvetően a képviselő-testületi működés sajátos formája. A képviselőkkel való kapcsolattartás az Möt. 32. § (2) bek. k) pontja szerint az önkormányzati képviselő kötelezettsége, a lakossági fórumok tartását az SZMSZ szabályozhatja [53. § (3) bek.].

A közmeghallgatások nyilvánosak, és a problémamegoldás ideális, a transzparencia szempontjából is hatékony intézményei.

A közmeghallgatások hatékonyságának fokozásához érdemes azok megvalósításához modern kommunikációs technikákat is igénybe venni. Példaként felhozható és megfontolásra érdemes, hogy a felteendő kérdések nyilvánosságának biztosítása a település honlapján serkentőleg hathat, javíthatja az átláthatóságot, a duplikált kérdések gyakorlatát megszünteti, szélesebb nyilvánosságot és bevonást biztosít. A megválaszolt és a megválaszolandó kérdések tekintetében el lehet járni úgy is, hogy mindenkinek elküldésre kerül minden kérdésre adott válasz is. Ezek nyilvánossága úgy kezelhető, mintha a település tudásbázisa lenne, nem pedig egy egyéni kérdésre adott válasza a testületnek.

Ehhez ki kell lépni a jegyzőkönyv kategóriából, ki kell emelni a tartalmi elemeket és strukturáltan elérhetővé tenni az interneten, így a proaktív információszabadság és hozzáférés érdemi minőségi változást hozhat. Mindennek támogatására fejlett és inspiráló adatszabványok állnak rendelkezésre.

Átláthatóság és sajtószabadság

A véleménynyilvánítás szabadsága magában foglalja – többek között – a sajtószabadságot is, amelynek tekintetében az információszabadság további garanciákat biztosít.

A strasbourgi székhelyű EJEB egy magyar vonatkozású eset kapcsán foglalkozott a sajtó- és az információszabadság összefüggéseivel. A Társaság a Szabadságjogokért kontra Magyarország ügy alapját az képezte, hogy egy civil szervezet közérdekű adatigényléssel fordult az Alkotmánybírósághoz, amelynek keretében az egyik politikusnak a Btk. drogbűncselekményekkel kapcsolatos

²⁸ <http://pazmand.localinfo.hu/hirek/atlathato-korrupciomentes-telepulesek-kerestetnek/>

indítványának tartalmát szerette volna megismerni.²⁹ Az adatigénylést azonban az Alkotmánybíróság megtagadta, ezért a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) bírósághoz fordult, amely elutasította a kérelmét.

Ezt követően az EJEB az ítéletében a közérdekű adatigénylést benyújtó civil szervezetet a sajtóhoz hasonló társadalmi „házőrző kutya” entitásnak minősítette.³⁰ Ebben a vonatkozásban állapította meg azt, hogy a magyar hatóságok beavatkoztak a TASZ-t megillető „információhoz való hozzáférés jogába”, mivel akadályozták a közérdeklődésre számot tartó adatok jogszerű összegyűjtését.³¹ A testület szerint amennyiben egy állam monopóliumhelyzetben van a birtokában lévő közérdekű adatok vonatkozásában, egyfajta cenzúrával ér fel az, ha megtagadják a hozzáférést ezekhez az információkhoz. Ezért kimondta, hogy a „közérdekű információkhoz való hozzáférés megakadályozása céljából emelt akadályok elbátortalaníthatják a médiában vagy más hasonló területen tevékenykedő szereplőket attól, hogy ilyen ügyekkel foglalkozzanak. Ennek eredményeként előfordulhat, hogy nem tudják betölteni fontos, »társadalmi házőrző kutya« szerepüket, s az ilyen akadályok hátrányosan érinthetik e szereplők azon képességét is, hogy pontos és megbízható információkat szolgáltatásanak.”³²

Listázások, a közérdekű adatigénylések határa

Az információs szabadság szempontjából a nyilvánosság eredeti jogalkotói céljával ellentétes tendencia rajzolódott ki azokból a közérdekű adatigénylésekből, amelyek egyes közfeladatot ellátó szervek, sőt szakmák teljes állományára tételes adatkéréseket fogalmaztak meg. A Klebelsberg Intézményfenntartó Központnak címzett, mintegy 140.000 foglalkoztatott közérdekből nyilvános személyes adatainak (pl. név és juttatási adatok) tételes lekérésére vonatkozó adatigénylések kapcsán született hatósági állásfoglalás³³ emlékeztetett arra, hogy a személyes adatok nyilvánossága csak a közfeladat ellátása körében és alkotmányosan csak olyan mértékig indokolt, amely e cél eléréséhez szükséges. Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) szellemiségével a személyes adatok ilyen, az Alkotmánybíróság által „késztező adatkezelésnek” minősített megismerése nem áll összhangban. Az adott szerv gazdálkodását az állampolgárok anélkül is képesek ellenőrizni, hogy a közalkalmazottakat a magánéletük – például későbbi munkavállalásuk – szempontjából hátrányos helyzetbe hoznák, és belőlük ellenérzést váltanának ki az ilyesfajta listázásokkal. A cél a lista név nélküli kiadásával, illetőleg összesített adatok szolgáltatásával is megvalósítható.

A pedagógusok magánszférájának ilyen mértékű korlátozása, egy teljes szakma listázása, az érintettek szakmai életének, bérezésének effajta feltérképezése egyenlőtlen helyzetbe hozhatja őket a munkaerőpiacon is. A közszférában foglalkoztatottak ilyen listázása továbbá lehetőséget teremthet az úgynevezett zsákmányrendszer kialakítására is, amely a szakmai közigazgatással szemben a politikai elkötelezettség látszatát sugallja.

Közzététel és a közbizalom

A közfeladatot ellátó szerv, amely a szervezetéről és gazdálkodásáról a törvényben kötelezően közzéteendő adatokon túl is megjeleníti honlapján minden fontosabb adatát, vállalt szerződésai tárgyát és összegét, nagyban hozzájárul ahhoz, hogy a polgárai elhiggyék, transzparensten működik és nincsen titkolnivalója.

²⁹ Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary, no. 37374/05, 14 April 2009.

³⁰ Társaság a Szabadságjogokért-ügy § 27; vö. 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás IV. 1.1.

³¹ Társaság a Szabadságjogokért-ügy § 36.

³² Társaság a Szabadságjogokért-ügy § 38.

³³ NAIH-2774-2013-V. számú ügy

Az a közfeladatot ellátó szerv, amely a közérdekű/közérdekből nyilvános adatok közzétételét elmulasztja, az egyedi közérdekű adatigénylésekre nem vagy nem érdemben válaszol, illetve a sajtóérdeklődéssel szemben is elzárkózik, amellet, hogy törvényt sért, a választópolgárokban annak a gyanúját kelti, hogy a gazdálkodása nem megfelelő és titkolnivalója van.

„Bárki” közérdekű adatigényléssel élhet, „bármilyen” célból

A közfeladatot ellátó szervek sok esetben az adatigénylő kilétét firtatnák, az alkotmányos alapjog esetében azonban a kérelmező bárki lehet, akár a sajtó képviselője is. Ugyanígy nem vonható górcső alá a kérelmező adatigénylésének célja, ami tetszőleges és nem befolyásolhatja az adatigénylés sikerét. Az adatigényléssel kapcsolatos azon kritikákra pedig, hogy az adatigénylő gyakorlatilag nem a közérdekű adatokat kívánja megismerni, hanem csupán a joggal való visszaélést valósítja meg, a NAIH elnöke egy állásfoglalásban³⁴ akként reflektált, hogy az alapvető jog érvényesülési határainak meghatározása, korlátainak kijelölése, valamint a joggal való visszaélés megállapítása nem a NAIH feladata. Mindettől függetlenül a közérdekű adatok közérdekű adatok maradnak, akkor is, ha egyvalaki, akkor is, ha többen és többször igénylik, akkor is, ha sok adat vagy jelentős terjedelmű adat az adatigénylés tárgya. A joggal való visszaélés megállapítása az eset összes körülményeinek mérlegelése után a bíróság hatáskörébe tartozhat, azonban figyelembe kell venni, hogy az információszabadság nem polgári jogi igény, hanem alapvető jog. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint 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 csupán. Az Infotv. ugyanakkor a joggal való visszaélésre lévő tekintettel történő alapjog-korlátozást lehetővé tevő rendelkezést nem tartalmaz.

3. Önellenőrző kérdések

1. Mely alapvető jogokhoz van a legszorosabb kapcsolata az információszabadságnak? (3 pont)
 - a. személyes adatok védelméhez való jog
 - b. tisztességes közélet
 - c. demokráciához való jog
 - d. véleménynyilvánítás szabadsága
 - e. közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog

2. Melyek az információszabadság legfőbb funkciói? (5 pont)

3. Mely állítás tükrözi leginkább az információszabadság legfőbb funkcióját a demokráciában?
 - a. Az információszabadsághoz való jog mindenkit megillet, ám a különböző adatokhoz való hozzáférés még nem jelenti azt, hogy ezzel a polgároknak foglalkozniuk is kell. Azért választották meg az aktuális hatalmat, hogy ezt a nagy terhet levegye a polgárok válláról, és helyettük járjon el ilyen ügyekben. A jelmondat: bízz a hatalomban, az majd meghálálja!
 - b. A hatalom azért létezik, hogy a választópolgárok nevében járjon el. A választói akarat kifejezése a választások alkalmával elegendő legitimitációt adott a döntéshozatalra, a bizalom ismételt artikulálására a következő választás ad lehetőséget.
 - c. A hatalom közérdekből létezik, az információkat a köz érdekében használják fel, a hatalom elszámoltathatóságához pedig információra van szükség. A titkosság rossz bűnsegédként leplezi az önkényt, a rossz működési hatékonyságot és a korrupciót.

³⁴ NAIH-1361-2/2014/V. számú ügy.

4. Egy választópolgár ügyfélfogadási időn kívül személyesen érdeklődik az önkormányzat munkatársától a következő képviselő-testületi ülés témájáról. A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapjog figyelembevételének szempontjából melyik a helyes válasz?
- „Bízva ránk, minden a legnagyobb rendben lesz, majd az ülés után befáradhat, és megtekintheti a hirdetőtáblán a döntéseket.”
 - „Jelenleg nincs ügyfélfogadási idő, a képviselő-testületi ülés napirendjét megtalálja itt a hirdetőtáblán, valamint a www.onkormanyzat.hu/kozgyules/napirend oldalon.”
 - „Kérem, hogy ne akadályozza a munkánkat, nem érünk rá mindenki kérdéseivel egyenként foglalkozni. Ön úgy szavazott, hogy bízunk bennünk, tegyen ennek megfelelően.”
5. A minisztérium egyik munkatársa kap egy e-mailt, amelyben az előző napon a sajtóban idézett államtitkári nyilatkozat másolatát kéri megküldeni. Mi az információszabadság érvényesülése szempontjából a helyes eljárás?
- Nem reagál rá, hiszen az ő munkaköri leírásában nem szerepel az állampolgárokkal való kommunikáció, ráadásul felhatalmazása sincs, hogy kifelé tájékoztatást adjon.
 - Tájékoztatja az érdeklődőt, hogy továbbította az illetékes munkatársnak a kérését, aki gondoskodik majd a másolat megküldéséről.
 - Válaszol az érdeklődőnek: „A sajtóban minden elemét idézték a nyilatkozatnak, onnan megismerheti annak tartalmát.”

II. MODUL: KÖTELEZŐ KÖZZÉTÉTEL

1. Bevezetés

Felmerülhet a kérdés: miért lényeges, hogy a közfeladatot ellátó szerv szervezetére, tevékenységére, illetve gazdálkodására vonatkozó adatok folyamatosan, teljeskörűen és naprakészen bárki számára elérhetőek legyenek? Miért nem elegendő a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó igények teljesítése?

A kérdésre léteznek egy elvi és egy gyakorlati válasz is.

Az elvi válasz: a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog alkotmányos alapjog, amelynek kiteljesítése a közfeladatot ellátó szervek egyik feladata, és amelynek alapján a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok bizonyos körének proaktív közzétételét írja elő az Infotv. és egyéb törvények.

A gyakorlati válasz: a proaktív közzététel – bár első ránézésre talán szükséges rossznak tűnik, mégis – több előnnyel, haszonnal jár a közfeladatot ellátó szerv számára. Nem teljesítése viszont jelentős veszélyeket rejt magában úgy az egyes szervezetek, mint a társadalom szintjén.

Vizsgáljuk meg közelebbről ezeket az előnyöket!

- Standardizáltság, tervezhetőség;
- a korrupciós veszélyeztetettséget csökkentő hatás;
- a társadalmi részvételt erősítő hatás.

Most tekintsük át részletesebben az egyes előnyöket, pozitív hatásokat!

1.1. Standardizáltság, tervezhetőség³⁵

Az Infotv., valamint egyes, a közérdekű adatok közzétételét előíró jogszabályok, például a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény, a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény vagy a mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény tételesen meghatározzák a közzéteendő adatok körét és a közzététel időpontját, helyét és módját, míg külön jogszabály, a közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról szóló 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet³⁶ iránymutatást ad a közzétételi egységek felépítésére is.

Ebből az következik, hogy – a találmányra érkező közérdekű adatigénylésekkel ellentétben – megfelelő munkaszervezés mellett a közérdekű adatok közzététele jól tervezhető, viszonylag könnyen végrehajtható feladat. Ehhez, a gyakorlati tapasztalatok alapján a felkészült szakemberek precíz munkavégzése mellett, a közöttük lévő aktív kommunikáció, valamint a felelősségi köröket pontosan behatároló belső szabályozók megléte nyújtja a legnagyobb segítséget.

A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok közzétételének gyakorlati megszervezésével kapcsolatos részletekről a jelen modul további részében esik szó.

1.2. A korrupciós veszélyeztetettséget csökkentő hatás

„A nyilvánosságot méltán dicsérik mint a társadalmi és gazdasági bajok orvosságát. A napfényt tartják az egyik legjobb fertőtlenítőszernek, a villanyfényt pedig a legeredményesebb rendőrnek”³⁷ – írta

³⁵ Az EU joga is nagy hangsúlyt fektet a közérdekű információk megismerhetőségére, lásd pl. az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001R1049&from=HU>

³⁶ Lásd: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=93366.260772

³⁷ Louis D. Brandeis: *Other People's Money*. Frederick A. Stokes Company, New York, 1914.

az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának egyik bírója kicsivel több mint száz évvel ezelőtt – és gondolata változatlanul megállja a helyét ma is.

Ha térben és időben közelebből, vagyis a jelenkori Magyarország vonatkozásában kívánjuk vizsgálni a közfeladatot ellátó szerveket a korrupciós kockázatok tekintetében, akkor elsősorban az integritáskultúra hazai elterjesztésének úttörője, az Állami Számvevőszék Integritás Felméréseit³⁸ érdemes alapul venni.

A Felmérés módszertana abból indul ki, hogy a korrupciós kockázatok szempontjából valamennyi költségvetési szerv veszélyeztetettnek számít. Ez alatt azt értjük, hogy az adott intézménynek a más személyekkel és szervezetekkel folytatott együttműködése során milyen valós vagy vélt lehetőségek merülnek fel, amelyek az együttműködő fél számára jogosulatlan előnyöket jelenthetnek, az adott intézmény – vagy tágabb értelemben a közszféra – számára pedig valamilyen kárt okozhatnak.³⁹ Nem szükségszerűen következik be tehát visszaélés, ám a költségvetési szerv kitétsége, veszélyeztetettsége fennáll. A korrupciós veszélyeztetettség természetesen nem általánosságban áll fenn, hanem a költségvetési szerv bizonyos tevékenységei, illetve jogállása kapcsán. Ezeket nevezzük eredendő veszélyeztetettségi tényezőknek.

Ide tartoznak például:

- a jogalkotással közvetlenül összefüggő hatáskör;
- a hatósági hatáskör;
- a közpénzzel, közvagyonnal való gazdálkodás;
- a közszolgáltatás nyújtása;
- az alárendelt szervek, illetve háttérintézmények megléte;
- a belső szabályozás minősége (világos vagy ellentmondásos, teljes vagy hiányos-e).

Ezek az eredendő veszélyeztetettségi tényezők nem statikusak egy adott szervnél. A szerv működésével összefüggő tényezők – bár önmagukban kedvezőek lehetnek egy szerv „életében”, mint pl. az EU-s források elnyerése – összességében ronthatnak a szerv korrupcióveszélyeztetettségi helyzetén, míg a kockázatokat mérséklő kontrollok kiépítésével és működtetésével a korrupciós veszélyeztetettség is enyhíthető.

No de hogyan kapcsolódik mindez a közérdekű adatok proaktív közzétételéhez?

E kérdés megválaszolásához vessünk újból egy pillantást az eredendő veszélyeztetettségi tényezőkre, és vetítsük rá azokat az Infotv. 1. melléklete, vagyis az általános közzétételi lista szerinti adatkörökre. Láthatóvá válik, hogy a kötelezően közzéteendő adatok „kemény magja”, az általános közzétételi lista adatai egyben eredendő veszélyeztetettségi tényezőket is megtestesítenek, illetve korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezőt is megtestesíthetnek.

Ezeknek az adatoknak a közzététele önmagában nem minősül kockázatokat mérséklő kontrollnak. Vagy mégis?

Korábban már kifejtettük, hogy a közigazgatási szerv akkor működik átláthatóan, ha a tevékenysége, működése, döntéshozatala érthető, dokumentált és ellenőrizhető.

³⁸ Az Állami Számvevőszék 2009 óta végez integritásfelmérést. Ennek alapját a közintézmények integritásának erősítését célzó holland modell képezte, amelyet az elmúlt években a hazai viszonyokra adaptáltak, ezzel önálló „magyar modellt” hoztak létre. A kormányzati szervekre vonatkozó 2015. évi jelentés megtalálható az alábbi címen: http://integritas.asz.hu/uploads/files/2015_korm_szervek_v%C3%A9gleges_al%C3%A1%C3%ADrt_cs%C3%B6kk%20m%C3%A9ret.pdf

³⁹ Az Állami Számvevőszék elemzése a 2015. évi integritásfelmérés „helyi önkormányzatok” intézménycsoportban mért eredményeiről. 2016. március. https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2016/07_int_felmeres_onkorm.pdf?download=true

Márpedig mindezeknek az alapfeltétele a megismerhetőség, vagyis a szervezetre, tevékenységre, gazdálkodásra vonatkozó adatok nyilvános rendelkezésre állása. Ha pedig mindehhez még hozzá tesszük Brandeis bíró tézisét, miszerint a nyilvánosság a legjobb rendőr, könnyen beláthatjuk, hogy a közérdekű adatok proaktív közzététele már önmagában csökkenti egy közfeladatot ellátó szerv korrupciós kitétségét.

1.3. Társadalmi részvételt erősítő hatás

A proaktív közzététel (teljesítése) és a közbizalom közötti összefüggés első látásra is magától értetődik: a közfeladatot szabályszerűen, felelősségteljesen, és a nyilvánosság előtt ellátó szerv megítélése kedvezőbb, mintha ezeket a feltételeket a szerv nem teljesítené.

A proaktív közzététel megfelelő teljesítésének ugyanakkor közvetve, a közbizalom erősítésén keresztül jelentős befolyása van a társadalmi részvételre is, mégpedig objektív és szubjektív oldalról egyaránt.

Objektív oldalról tekintve azt mondhatjuk, hogy az állampolgár akkor tud felelősségteljesen részt venni a közéletben, megalapozottan véleményt formálni a különböző közügyekben, felkészülten és felelősen eljárni a saját ügyében, ha rendelkezésére állnak a döntéshez vagy a véleményformáláshoz szükséges adatok és információk.

Ez viszont szorosan összefügg a szubjektív oldallal is, vagyis azzal, hogy az állampolgár úgy gondolja: érdemes a közügyekkel kapcsolatban fellépnie; ha pedig egyedi ügyében (például közigazgatási hatósági eljárás keretében) kell eljárnia, akkor a fellépését nem a „Hivatalhoz” történő folyamodás, hanem a közfeladatot ellátó szerv segítségének igénybevétele jellemzi, vagyis az ellenőrző-engedélyező állam és az állampolgár viszonya felől a szolgáltató, elérhető állam és a polgára viszonyának felé történik elmozdulás.

Ezzel szemben az átláthatatlanul működő közfeladatot ellátó szerv (például az az önkormányzat, amely működéséről a legcsekélyebb mértékben sem tölt fel adatokat a honlapjára) elbizonytalanítja, elidegeníti a lakosokat, akiknek körében a szervvel kapcsolatos negatív-passzív hozzáállás alakul ki.

Azoknál a közfeladatot ellátó szerveknél, amelyek közvetlenül találkoznak az állampolgárral mint ügyféllel vagy szolgáltatót igénybe vevővel, ez a negatív-passzív állampolgári hozzáállás akár a szerv eredményes feladatellátását is veszélyeztetheti, például ha az állampolgár azért nem tesz bejelentést egy általa észlelt illegális személtlerakóról, mert úgy érzi, hogy a hatóság nem kezelné hatékonyan a problémát. Mindez pedig hosszú távon a többi közigazgatási szerv általános megítélését is rontja, s így a közszféra ép, sértetlen – vagyis integráns – működésébe vetett bizalmat ássa alá. Mindezeknek pedig nemcsak a konkrét szerv megítélésére, illetve működésére nézve vannak negatív következményei, hanem ennél jóval szélesebb körben is. Az információszabadság széles körű megvalósítása ugyanis egyrészt a békés, igazságos és befogadó társadalom, másrészt pedig a hatékony joguralom, a korábban már említett jó kormányzás alapköve – ez utóbbiak ráadásul a fenntartható fejlődés előfeltételei.⁴⁰

Mindezek mellett szükséges kitérni arra is, hogy az állampolgárok legnagyobb része számára a jogi, bürokratikus nyelv használata komoly akadályt jelent az egyes szövegek tartalmi, érdemi megértésében. Éppen ezért minden intézkedés, amely információ szinten, szövegszinten teszi elérhetőbbé, közérthetőbbé az egyes szövegeket, egyúttal javítja az érdemi bekapcsolódást a közügyekbe ezáltal csökkentve az információs hatalomtól való megfosztottság érzetét. E koncepció nem más mint az ún.

⁴⁰ Mindezt megerősíti az ENSZ Közgyűlése 2015. szeptember 25-én elfogadott, 70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development című határozatának 35. bevezető bekezdése, valamint 16.6. (a hatékony, felelősségteljes és átlátható intézmények fejlesztése a közigazgatás valamennyi szintjén) és 16.10. (a közérdekű adatokhoz való hozzáférés biztosítása és az alapvető szabadságok nemzeti joggal és nemzetközi megállapodásokkal összhangban történő védelme) szakaszainak célkitűzései. Lásd: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E

plain language, avagy a közérthető fogalmazás módszertana,⁴¹ amelynek segítségével csökkenthető a bürokratikus nyelv használatából fakadó átláthatatlanság.

Összefoglalva tehát elmondható, hogy a közzététel ellátó szervek a proaktív és közérthető közzététellel nemcsak a törvényi kötelezettségeiknek tesznek eleget, hanem elősegítik a hosszú távon fenntartható és működőképes állam és az állampolgár partnerségén alapuló államigazgatást is.

1.4. Egy lépés előre: a proaktivitás mint a kötelező jogszabályi minimum meghaladásának eszköze

Az imént láthattuk, hogy a proaktív, vagyis kérés nélküli, a törvény előírásánál fogva végbemenő közzététel milyen kedvező hatásokkal jár az egyedi szerv szintjén és társadalmi szinten is, illetve milyen veszélyeket rejt magában az elmaradása.

Van ugyanakkor a proaktivitásnak egy másik jelentése is: a kifejezés nemcsak az önműködő módon, kérés nélkül végbemenő folyamatokra, hanem az előrelátó gondolkodásmódra és azon alapuló cselekvésre is utal. Ebben az értelemben a proaktív közzététel a közzététel ellátó szerv vezetői, illetve illetékes munkatársai előrelátó, előre gondolkodó hozzáállását jelenti.

Miben áll ez az előrelátás?

Maga az Infotv. is lehetővé teszi, hogy az általános, illetve különös közzétételi listák mellett a közzététel ellátó szerv a közzétételre vonatkozóan további vállalásokat tegyen. Ennek módja az Infotv. 37. § (3) bekezdése szerinti egyedi közzétételi lista létrehozása, azon belül is az az eset, amikor a közzétételre kötelezett szerv vezetője – a NAIH véleményének kikérésével – az általános, illetve különös közzétételi listán túl további kötelezően közzéteendő adatkört határozhat meg saját maga számára, vagy az irányítása, felügyelete alá tartozó szervekre vagy azok egy részére vonatkozólag. Ezt a listát azután a szerv vezetője köteles évente felülvizsgálni, mégpedig a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó igények témaköreinek fényében, s azt a jelentős arányban, illetve mennyiségben felmerült adatigénylések szerint kiegészíteni.

Mit jelent mindez?

Nem más, mint hogy a közzétételre kötelezett szerv túlteljesítheti a kötelező minimumot és közzéteheti mindazokat az adatokat, amelyekről helyesnek tartaná, ha a lakosság minél szélesebb köre értesülne róluk. Természetesen a személyes adatok védelmére, illetve a minősített adat kezelésére vonatkozó követelményrendszernek ez esetben is érvényesülnie kell.

Az Infotv. ösztönző, támogató szabályrendszerével a NAIH gyakorlata is összhangban áll. A Hatóság az elmúlt években minden esetben támogató véleményt adott – a személyes adatok védelmének érvényesülése esetén – azoknak a szervezeteknek, amelyek egyedi közzétételi lista kialakítását határozták el. Ez a gyakorlatban az önkormányzatok oldaláról, az önkormányzati rendelet alkotás iránti igény formájában jelentkezett, és a gazdálkodási adatok körére vonatkozott, például az általános közzétételi listában közzéteendő ötmillió forintos értékhatárt elérő szerződések adatain túl akár már a százezer forintot elérő szerződések adatait is közzé kívánták tenni honlapjukon.⁴²

⁴¹ A módszertannal kapcsolatos további részletekért lásd: <http://plainlanguagenetwork.org/>

⁴² A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság Beszámolója a 2015. évi tevékenységéről B/8388, 58. oldal. Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, Budapest, 2016. <http://naih.hu/files/NAIH-BESZ-MOL--2015-MID-RES.pdf> Lásd továbbá például: http://www.naih.hu/files/infoszab-allasf-NAIH-6291_V_2012-4-allas-foglalas.pdf

2. Gyakorlati kérdések

2.1. Általános tájékoztatási kötelezettség

A közfeladatot ellátó szerv az Infotv. alapján a feladatkörébe tartozó ügyekben köteles elősegíteni a közvélemény pontos, gyors és hiteles tájékoztatását.

A tájékoztatásnak különös tekintettel az alábbiakra kell kiterjednie:

- az állami és önkormányzati költségvetés, valamint azok végrehajtása;
- az állami és önkormányzati vagyon kezelése;
- a közpénzek felhasználása és az erre kötött szerződések;
- a piaci szereplők, magánszemélyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozó adatok.

A tájékoztatásnak két formája van:

- a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény, illetve az erre adott válasz;
- az elektronikus közzétételi kötelezettség, a proaktivitás.

A közérdekű adatokról és a közérdekű adat megismerésére vonatkozó adatigényekről már volt szó. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog Alaptörvényben foglalt alapjog. A tájékoztatás másik formája az elektronikus közzététel, amelynek részleteit elsődlegesen az Infotv., másodsorban az ágazati törvények határozzák meg.

Az elektronikus közzététel egyik előnye, hogy így a közfeladatot ellátó szerv közérdekű adatai előzetesen, ún. proaktív módon válnak megismerhetővé bárki számára. A megismerés azonban nem minden közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatra vonatkozik, hanem csak amelyet jogszabály vagy a szerv vezetője határoz meg.

Megkülönböztetünk egymástól:

**általános,
különös és
egyedi közzétételi listát:**

- azokat az adatokat, amelyek megismerését az Infotv. 1. számú melléklete, az ún. „Általános közzétételi lista” határozza meg, **általános közzétételi listának**;
- azokat, amelyeket más ágazati jogszabályok határoznak meg, **különös közzétételi listának**;⁴³
- azokat pedig, amelyeket a szerv vezetője a NAIH véleményének kikérésével vagy jogszabályi kötelezettségének megfelelően a szervre, irányítása vagy felügyelete alatt álló szervekre, vagy azok egy részére kötelezően előír, **egyedi közzétételi listának** nevezzük.⁴⁴

A fentiekből megállapítható, hogy minden, közfeladatot ellátó szervnek rendelkeznie kell általános közzétételi listával; különös közzétételi listával már csak annak a szervnek, amelynek ágazati jogszabály ír elő közzétételt; egyedi közzétételi listával pedig az a szerv rendelkezik, amely szerv vezetője ezt akár jogszabály alapján, akár más megfontolásból kötelezővé tesz. A különös közzétételi listánál megengedett, míg az egyedi közzétételi listánál kötelező kikérni a NAIH véleményét.

⁴³ Minden oktatási és nevelési intézményben van ilyen lista, célja szülők tájékoztatása a tantervről, a pedagógusok végzettségéről, a tanított tantárgyakról stb.

⁴⁴ Állami vagyonnal gazdálkodó bankok tekintetében egyedi közzétételi listát kell készíteni a rábizott vagyonról, eszközökről, forrásokról.

A fenti közzétételi listáktól tartalmilag eltér a nemzetbiztonsági szolgálatok által közzéteendő adatok köre. Az Infotv. a NAIH véleményénél értelemszerűen szűkebben engedi meghatározni az ilyen szervezetek közzétételi listáját. A részleteket pedig a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok által közzéteendő adatok köréről szóló 7/2005. (XII. 28.) MeHVM rendelet határozza meg.

2.2. A közzététel alapvető formai kellékeinek áttekintése

Internetes honlap

A kötelező közzétételi körbe tartozó adatokat az alábbi közfeladatot ellátó szervezeteknek a saját honlapjukon kell közzétenniük:

- Köztársasági Elnök Hivatala;
- Alkotmánybíróság Hivatala;
- Alapvető Jogok Biztosának Hivatala;
- Országgyűlés Hivatala;
- Állami Számvevőszék;
- Magyar Tudományos Akadémia;
- Magyar Művészeti Akadémia;
- Országos Bírósági Hivatal;
- Legfőbb Ügyészség.

Ugyanez a szabály vonatkozik a központi államigazgatási szervekre (a kormánybizottságok kivételével), valamint az országos kamarákra, továbbá a fővárosi és megyei kormányhivatalokra.

Az a szerv, amely ebbe a felsorolásba nem tartozik bele, maga döntheti el, hogy saját vagy társulásaik honlapján, illetve a felügyeletüket, szakmai irányításukat vagy a működésükkel kapcsolatos koordinációt ellátó szervek által fenntartott, esetleg erre a célra létrehozott központi honlapon teszi közzé az adatait.

Ebbe a csoportba sorolhatók az önkormányzatok és az oktatási intézmények, amelyek maguk döntenek el, hogy saját vagy társulási, fenntartói, felügyeleti stb. honlapot választanak a közzétételre. A közzététel önnyebbséget jelent azon közoktatási intézmények számára, amelyek nem látnak el országos vagy térségi feladatot, mivel az ilyen intézmények az ágazati jogszabályokban meghatározott közzétételi kötelezettségüknek az ott meghatározott formában is eleget tehetnek. A térségi vagy országos hatáskört ellátó közintézményeknek azonban továbbra is fennáll a választás lehetősége.

Amennyiben a közzétételre kötelezett szervezet nem a saját honlapon teszi közzé az adatait, a közzéteendő adatokat az adatközlőnek küldi meg. Ebben az esetben az adatközlő felel az adatok közzétételéért.

- Az internetes honlapért felelős (adatközlő) szervezetnek a honlapot úgy kell kialakítania, hogy az
- alkalmas legyen a közzétételre,
 - folyamatosan üzemeljen,
 - az adatok közzétételének időbelisége és témaköre megállapítható legyen,
 - az esetleges üzemzavar elhárítható legyen.

Amennyiben az adatfelelős szerv teszi közzé az adatokat a saját honlapján, akkor a szerv egyben az adatközlő feladatát is ellátja, tehát a fent leírt kötelezettségeknek neki kell eleget tennie.

Az adatoknak a „Közérdekű adatok” kifejezés alatt kell megjelenniük.

A közadattár linkje a „Közérdekű adatok” alatt elérhető, látható helyen legyen.

Digitális formában történő közzététel

A digitális forma bizonyára mindenkinek mást jelent. Valóban nagyon sok digitális formát ismerhetünk, amelyet a számítógép olvasni vagy kezelni tud, ezért néhány megkötést szükséges alkalmazni.

A honlapon közzétett adatnak részleteiben is adatvesztés- és torzulásmentesen kimásolhatónak kell lennie.

A számítógép általi olvashatóság teszi lehetővé az adatok kereshetőségét. Habár ezt az Infotv. nem említi feltételként, a közérdekű adatok pontos, gyors megismerését éppen a kereshetőség teszi lehetővé. Az adatok kereshetőségét a honlap informatikai fejlettsége határozza meg. Az egyszerű honlapokon még keresőablak sincsen, ezeket nevezzük statikus honlapoknak. Nagyobb teret engednek a keresésének azok a honlapok, amelyek kulcsszavakra teszik lehetővé a keresést, de ez is okozhat problémát, hisz ha nem a kulcsszóra keresünk rá, bizony nem találjuk meg a keresett adatot. A jelenleg elfogadott rendszernek az optikai karakterkereső rendszert, az ún. OCR-t tekinthetjük. A kulcsszavak mellett itt szinonimaszótárt is létrehozta a rendszerfejlesztők, a találati arány így szélesebb a keresett adatnál.

A ma használatos honlapok egy része sajnos statikus honlap, így az ott közzétett adat csak akkor ismerhető meg, ha a kereső fél ismeri az adott szerv honlapjának a felépítését. Ezen a problémán segítenek a közzétételi listák, hiszen ezek meghatározzák, hogy mely adatok milyen szerkezetben jelenjenek meg. Általános szabály, hogy a közérdekű adatokat a „Közérdekű adatok” kifejezés alatt kell közzétenni. A kereshetőséget jelenleg az egységes közadatkereső rendszer teszi lehetővé. Az ún. Közadattár a Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. üzemelteti. A közzétételre kötelezett, közfeladatot ellátó szerveknek a közzétett adataikat ezen a honlapon is közzé kell tenniük. A közzétételt egy informatikai program segíti, amelynek segítségével az adatközlő az adatokat feltölti a Közadattárba. A Közadattárba felvitt adatok egységes szempontok szerinti hozzáférést biztosítanak a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokhoz.

Az adatok feltöltése az Infotv. szerint kötelező. Elmaradása esetén a hagyományos ombudsmani eszköztár teljes egészében alkalmazható, így szankciónak számít például a jelentés mint intézkedés alkalmazása.

Korlátozástól mentes és díjmentesen nyomtatható formátum

A közzétett adatokat bárki ingyenesen megismerheti – ennek alapja a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő alapjog. Fontos követelmény, hogy az adatok megismeréséhez a fél regisztráció nélkül férjen hozzá, ez biztosítja ugyanis az anonimitás lehetőségét. Az adatközlő szervnek az az érdeke, hogy az általános, különös vagy egyedi közzétételi listák alapján közzétett adatokkal átláthatóbbá, nyíltabbá tegye a működését, és megelőzze azokat a kérdéseket, amelyek ezek hiányában egyedi adatigényként érkeznének a hozzá.

Időbeli korlát

Az adatok megismerésének azonban van időbeli korlátja. Az Infotv. minden közzétételi egységhez megőrzési időt rendel. Ezek a következők lehetnek:

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

Tekintsünk át néhány példát, kifejezést az adat megismerésének időbeliségével összefüggésben!

Az előző állapot törlendő: ez az irányadó azoknál az adatoknál, amelyek a szerv aktuális szervezeti felépítését, a vezetők nevét, elérhetőségét, az ügyfélszolgálat elérhetőségét, valamint a feladat- és hatáskörrel szóló tájékoztatókat tartalmazzák. Ezeknél az adatoknál éppen a naprakész friss információ közzététele a fontos, ezért elsődleges, hogy a régi adatok ne jelenjenek meg az aktuális adatokkal együtt.

Az előző állapot 1 évig történő, archívumban való tartásával: ez azoknál az adatoknál jellemző, amelyek a szerv irányítása, felügyelete alatt álló szervezetek, gazdálkodó szervezetek, irányított lapok, alapítványok tényére, elérhetőségére vonatkoznak. A közzététel célja itt is a naprakész információkról való tájékoztatás, egyes esetekben azonban fontos lehet a korábbi állapot ismerete is, pl. egy korábbi, már megszűnt lap, vagy egy korábban felügyelt szervezet neve.

Külön jogszabályban meghatározott ideig, de legalább 1 évig történő, archívumban való tartásával: az itt lévő közzétételi egységek a foglalkoztatottak létszámára, személyi juttatásaik összesítő adataira, a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény⁴⁵ nyilvános adataira, a közfeladatot ellátó szerv nem alapfeladatában kifizetett támogatások összegére vonatkoznak. A külön jogszabályok az egy évesnél rövidebb és hosszabb megőrzési időt is megállapíthatnak az egyes szervek részére. Az adatkezelő szervnek ebben az esetben meg kell vizsgálnia, hogy a közzéteendő adatokra vonatkozik-e egyedileg külön jogszabály.

A közzétételt követő 5 évig: az ilyen adatok a szerv gazdálkodási körébe tartoznak, mint pl. a közfeladatot ellátó szerv által nyújtott, az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény⁴⁶ szerinti költségvetési támogatások összege, a megvalósuló támogatási programok helye, az államháztartás pénzeszközeinek felhasználásával, az államháztartáshoz tartozó vagyonnal történő gazdálkodással összefüggő, ötmillió forintot elérő vagy meghaladó értékű árubeszerzések, építési beruházások adatai. Ezek az adatok tehát a közfeladatot ellátó szerv költségvetéséből kifizetett támogatások összegét, valamint a szerv saját beruházásait, működésére megkötött szerződéseinek adatait tartalmazzák. Ebben az esetben az öt évnyi megőrzési idő azonos a pénzügyi adatok megőrzési idejével; másrészt ezen adatok átláthatósága már nemcsak a naprakésztséget teszi kötelezővé, hanem szükség van az időbeli áttekinthetőségre is.

A közzétételt követő 10 évig: az ilyen adat a közfeladatot ellátó szerv éves költségvetésére, a számviteli törvény szerinti beszámolójára vagy éves költségvetési beszámolójára vonatkozik, amelyhez a kötelező közzétételi lista⁴⁷ hosszú átláthatóságot és megismerhetőséget fűzött.

Archívum: a megőrzési idők alatt sok esetben találkozhatunk az „archívumban tartás” kifejezéssel. Milyen technikai, informatikai megoldást tesz ez szükségessé? A közzétételi lista minden közzétételi egységhez megőrzési időt rendel, amely azt határozza meg, hogy legalább mennyi ideig kell az archívumban tartani az adatokat. Így pl. vannak olyan adatok, amelyeket egy, öt, vagy akár tíz évig kell az archívumban tartással megőrizni.

A közzétett adatok feltöltési ideje minden esetben olvasható a honlap felületén, így az olvasó a megőrzési idők betartásáról is tájékoztatást kap. Fizikailag ez az archívum nem különül el a valós adatoktól, az aktuális adatok alatt időrendi sorrendben találjuk meg.

⁴⁵ Lásd: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=15165.315529

⁴⁶ Lásd: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=142897.321125

⁴⁷ Tehát az Infotv. 37. § (1)–(3) bekezdésekben meghatározott közzétételi listák valamelyikére tartozó adatkör.

Az archívumban tartás valósul meg akkor is, ha az adott szerv feladat- és hatásköre megszűnik, és a korábban közzétett adatok kezelése az új illetékes szervhez kerül át úgy, hogy az előző adatkezelőre vonatkozó adatokat archívumban kezeli tovább. Az adatkezelő szerv honlapján tehát található külön „archívum” feliratot, amely éppen erre az átvett adatállományra utalhat. Az itt őrzött anyagokat az új adatkezelő szerv a kötelező közzétételi listában megjelölt időszakig köteles tárolni. A közzétételi egységeknél meghatározott kötelező megőrzési idő azonban nem jelenti azt, hogy ennek lejártakor az adatokat kötelezően törölni kell. Tehát az adatokat a megőrzési időn túl is fenn lehet tartani a honlapon.

Frissítések

Az adatok frissítésének gyakorisága az általános közzétételi lista alapján az adatok milyenségétől függően lehet:

- a változásokat követően azonnal;
- negyedévente;
- folyamatosan;
- a törvény eltérő rendelkezése hiányában a benyújtás időpontját követően azonnal;
- a változásokat követően 15 napra;
- a döntés meghozatalát követő 60. napig.

Tekintsünk át néhány példát az adatok frissítésével összefüggésben!

A változásokat követően azonnal: az olyan adatok tartoznak ide, amelyek a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörére, hivatalos nevére, székhelyére, szervezeti egységeire, vezetőinek nevére, elérhetőségére vonatkoznak. Ezek az adatok az adott szerv szervezetére vonatkozó adatokat naprakészen hivatottak mutatni.

Negyedévente: ebbe a csoportba tartozik a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó igények intézési rendje, az illetékes szervezeti egység neve, elérhetősége, a belső adatvédelmi felelős neve, a közérdekű adatigénnyel kapcsolatos statisztikai adatok, az egyéb statisztikai gyűjtések adatai, valamint a közérdekű adatok hasznosítására irányuló szerződések listája.

Ezeknél az adatoknál azonnal szembeűnik, hogy fontos az aktualizálás, de a közzététel – az adatok jellegéhez mérten – meghatározott időintervallumhoz kötött.

Folyamatosan: ezen adatok közzététele az aktualitásokhoz köthető – ilyenek a hirdetmények, a közlemények és a pályázatok; ebben az esetben a gyors közzététel alapfeltétel.

A törvény eltérő rendelkezése hiányában a benyújtás időpontját követően azonnal: az itt közzéteendő adatok közzétételi kötelezettségét más törvény határozza meg, és az az adatok jellegéből adódik. E körbe tartozik például a jogszabálytervezet és kapcsolódó dokumentumai, valamint a helyi önkormányzat képviselő-testületének nyilvános ülésére benyújtott előterjesztések, amelyeket a benyújtás időpontjától közzé kell tennie.

A változásokat követően 15 napra: a közadatok hasznosítására vonatkozó adatok. Az ide tartozó adatok a közadatok újrahasonosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvény⁴⁸ alapján kerültek megállapításra.

A döntés meghozatalát követő 60. napig: a közfeladatot ellátó szerv által nyújtott támogatási célra szolgáló összegek, és az államháztartás pénzeszközeivel történő szerződések, beruházások adatai. A gazdálkodási adatok közzétételénél a periódus meghatározása volt az elsődleges, hogy a megismerni szándékozó egységes képet kapjon a pénzügyi tevékenységekről.

⁴⁸ Lásd: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=148883.295522

2.3. A közzétételi kötelezettség belső szabályozása

Az elektronikus közzétételre kötelezett közfeladatot ellátó szerv gondoskodik a közzétételi listákon szereplő adatok naprakész, pontos és folyamatos közzétételéről, és – ha az adatközlő szerepe elkülönül – az adatközlőnek történő megküldésről.

Ha azonban az adatokat az adatközlő tölti fel, akkor ő felel a közzétételért, a folyamatos hozzáférésért, a hitelességért és az adatok frissességéért.

Mivel a felelősségi és egyes eljárásjogi kérdések az Infotv.-ben szűken kerültek megállapításra, ezért az Infotv.⁴⁹ alapján az adatfelelősnek⁵⁰ közzétételi szabályzatot (a továbbiakban: Szabályzat) kell alkotnia.

A közzétételi szabályzat lehet önálló belső norma, de lehetséges a közérdekű adat megismerésére vonatkozó belső szabályzattal való összevonása, sőt az adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzatban történő megjelenítése sem kizárt.

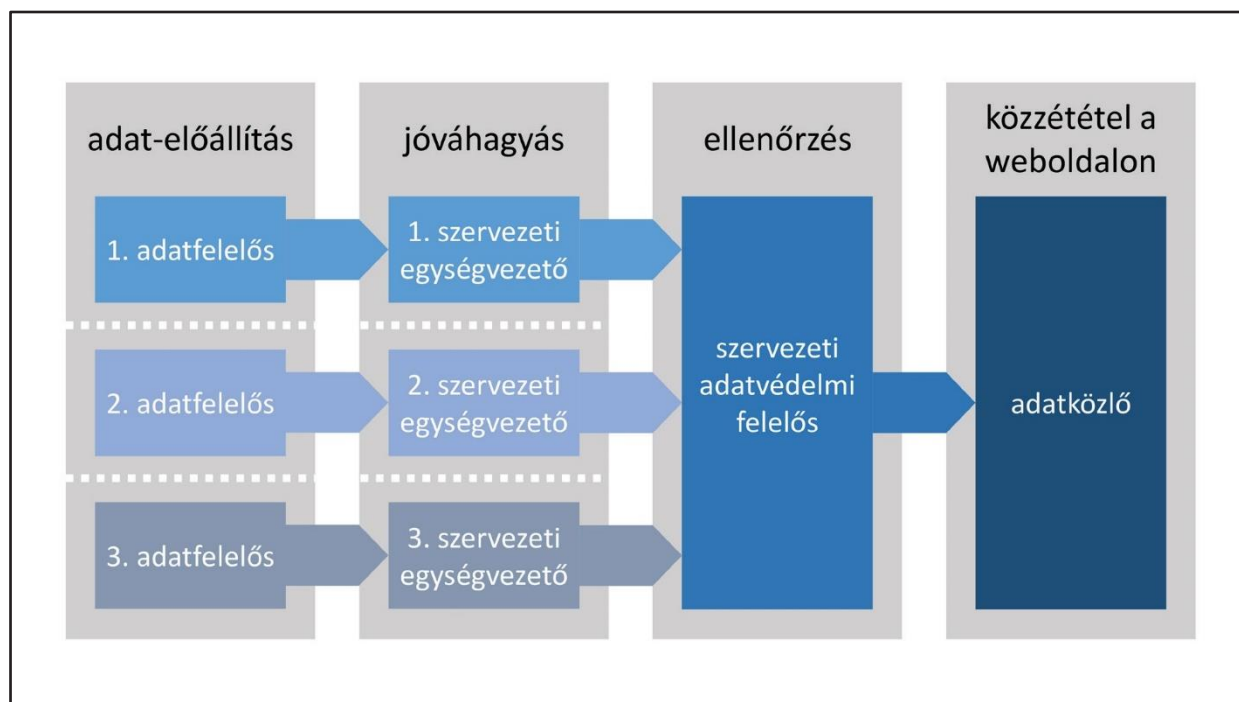
A közzétételi szabályzat lényeges elemei a következők:

Meg kell határozni az alapvető fogalmakat. Az Infotv. alapján az adatfelelős a közzétételre kötelezett szerv vagy annak vezetője, az adatközlő pedig az, aki – vagy amely szervezet – az adatokat a kijelölt honlapra feltölti. Ennek kiegészítéseként célszerű, hogy az egyes szervezeti egységeknél külön szervezeti belső adatfelelős, illetve adatközlő személy kerüljön kijelölésre. A kijelölt belső szervezeti adatfelelős személy lehet a szervezeti egység vezetője, de olyan személy is lehet, aki a tevékenységét a vezető irányítása mellett végzi, és kellően jártas a szervezeti egység munkafolyamataiban, valamint állandó kapcsolatban áll a munkatársakkal. Az ő feladata a szervezeti egységnél előállított adatok állandó ellenőrzése, illetve annak megállapítása, hogy melyik adatokat kell közzétenni a honlapon. A szervezeti belső adatfelelős további feladatköre, hogy a közzétett adatok frissességét és naprakészességét folyamatosan figyelje, és amennyiben szükséges, azokat javítsa, valamint frissítse. Az adatközlő – amennyiben a közzététel a saját honlapon történik – az a személy, aki hozzáféréssel rendelkezik a honlapra való feltöltéshez.

A Szabályzat második lényeges eleme az adatok előállításától az adat közzétételéig tartó folyamatnak – a szerv szervezeti felépítésének megfelelő – megtervezése. Ennek megfelelően a szervezeti belső adatfelelős, az adatközlő és az ellenőrzést végző személy feladatai az alábbi ábrában foglalhatóak össze.

⁴⁹ Az Infotv. 54. § (3) szerint az adatfelelős az (1) bekezdés szerinti, az adatközlő a (2) bekezdés szerinti kötelezettség teljesítésének részletes szabályait belső szabályzatban állapítja meg.

⁵⁰ Ebben az esetben a szerv vezetőjének.



A szervezeti belső adatfelelős a szervezeti egység előállított adatát a vezetője engedélyével megküldi az adatközlőnek. Az adatfelelős szervezeti egység felel a megküldött adatok pontosságáért, hitelességéért és frissességéért, de a honlapon való közzététel előtt javasolt beiktatni egy ellenőrzési pontot. Az ellenőrző szerepét betöltheti a szervezet belső adatvédelmi felelőse is, aki az előállított adatok adatsortjait vizsgálja meg, és megállapítja, hogy tartalmaz-e személyes vagy esetleg más védett adatsortot, szükséges-e a közzétételre szánt dokumentumokat anonimizálni. A belső adatvédelmi felelős véleményét a közzétételre való megküldés előtt is lehetséges, sőt célszerű kikérni. Amennyiben a belső adatvédelmi felelős a közérdekű adatok megismerhetőségét és terjesztését célzó feladatokat is ellátja, a véleményezése arra is kiterjedhet, hogy az egyes adatokat melyik közzétételi egységben kell közzétenni. A megküldött adatoknak a honlapon való pontos, olvasható és kereshető megjelentetéséért az adatközlő szerv felel.

A Szabályzat harmadik lényeges eleme az adattovábbítások dinamikájának a megtervezése. Ehhez célszerű a belső szervezeti adatfelelős számára minden hónapban egy vagy két határnapot megjelölni, ameddig a szervezeti egységénél a közzeendő adatok továbbítását, az esetleges vélemények kikérését és a honlap frissítésével, pontosításával járó feladatokat elvégzi, és erről az ellenőrzést végző személynek írásban jelentést küld.

A fentiek szemléltetésére határozzuk meg egy közfeladatot ellátó szervezet belső adatfelelősének és adatközlőjének, illetve az ellenőrzést vezető személynek a feladatkörét:

- a belső szervezeti adatfelelős minden hónap 1-ig és 15-ig bekéri a szervezeti egység által előállított adatokat,
- megállapítja a közzététellel érintett adatok körét,
- vezetői jóváhagyással az adatokat megküldi – lehetőleg kereshető digitális formában – az ellenőrzést végzőnek,
- az ellenőrzést végző személy a formai megfelelés, esetleges anonimizálás után kezdeményezi az adatok adatközlőnek való megküldését,
- az adatközlő a szerv kötelező közzétételi listája alapján elvégzi a közzétételt a közzétételi egységben foglalt frissítési határidők betartásával, így pl. folyamatos és azonnali határidőknél a tudomására jutástól számított 12 órán belül.

2.4. Közzétételi lista elkészítése

Az előző részekből láthattuk, hogy a kötelező közzétételt

- melyik törvény határozza meg,
- milyen listákat ismerünk,
- milyen formai kellékei vannak a közzétételnek,
- milyen megőrzési időket ismerünk,
- mikor kell az adatokat frissíteni,
- és hogyan kell összeállítani a közzétételi szabályzatot.

Most az eddigi ismeretek alapján egy közfeladatot ellátó szerv általános közzétételi listájának formai és tartalmi elemei alapján készíthetünk egy általános közzétételi listát.

Az Infotv. 1. számú Általános Közzétételi Listája határozza meg az általános közzététel közzétételi egységeit. Tekintsük át ezeket vázlatosan!

1. Szervezeti, személyzeti adatok

- 1.1. Kapcsolat, szervezet, vezetők
- 1.2. A felügyelt költségvetési szervek
- 1.3. Gazdálkodó szervezetek
- 1.4. Közalapítványok
- 1.5. Lapok
- 1.6. Felettes, felügyeleti, törvényességi ellenőrzést vagy felügyeletet gyakorló szervek
- 1.7. Költségvetési szervek

2. Tevékenységre, működésre vonatkozó adatok

- 2.1. A közfeladatot ellátó szerv feladatát, hatáskörét és alaptevékenységét meghatározó alapvető jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök és belső normák
- 2.2. A tevékenységről szóló rövid, közérthető tájékoztató
- 2.3. A helyi önkormányzat önként vállalt feladatai
- 2.4. Alapvető eljárási szabályok
- 2.5. A közfeladatot ellátó szerv által nyújtott közszolgáltatások
- 2.6. Közfeladatot ellátó szerv által fenntartott adatbázisok
- 2.7. Nyilvános kiadványok
- 2.8. A testületi szerv döntései előkészítésének rendje, állampolgári közreműködés módja, ülések, döntések nyilvánosságának rendje
- 2.9. Tervezetek
- 2.10. Hirdetmények, közlemények
- 2.11. A közfeladatot ellátó szerv által kiírt pályázatok szakmai leírása, azok eredményei és indokolásuk
- 2.12. A közfeladatot ellátó szervnél végzett alaptevékenységgel kapcsolatos vizsgálatok, ellenőrzések nyilvános megállapításai
- 2.13. A közérdekű adatok megismerésére irányuló igények intézésének rendje, az illetékes szervezeti egység neve, elérhetősége, s ahol kijelölésre kerül, az adatvédelmi felelős vagy az információs jogokkal foglalkozó személy neve
- 2.14. Statisztikai adatok a szerv tevékenységére vonatkozóan
- 2.15. A kötelező statisztikai adatszolgáltatás adott szervre vonatkozó adatai
- 2.16. A közfeladatot ellátó szerv szerződésai
- 2.17. A közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő közérdekű adatok felhasználására, hasznosítására vonatkozó általános szerződési feltételek
- 2.18. A közfeladatot ellátó szervre vonatkozó különös és egyedi közzétételi lista

- 2.19. A közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő, a közadatok újrahasznosításáról szóló törvény szerint újrahasznosítás céljára elérhető kulturális közadatok listája
- 2.20. A közadatok újrahasznosítására vonatkozó általános szerződési feltételek elektronikusan szerkeszthető változata
- 2.21. A közadatok és kulturális közadatok újrahasznosítás céljából történő rendelkezésre bocsátásáért fizetendő díjak általános jegyzéke, a díjszámítás alapját képező tényezőkkel együttesen
- 2.22. A közadatok újrahasznosításáról szóló törvény szerinti jogorvoslati tájékoztatás
- 2.23. A közfeladatot ellátó szerv által megkötött, a közadatok újrahasznosításáról szóló törvény szerint kötött, kizárólagos jogot biztosító megállapodások lényeges tartalmi elemei
- 2.24. A közfeladatot ellátó szerv által kötött, a közadatok újrahasznosításáról szóló törvény szerint a kulturális közadatok digitalizálására kizárólagos jogot biztosító megállapodások szövege
- 2.25. A közadatok újrahasznosításáról szóló törvény szerinti azon jogszabály, közjogi szervezet-szabályozó 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

3. Gazdálkodási adatok

- 3.1. A működés törvényessége, ellenőrzések
- 3.2. Költségvetések, beszámolók
- 3.3. Működés

A közzétételi lista egyes egységeit a 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet mintái alapján kell megtölteni adattal.

A következő közzétételi lista mintaként szolgálhat egy közfeladatot ellátó szerv általános közzétételi listájának megalkotásához. A közzétételi lista betűvel jelölt oszlopai az alábbiakat tartalmazzák:

- Az A) pontban található az általános közzétételi listában meghatározott adatsoportokat, kiegészítve a közzétételi mintákkal;
- a B) pontban a korábban már említett frissítési időket olvashatjuk;
- a C) pontban az adott adatsoporthoz tartozó megőrzési időt találhatjuk;
- a D) pontban pedig az egyes szervezeti egységek (adatközlő szervezeti egység) érintettségét kell feltüntetni.

A) Adat megnevezése	B) Frissítés	C) Megőrzés	D) Érintett szervezeti egység
---------------------	--------------	-------------	-------------------------------

A D) pont kitöltéséhez a belső szervezeti adatfelelősöknek meg kell vizsgálniuk, hogy az adott szervezeti egység rendelkezik-e olyan adattal, amely az A) pontban fel van tüntetve.

Példaképpen nézzük meg részletesen a szervezeti személyzeti adatok I., II. és III. közzétételi egységét!

1. Szervezeti, személyzeti adatok.

1.1. Kapcsolat, szervezet, vezetők

I. Közzétételi egység: Elérhetőségi adatok

A) Adat megnevezése	B) Frissítés	C) Megőrzés	D) Érintett szervezeti egység
1. Hivatalos név (teljes név)	változásokat követően azonnal	az előző állapot törlendő	Személyügyi Főosztály
2. Székhely	változásokat követően azonnal	az előző állapot törlendő	Személyügyi Főosztály
3. Postacím (postafiók szerinti címe, ha van)	változásokat követően azonnal	az előző állapot törlendő	Személyügyi Főosztály
4. Telefonszám (nemzetközi vagy belföldi számként, utóbbi esetben körzetszámmal, illetve szolgáltatás- vagy hálózatkijelölő számmal)	változásokat követően azonnal	az előző állapot törlendő	Személyügyi Főosztály
5. Faxszám (nemzetközi vagy belföldi számként, utóbbi esetben körzetszámmal, illetve szolgáltatás- vagy hálózatkijelölő számmal)	változásokat követően azonnal	az előző állapot törlendő	Személyügyi Főosztály
6. Központi elektronikus levélcím	változásokat követően azonnal	az előző állapot törlendő	Személyügyi Főosztály
7. A honlap URL-je	változásokat követően azonnal	az előző állapot törlendő	Személyügyi Főosztály
8. Ügyfélszolgálat vagy közönségkapcsolat elérhetősége (telefonszám, telefaxszám, ügyfélfogadás helye, postacíme)	változásokat követően azonnal	az előző állapot törlendő	Személyügyi Főosztály
9. Az ügyfélszolgálati vagy közönségkapcsolati vezető neve	változásokat követően azonnal	az előző állapot törlendő	Személyügyi Főosztály
10. Az ügyfélfogadás rendje	változásokat követően azonnal	az előző állapot törlendő	Személyügyi Főosztály

II. Közzétételi egység: A szervezeti struktúra

A) Adat megnevezése	B) Frissítés	C) Megőrzés	D) Illetékes szervezeti egység
1. A szervezeti struktúra ábrája (a szervezeti egységek és vezetők megnevezésével)	változásokat követően azonnal	az előző állapot törlendő	Személyügyi Főosztály
2. Szervezeti felépítés	változásokat követően azonnal	az előző állapot törlendő	Személyügyi Főosztály

III. Közzétételi egység: A szerv vezetői

A) Adat megnevezése	B) Frissítés	C) Megőrzés	D) Érintett szervezeti egység
1. A szerv vezetőjének, vezetőinek, valamint testületi szerv esetén a testületi tagok neve, beosztás megnevezése, hivatali elérhetősége (telefon, telefax, postacím, elektronikus levélcím)	változásokat követően azonnal	az előző állapot törlendő	Személyügyi Főosztály Szakfőosztályok
2. A szervezeti egységek vezetőinek neve, beosztás megnevezése, hivatali elérhetősége (telefon, telefax, postacím, elektronikus levélcím)	változásokat követően azonnal	az előző állapot törlendő	Személyügyi Főosztály Szakfőosztályok

A három egymás után következő közzétételi egység tartalmilag is összefügg, hiszen a közfeladatot ellátó szervezetre vonatkozik, így a nevére, elérhetőségére, szervezeti struktúrájára és a szerv vezetőjére. A D) pontban itt minden egységben a személyügyi szervezeti egységet olvashatjuk, hisz valószínű, hogy az itt közzéteendő adatokkal ez a szervezeti egység rendelkezik. A D) pontban megjelölt szervezet kötelezettsége tehát az itt megjelölt adatokat előállítani és közzétenni. A tevékenységre, működésre vonatkozó adatokról szóló 2. szervezeti egységből példaként nézzük meg a szerv alaptevékenysége, feladat- és hatásköre közzétételi egységének adatait:

2. Tevékenységre, működésre vonatkozó adatok

I. Közzétételi egység: A szerv alaptevékenysége, feladat- és hatásköre

A) Adat megnevezése	B) Frissítés	C) Megőrzés	D) Érintett szervezeti egység
1. 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	változásokat követően azonnal	az előző állapot 1 évig archívumban tartásával	Szabályozási Főosztály Jogszabály-előkészítő és Koordinációs Főosztály Személyügyi Főosztály Iratkezelési és Adatvédelmi Főosztály Informatikai Főosztály

A) Adat megnevezése	B) Frissítés	C) Megőrzés	D) Érintett szervezeti egység
2. Az országos illetékességű szervek, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatal esetében a közfeladatot ellátó szerv feladatáról, tevékenységéről szóló tájékoztató szövege magyar és angol nyelven	változásokat követően azonnal	az előző állapot törlendő	Kommunikációs Főosztály Személyügyi Főosztály
3. A helyi önkormányzat önként vállalt feladatainak felsorolása és részletes leírása	változásokat követően azonnal	az előző állapot 1 évig archívumban tartásával	

Az itt megjelenő adatok közzétételére (a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörére, tevékenységére vonatkozó tájékoztatás, az önkormányzatok önként vállalt feladatai) értelemszerűen több illetékes szervezeti egységet is meg lehet jelölni, így itt a D) pontban akár több szervezeti egység érintettsége is megjelenhet.

A továbbiakban példaként tekintsük meg a Gazdálkodási adatok III. szerződések közzétételi egységét:

2. Gazdálkodási adatok

III. Közzétételi egység: Szerződések

A) Adat megnevezése	B) Frissítés	C) Megőrzés	D) Érintett szervezeti egység
1. Az államháztartás pénzeszközei felhasználásával, az államháztartáshoz tartozó vagyonnal történő gazdálkodással összefüggő, ötmillió forintot elérő vagy azt meghaladó értékű árubeszerzésre, építési beruházásra, szolgáltatás megrendelésére, vagyonértékesítésre, vagyonhasznosításra, vagyon vagy vagyoni értékű jog átadására, valamint koncesszióba adására 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 nemzetbiztonsági, illetve honvédelmi érdekek közvetlenül összefüggő beszerzések adatai és a minősített adatok kivételével.	a döntés meghozatalát követő hatvanadik napig	a közzétételt követő 5 évig	Pénzügyi Főosztály

A) Adat megnevezése	B) Frissítés	C) Megőrzés	D) Érintett szervezeti egység
<p>A szerződés értéke alatt a szerződés tárgyáért kikötött – általános forgalmi adó nélkül számított – ellenszolgáltatást kell érteni, ingyenes ügylet esetén a vagyoni piaci vagy könyv szerinti értéke közül a magasabb összeget kell figyelembe venni.</p> <p>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.</p>			

A D) pontban egyértelmű, hogy a közfeladatot ellátó szerv pénzügyi, gazdálkodási szervezeti egysége jelenik meg érintettként.

A különös és egyedi közzétételi listák szerinti adatokat tartalmazó közzétételi egységeket – azok tartalmától függően – a fenti tagolásban kell közzétenni.

Az adott szerv vonatkozásában értelmezhetetlen közzétételi egységeket is fel kell tüntetni, de a pontos tájékoztatás érdekében jelezni kell, hogy az adott közérdekű adat a szervnél nem releváns.

Összességében a saját általános közzétételi lista elkészítése csak az összes belső szervezeti adatfelelős bevonásával jöhet létre. A listát évente felül kell vizsgálni és a szükséges módosításokat el kell rajta végezni. Az év közben bekövetkezett feladat- és hatásköri változások szervezeti változásokat idéznek elő, ennek kontrollálására az ellenőrzést végző személy rendelkezik kellő ismeretekkel, mivel ő egységesen ismeri a közzétételi listát és a honlapon közzétett adatokat.

Az egységes belső kommunikáció érdekében a belső szervezeti adatfelelősöknek javasolt az elektronikus levelezőrendszeren történő kapcsolattartás és a negyedévi megbeszélések, valamint az érintett szervezeti egységek bevonásával történő azonnali egyeztetések megtartása.

A közzétételi kötelezettséggel kapcsolatban eddig megtanultak hozzásegítenek ahhoz, hogy a saját szervezetünk elektronikus honlapját más szemmel nézhessük, felismerjük rajta az esetleges hibákat vagy elmaradásokat. A szervezeti egységünkön belül nyomon követhetjük azokat az adatokat, amelyeket a honlapon közzé kell tenni. Így tudatos munkánkkal hozzájárulhatunk ahhoz, hogy a szervezeti egység és ezen túlmenően a közfeladatot ellátó szerv működése átláthatóbbá, a közpénz felhasználása pedig követhetővé váljék.

3. Önellenőrző kérdések

1. Melyik három fő közzétételi egységből áll az általános közzétételi lista?
 - a. Szervezeti, személyzeti adatok, Tevékenységre, működésre vonatkozó adatok és Gazdálkodási adatok,
 - b. Szervezeti, személyzeti adatok, és Gazdálkodási adatok és a Tevékenységre vonatkozó adatok,
 - c. Tevékenységre, működésre vonatkozó adatok, Gazdálkodási Adatok és a Szervezeti adatok.
2. Mit kell tenni, ha a közfeladatot ellátó szervezetnek az adott közzétételi listában nincsen közzéteendő adata?
 - a. Nem kell felvenni a listába a közzétételi egységet,
 - b. más adatot lehet helyette megjelölni,
 - c. fel kell tüntetni, hogy a közfeladatot ellátó szervezet nem rendelkezik ilyen adattal.
3. Melyik közzétételi egységben kell közzétenni a szerződéseket?
 - a. a „Gazdálkodási adatok, szerződések” egységben,
 - b. a „Tevékenységre vonatkozó adatok, szerződések” egységben,
 - c. a „Gazdálkodási adatok, támogatások” egységben.
4. Minden közfeladatot ellátó szervnek szükséges Közzétételi Szabályzatot készíteni?
 - a. Igen, az Infotv. alapján,
 - b. nem, csak akkor, ha a szerv rendelkezik közzétételi listával,
 - c. nem, csak abban az esetben, ha olyan adatokat állít elő, amelyeket közzé kell tennie.
5. Melyek a Közzétételi Szabályzat lényeges elemei?
 - a. A fogalmak meghatározása, a közzétételi listák megalkotása, az adattovábbítások dinamikájának a megtervezése, a szerv szervezeti felépítésének megfelelően az adatok előállításától az adat közzétételéig tartó folyamat megtervezése,
 - b. a fogalmak és a szerv felépítésének a figyelembevételével az egységes listák elkészítése,
 - c. közzétételi listák megalkotási folyamata.
6. Melyek a közzététel szervezeti szereplői?
 - a. Belső adatfelelős, ellenőrzést végző személy, adatközlő,
 - b. belső adatfelelős, belső ellenőr, adatközlő,
 - c. belső adatfelelős, ellenőrzést végző személy és a szerv dolgozói.
7. A kötelező közzétételi lista adatait saját honlapján kell-e közzé tennie a Magyar Tudományos Akadémiának, a Legfőbb Ügyészségnek és az Alkotmánybíróságnak?
 - a. Nem, egy központi honlapon kell az adatokat közzétenniük,
 - b. igen, ezeknek a szervezeteknek a saját honlapjukon kell közzétenniük az adatokat,
 - c. az Alkotmánybíróságnak a saját honlapján, a Magyar Tudományos Akadémiának és a Legfőbb Ügyészségnek pedig egy központi honlapon kell közzétennie.
8. A kötelező közzétételi lista adatait saját honlapján kell-e közzétennie a Magyar Tudományos Akadémiának, a Legfőbb Ügyészségnek és az Alkotmánybíróságnak?
 - a. Nem, az adatokat külön jogszabályban meghatározott ideig, de legalább 1 évig archívumban kell őrizni,
 - b. nem, az adatokat 1 évig meg kell őrizni az archívumban,
 - c. igen, az előző állapot törlendő.

9. El kell-e a jogutód szervnek tárolnia az archívumában azokat az adatokat, amelyeket a jogelődje közzétett?
- Igen, bele kell építeni a saját kötelező közzétételi listájába,
 - igen, az „archívum” elnevezésű közzétételi egység alatt,
 - nem, a jogutód szervnek ezeket az adatokat már nem kell közzétennie.
10. A közpénzek felhasználása és az erről kötött szerződések teljes dokumentációja beletartozik-e az általános tájékoztatási kötelezettség körébe?
- Igen,
 - nem,
 - a közpénzek felhasználása igen, a szerződések teljes dokumentációinak kiadása nem.
11. Melyik törvény határozza meg az „Általános Közzétételi” listát?
- Az Alaptörvény,
 - bármelyik ágazati tv.,
 - az Infotv.
12. Az Infotv. szűkebben vagy tágabban határozza meg a nemzetbiztonsági szolgálatok által közzéteendő adatok körét?
- Szűkebben határozza meg,
 - a hatóság véleményének kikérése mellett lehetővé teszi az Általános Közzétételi listától való eltérést, amelyet kormányrendeletben kell szabályozni,
 - szélesebb körű közzétételt határoz meg a nemzetbiztonsági szervek számára.

III. MODUL: A KÖZÉRDEKŰ ADATOK MEGISMERÉSÉRE VONATKOZÓ IGÉNY

1. Bevezetés

A közfeladatot ellátó szervek átláthatósága alapvetően két pilléren nyugszik: a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok elektronikus közzétételén, valamint az ún. egyedi adatigénylés intézményén. Az adatok kétféle módon történő megismerhetővé tétele szemléletmódjában és gyakorlatában is különbözik. Míg a proaktív információszabadság az állampolgárok, újságírók és véleményformálók passzivitása mellett is érvényesül, csupán a közfeladatot ellátó szervek aktivitását igényli, addig az utóbbi, egyfajta demokratikus szemléletmód jegyében, a társadalom tagjainak tevékeny közreműködését is feltételezi.⁵¹

A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok bárki számára történő megismerhetővé tétele nem merül ki abban, hogy az érintett szervek közzéteszik a társadalom nagyobb csoportjait érintő vagy érdeklő információkat.⁵² A vonatkozó jogszabályok ugyanis nem minden nyilvános adat proaktív publikálását írják elő. Az információszabadság akkor érvényesül megfelelő módon, ha az említett adatokat – kérelemre – az egyének számára megismerhetővé teszik. Erre szolgál az egyedi adatigénylés intézménye, amelynek alapja, hogy az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervek vagy személyek (közfeladatot ellátó szerv) kötelesek biztosítani a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságát azáltal, hogy lehetővé teszik a kezelésükben lévő adatokhoz való, erre irányuló igény alapján történő hozzáférést.⁵³

Az egyedi adatigénylések jelentőségét mutatja, hogy az információszabadság tárgyú ügyeknek a legnagyobb része – akár vizsgálati eljárásban, akár konzultációs beadványként kezelte azokat az Adatvédelmi Biztos Irodája, majd a NAIH – közérdekű adatigénylésekre vonatkozott. E szabályok részletes ismerete tehát nem pusztán egy állampolgári alapjog gyakorlását és érvényesülését segíti elő, hanem – adott esetben – a közfeladatot ellátó szervek adminisztratív terheinek csökkenéséhez, társadalmi megítélésének javításához is hozzájárul.

2. Gyakorlati kérdések

2.1. Az adatigénylés benyújtása

Az egyedi adatigénylésekkel kapcsolatos eljárás magával az igénynek a benyújtásával kezdődik. Ezzel kapcsolatban azonban több kérdés és probléma is felmerült már a gyakorlatban. A közfeladatot ellátó szervek sok esetben megkérdőjelezzik az igénylő jogosultságát arra vonatkozóan, hogy megismerhesse a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatokat. Sok esetben az igénylés formája is kérdéseket vet fel. Végezetül, bár szorosan kapcsolódik az igénylés teljesítésére irányuló eljáráshoz, előzetesen ki kell térni az adatigénylő személyes adatainak kezelésére.

2.1.1. Az adatigénylő személye

Az adatigénylő személyével, az információszabadság mint alkotmányos alapjog jogosultjával kapcsolatban az Alaptörvény vonatkozó előírásából kell kiindulni. Eszerint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog „mindenkit” megillet.⁵⁴ Az Infotv. az alkotmányos rendel-

⁵¹ Eötvös Károly Intézet: Az elektronikus információszabadságról szóló törvény szabályozási koncepciója. In Majtényi László et. al. szerk.: *Az elektronikus információszabadság*. Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2005. 59. o.

⁵² Vö. Eötvös Károly Intézet: i. m. 64. o.

⁵³ Infotv. 26. § (1) bekezdés.

⁵⁴ Magyarország Alaptörvénye VI. cikk (2) bekezdés.

kezeléssel összhangban a „bárki” kifejezést alkalmazza.⁵⁵ Az általános alany használata azt jelenti, hogy a Magyarország jogrendszerének alapját megtestesítő jogszabály nem tesz különbséget a jogalanyok között az információszabadság tekintetében.

Az alapjog elsődleges címzettjei értelemszerűen az állampolgárok. Nem állítható azonban, hogy az információszabadság kizárólag élő emberekhez kötődne. Adott esetben ugyanis a sajtótermékek, a politikai pártok vagy akár a civil szervezetek is élhetnek ezzel a joggal annak érdekében, hogy eleget tegyenek a társadalomban betöltött „kontroll-” és „véleményformáló” szerepüknek. Ezt támasztja alá például a nemzetközi szinten működő bíróságok gyakorlata is. Az EJEB a Társaság a Szabadságjogokért Magyarország elleni ügyében elismerte, hogy jogi személy – a konkrét esetben egy civil szervezet – korlátozások nélkül jogosult közérdekű adatigénylést benyújtani az állami hatóságokhoz.⁵⁶ A testület ezen álláspontját több későbbi döntésében is megismételte.⁵⁷ A strasbourgi bírósághoz hasonlóan az Európai Unió Bírósága sem tesz különbséget az igénylők mivolta szerint a közérdekű adatigénylések vonatkozásában. A gyakorlatban előforduló esetekben például jogszerűen élhetett adatigényléssel több német vállalat, sőt egy brüsszeli székhelyű, külföldi újságírókat tömörítő szervezet is.⁵⁸

Az adatigénylő megítélése szempontjából az sem vizsgálendő, hogy milyen minőségben jár el. Az egyszerű állampolgároktól kezdve az újságírókon át egészen a politikusokig bárki igényelhet közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat. Bizonyos közhatalmi hivatást űzőket külön törvények jogosítanak fel arra, hogy tájékoztatást kérjenek vagy információkat gyűjtsenek az egyes személyektől és intézményektől. Amennyiben viszont az érintett egyén vagy szerv nem ebben a minőségében eljárva igényel adatokat, akkor az adatok megismerésére vonatkozó kérelmet minden esetben közérdekű adatigénylésként kell kezelni és annak megfelelően kell eljárni.

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

2.1.2. Az adatigénylés benyújtásának módja

Az igénylő az adatigénylést szóban, írásban vagy elektronikus úton nyújthatja be a közfeladatot ellátó szervhez.⁵⁹ A benyújtás módja elsősorban azt determinálja, hogy az érintett szerv milyen csatornákon kommunikál az adatigénylés teljesítésével összefüggésben az igénylővel, illetőleg hogy milyen módon kell az adatigénylést teljesíteni. Ez természetesen nem zárja ki azt, hogy az igénylő megjelöl például egy elektronikus elérhetőséget, amelyre a közfeladatot ellátó szerv a megismerni kívánt adatokat továbbíthatja, ugyanakkor, amennyiben ilyen kikötés nem szerepel az igénylésben, azt a benyújtásnak megfelelően kell teljesíteni.

⁵⁵ Infotv. 26. § (1) és 28. § (1) bekezdései.

⁵⁶ Vö. Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary, no. 37374/05, 14 April 2009.

⁵⁷ Például: Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung v. Austria, no. 39534/07, 28 November 2013.

⁵⁸ Európai Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau GmbH, C-139/07.P., ECLI:EU:C:2010:376; Európai Bizottság kontra The Bavarian Lager Co. Ltd., C-28/08.P., ECLI:EU:C:2010:378; Svéd Királyság kontra Association de la presse internationale ASBL (API) és Európai Bizottság, Association de la presse internationale ASBL (API) kontra Európai Bizottság és Európai Bizottság kontra Association de la presse internationale ASBL (API), C 514/07. P., C 528/07. P. és C 532/07. P. sz. egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2010:541.

⁵⁹ Infotv. 28. §.

A benyújtás három módja közül az első érvényesül a legritkábban, az információs társadalom korában ugyanis a szóbeli helyettesítő kommunikációs eszközök alkalmazása, így elsősorban a postai szolgáltatások, valamint az elektronikus levelezőrendszerek alkalmazása vált elsődlegessé. Az utóbbi időben ugyanakkor megfigyelhető az elektronikus úton benyújtott adatigénylések számának robbanásszerű megugrása, annak köszönhetően, hogy az internet és a különböző adatigénylő portálok használata rendkívüli módon elterjedt Magyarországon.

A közfeladatot ellátó szervek azonban nem minden esetben képesek megfelelő módon fogadni az igényléseket. Előfordul, hogy a beérkező leveleket az adott intézmény rendszere a levélszemét közé irányítja. A munkavállalók sem kellően felkészültek arra, hogy a kézbesített e-mailek közül felismerjék, kiválogassák a közérdekű adatigényléseket tartalmazó leveleket, illetve azokat, amelyeket figyelmen kívül hagynak. Praktikus, ha az érintett szervek egy dedikált elektronikus levelezési címen fogadják a kérelmeket, amelynek elérhetőségét közzé is teszik a honlapjukon. Emellett az is szükséges, hogy egy megfelelő tapasztalattal, képzettséggel rendelkező munkatársat jelölnek ki arra, hogy az igényeket fogadja.

2.1.3. Az adatigénylő személyes adatainak kezelése

A közérdekű adatigénylések teljesítésével összefüggésben szükségessé válhat az igénylőre vonatkozó személyes adatok nyilvántartása. A megismerni kívánt információk rendelkezésre bocsátása elképzelhetetlen lenne például a kapcsolattartást lehetővé tevő adatok – postai vagy elektronikus levelezési cím – hiányában. Emellett gyakran szükség lehet az érintett nevének ismeretére is.

Személyes adatokról lévén szó, figyelembe kell venni a vonatkozó törvényi előírásokat, amelyek meghatározzák az adatok felhasználásának célját és az adatkezelés időtartamát is. Személyes adat egyrészt kizárólag meghatározott célból, az adott jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében kezelhető.⁶⁰ Az igénylő adatait – törvény eltérő rendelkezése hiányában – csak három cél megvalósulása érdekében lehet felhasználni: az igény teljesítése érdekében, annak vizsgálata céljából, hogy az igényt ugyanazon adatok vonatkozásában egy éven belül ismételtén nyújtották be, illetőleg az igény teljesítéséért esetlegesen megállapított költségtérítés megfizetéséhez szükséges körben.⁶¹

Másrészt figyelembe kell venni, hogy az érintettet csak az adatkezelés céljához szükséges ideig lehet azonosítani. Amennyiben az adatkezelés célja megszűnt, az adatokat törölni kell.⁶² Ez az adatigénylő vonatkozásában azt jelenti, hogy a közfeladatot ellátó szerv köteles a költségtérítés megfizetését követően, legfeljebb azonban az igénylés benyújtását követő egy év elteltével haladéktalanul törölni a személyes adatait.⁶³

2.2. Az adatigénylés teljesítése

Az adatigénylés beérkezését követően kezdődik a teljesítésre irányuló eljárás érdemi szakasza, amely a közfeladatot ellátó szerv kötelezettsége. Ide tartoznak az igénylés vizsgálatával, valamint a teljesítés módjával kapcsolatos tevékenységek, amelyek során megállapításra kerül, hogy az igénylő milyen adatokat és milyen módon kíván megismerni. E szakaszban kerül sor továbbá a teljesítés költségeinek megállapítására, valamint a tényleges teljesítésre is.

⁶⁰ Infotv. 4. § (1) bekezdés.

⁶¹ Infotv. 28. § (2) bekezdés.

⁶² Infotv. 4. § (4) bekezdés és 17. § (2) bekezdés d) pont.

⁶³ Infotv. 28. § (2) bekezdés.

2.2.1. Az adatigénylés vizsgálata

Az igény beérkezését követően a közfeladatot ellátó szerv köteles megvizsgálni azt, hogy valóban közérdekű adatigénylésről van-e szó. Az igénylők többsége külön is meg szokta jelölni azokat a jogszabályi hivatkozásokat, amelyek alapján a megismerni kívánt információk rendelkezésre bocsátását kéri. Ennek hiányában a beadványt tartalmi vizsgálatnak kell alávetni, amelynek során az igénylő szándékára, az adatigénylés tényére utaló kifejezéseket kell keresni. Ilyen például, hogy a feladó „közérdekű” vagy „közérdekből nyilvános” adatok, „információk” vagy bizonyos dokumentumok „másolatának” „rendelkezésre bocsátását” kéri. Amennyiben semmilyen olyan információ nem áll a közfeladatot ellátó szerv rendelkezésére, amely alapján megállapítható lenne az igénylés mivolta, pontosítást lehet kérni az igénylőtől. Az esetleges válasz ismeretében már könnyen eldönthető, hogy közérdekű adatigénylés érkezett-e az intézményhez vagy sem.⁶⁴

Közfeladatot ellátó szerv

Vizsgálat tárgyává kell tenni azt, hogy az az intézmény, amelyhez az adott közérdekű adatigénylés beérkezett, közfeladatot ellátó szervnek minősül-e. Arra vonatkozóan, hogy ez a fogalom mit takar, csupán általános meghatározás található: eszerint ebbe a kategóriába tartoznak az állami vagy önkormányzati feladatokat, illetőleg a jogszabályokban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervek és személyek. A vonatkozó törvények ugyanakkor nem tartalmazznak pontos felsorolást azzal összefüggésben, hogy mi minősül az állami vagy helyi önkormányzati, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatnak. Ezt a tényt csak adott, egyedi ügy kapcsán, az eset körülményeinek figyelembevételével lehet megállapítani. A közfeladat fogalma mindenestre tágan értelmezendő, így abba a tevékenységek széles körét bele kell érteni.

Hagyományosan közfeladatot ellátó szervek a központi vagy autonóm államigazgatási szervek, a kormányhivatalok, a rendvédelmi szervek és az önálló szabályozó szervek. Ide sorolandók a különböző önkormányzatok és azok szervei, valamint az olyan tisztségeket betöltő vagy feladatokat ellátó személyek, akik a tevékenységüket jogszabályok alapján, azok keretei között végzik. Általánosságban tehát elmondható, hogy a közigazgatás két ágához, azaz az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás körébe tartozó szervek, továbbá a jogszabály által létrehozott, valamint a jogszabályban meghatározott feladatkörrel rendelkező szervek, személyek vonatkozásában a közfeladatot ellátó jelleg nem vitatható.

Amennyiben az érintett szerv a számára meghatározott közfeladat ellátásával egy másik szervet vagy személyt bíz meg, vagyis a tevékenységet kvázi „kiszervezi” egy harmadik félnek, akkor ez utóbbi is közfeladatot ellátó szervnek minősül. Ilyenkor ugyanis az adott tevékenységet ténylegesen végző intézmény vagy egyén tulajdonképpen az arra jogszabályban felhatalmazott szerv helyett, annak nevében jár el.

Hangsúlyozandó továbbá, hogy – az információs szabadságnak a közpénzek felhasználásának átláthatósága, illetve a közélet tisztasága vonatkozásában betöltött szerepére való tekintettel – közfeladatot ellátó szervnek minősülnek a közpénzzel gazdálkodó szervezetek és személyek is e tevékenységükkel összefüggésben. A közpénzekre és a nemzeti vagy vonatra vonatkozó adatok közérdekű adatok.⁶⁵ „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.”⁶⁶ Például a „tartós állami tulajdonban lévő anyavállalat

⁶⁴ Általánosságban azonban célszerű minden bizonytalan kérelmet adatigénylésként kezelni, ezáltal ugyanis az érintett szerv megelőzheti egy esetleges hatósági vizsgálat vagy bírósági eljárás megindulását.

⁶⁵ Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése.

⁶⁶ 3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [19].

meghatározó befolyása alatt álló leányvállalatot is olyan gazdasági társaságnak kell tekinteni, amely közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó személynek minősül”.⁶⁷ Továbbá „a közfeladatot ellátó szerv meghatározó (legalább többségi) befolyása – irányítása – alatt álló gazdasági társaság a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervezetnek minősül, amely közpénzt kezel, s ezért, főszabály szerint – önálló jogi személyisége (elkülönült jogalanyiséga) ellenére is – a vonatkozó alaptörvényi és törvényi rendelkezések szerinti adatnyilvánosság biztosítására köteles”.⁶⁸

Összességében tehát elmondható, hogy a vonatkozó jogszabályok a közfeladatok ellátásában közreműködő szervek és személyek széles körét minősítik közfeladatot ellátónak. Esetükben ezért érvényre kell juttatni az információs szabadságot, azaz biztosítaniuk kell a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségét a vonatkozó jogszabályok keretei között.

A megismerni kívánt adatok

Az információs szabadság tekintetében a nyilvános adatok két csoportja különböztethető meg: a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok.

Közérdekű adatnak minősül minden, a közfeladatot ellátó szervek kezelésében lévő és tevékenységükre vonatkozó, vagy közfeladatuk ellátásával összefüggésben keletkezett információ vagy ismeret. E meghatározásból következően bármely olyan adat, amely az érintett szerv jogszabályban meghatározott feladatához kapcsolódik, azzal összefüggésben keletkezett, főszabályként nyilvános. Ilyen információnak minősül – többek között – a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, az annak eredményességére is kiterjedő értékelésre, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra és a megkötött szerződésekre vonatkozó adat. Lényeges azonban, hogy a személyes adatok nem tartoznak bele a nyilvános adatoknak ebbe a kategóriájába.

A nyilvános adatok másik csoportjába a közérdekből nyilvános adatok tartoznak. Ebbe a körbe sorolható – a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó – minden adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli. A hazai jogrendszer számos olyan szabályt tartalmaz, amelyek előírják bizonyos információk megismerhetőségét. Az említett jogszabályok rendszerint olyan adatokat sorolnak ebbe a körbe, amelyek nyilvánosságához nyomós közérdek fűződik.

A közérdekből nyilvános adatok körébe személyes adatok is tartozhatnak, egyrészt a közfeladatot ellátó, illetőleg a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személyekkel kapcsolatos azon információk, amelyek esetében a jogszabály a nyilvánosságról rendelkezik. Általánosságban elmondható, hogy ezeknek a személyek a neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása bárki számára megismerhető. Továbbá az érintettek a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adatai, valamint azok az információk is ide tartoznak, amelyek megismerhetőségét törvény előírja. Például közérdekből nyilvános a közszolgálati tisztviselők állampolgársága, az őket alkalmazó államigazgatási szerv neve, a kormányzati szolgálati jogviszony kezdete, a besorolás, a munkakör megnevezése és a betöltés időtartama, a vezetői kinevezés és megszűnésének időpontja, a címadományozás adatai, valamint a kormánytisztviselő illetménye.

Másrészt azok a személyes adatok is megismerhetőek, amelyek az adott munkakör betöltéséhez szükségesek. Ebbe a körbe tartoznak például azok az információk, amelyek az adott közfeladat ellátására való alkalmasságot bizonyítják.

Például ha egy törvény az adott munkakör betöltéséhez a magyar állampolgárságot vagy a büntetlen előéletet írja elő, akkor az ezekre vonatkozó adatok nyilvánosak lesznek.

⁶⁷ 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [46].

⁶⁸ 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [23].

A közérdekből nyilvános adatok tipikus példái a vagyonyilatkozatokban szereplő információk. Jelenleg Magyarországon számos olyan jogszabály van, amely közfeladatot ellátó személyeknek vagyonyilatkozat megtételét írja elő. Ilyen az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről 2007. évi CLII. törvény, az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) és – a NAIH elnöke és elnökhelyettese tekintetében – az Infotv. Lényeges azonban, hogy a jogalkotó tudatosan differenciálta a vagyonyilatkozatok tartalmát, a kötelezettek személyi körét, valamint az adatok nyilvánosságát. A nyilvánosság és a hozzáférhetőség szempontjából így a vagyonyilatkozatoknak jelenleg három formáját különböztethetjük meg: a nem nyilvános, a kötelezően közzéteendő és az igénylés útján hozzáférhető vagyonyilatkozat-típusokat. A vagyonyilatkozat tételére kötelezett személyek hozzátartozóinak vagyonyilatkozata a jelenleg hatályos jogszabályok értelmében jellemzően az első, nem nyilvános kategóriába tartozik. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az Országgyűlés ne fogadhatna el olyan törvényt, amely elrendeli az említett dokumentumok nyilvánosságát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét. A közfeladatot ellátó személyek nyilvános vagyonyilatkozatainak megismerhetősége mögött ugyanis rendkívül fontos közérdek áll. Noha a nyilvános adatok két kategóriája élesen elkülöníthető egymástól, az egyedi adatigénylések tekintetében nem tehető különbség köztük. Nemcsak a közérdekű adatokat ismerheti meg bárki ez irányú igénye alapján, hanem a közérdekből nyilvános adatokat is. Vizsgálандó azonban, hogy az adatigénylő által megismerni kívánt információk az adott közfeladatot ellátó szerv rendelkezésére állnak-e. Az információszabadság csupán a már meglévő közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatokra vonatkozik. Ezt fejezik ki azok a törvényi kitételek, hogy a szerv „kezelésében lévő” és a „közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett”, bármilyen módon vagy formában „rögzített” adatok megismerhetőségét kell biztosítani. Következésképpen a közfeladatot ellátó szervek nem kötelesek a közérdekű adatigénylést megelőzően rendelkezésre nem álló adatok előállítására.

A nem egyértelmű adatigénylés

Számos esetben előfordul, hogy a közérdekű adatigénylésből nem derül ki egyértelműen, hogy az igénylő melyik tevékenységgel vagy közfeladatot ellátó személyi körrel kapcsolatos melyik adatokat kívánja megismerni. A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerésére irányuló igények teljesítése ilyenkor szükségessé teszi a közfeladatot ellátó szerv és az adatigénylő együttműködését. Akkor ugyanis, ha az adatigénylés nem egyértelmű, az adatkezelő felhívja az igénylőt az igény pontosítására.⁶⁹ Amennyiben az érintett a kérelemnek eleget tesz, akkor a közfeladatot ellátó szerv köteles a tájékoztatásban foglaltak szerint teljesíteni az igénylést. Az adatok pontosításának hiányában azonban az érintett intézmény a saját belátása szerint, a szavak hétköznapi értelmét alapul véve köteles eljárni, szem előtt tartva az információszabadság érvényesülésének elsőbbségét.

Az adatigénylés célja

Kiemelendő, hogy az információszabadság alkotmányos alapjog, ezért a megismerés és terjesztés indokaira tekintet nélkül biztosítandó. A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerése, valamint a közérdekű adatok terjesztése nincs célhoz kötve. Ez azt jelenti, hogy ezen adatok megismerésének semmilyen érintettség vagy érdek nem feltétele. Így a pusztán kíváncsiság éppúgy megfelelő motivációja lehet az adatigénylésnek, mint az, ha valaki az így megismert közérdekű adatot a közéleti véleménynyilvánítása során terjesztetni kívánja.⁷⁰ „Nem a polgárnak kell az információszerzés iránti érdekelttségét igazolnia, hanem a köz szolgálatára rendelt szervnek kell indokolnia – törvényi okok fennállását bizonyítva – az igényelt információ esetleges megtagadását.”⁷¹

⁶⁹ Infotv. 28. § (3) bekezdés.

⁷⁰ Ezt támasztja alá a 6/2016. AB határozat.

⁷¹ 32/1992. (V. 29.) AB határozat.

A közérdekből nyilvános személyes adatok terjesztését azonban csupán a célhoz kötött adatkezelés elvének tiszteletben tartásával lehet végezni. Személyes adat kizárólag meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében kezelhető. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie az adatkezelés céljának, az adatok felvételének és kezelésének tisztességesnek és törvényesnek kell lennie. Ez a nyilvános személyes adatok esetében azt jelenti, hogy azokat kizárólag az ellátott közfeladat ellenőrzésével, annak átláthatóvá tételével kapcsolatban, vagy pedig a demokratikus közvélemény formálása céljából – a véleménynyilvánítás szabadságának keretei között – szabad csak felhasználni. Fontos hangsúlyozni, hogy az Infotv. 4. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott célhoz kötött adatkezelés elve a közérdekből nyilvános személyes adatok körében valóban érvényesül, azonban a közérdekű adatokban nem.

A közfeladatot ellátó szervek sem a közérdekű, sem pedig a közérdekből nyilvános személyes adatok esetében nem tehetik vizsgálat tárgyává az adatigénylés vagy az adatok felhasználásának célját. Az előbbi kitétel egyértelműen következik az információs szabadság rendeltetéséből. A közérdekből nyilvános személyes adatok esetében a célhoz kötöttség követelménye biztosítja a közfeladatot ellátó vagy a közfeladatot ellátó szervek feladatkörében eljáró személyek magánszférájának védelmét. Ez azonban nem jelenthet további ellenőrzési vagy felügyeleti jogkört az érintett szerv részéről. Önmagában a vonatkozó előírások biztosítják a két információs jog egyensúlyát.

Az információs szabadság korlátai

Az információs szabadság nem abszolút jog, bizonyos esetekben a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismerése – köz- vagy méltányolható magánérdekből – korlátozható. Ilyenkor a meg nem ismerhető adatok kiadására irányuló adatigénylések teljesítését a közfeladatot ellátó szerv megtagadhatja, bizonyos esetekben pedig meg kell tagadnia.

Személyes adatok

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

Az általános adatvédelmi rendelet (GDPR) értelmében személyes adatnak minősül az azonosított vagy azonosítható természetes személyre vonatkozó bármely információ (GDPR 4. cikk 1. pont)⁷²: Noha a fogalom rendkívül rövid és lényegre törő, ez nem jelenti azt, hogy szűk körre kellene vonatkoztatni, sőt az Adatvédelmi Munkacsoport (WP) kívánalma a tág értelmezési tartomány felé mutat, amely azonban nem lehet határtalan. Az adatalanyra vonatkozó adatok körébe tartozik különösen az érintett neve, azonosító jele, egy vagy több fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző ismeret, illetőleg a képmása, hangja és az adatalany azonosítására alkalmas fizikai jellemzők. Alapvető, a közigazgatás aspektusából elkülöníthető, azonosítás célját szolgáló adatkör az érintett neve, anyja neve, születési helye és ideje, amely adatokat gyűjtőnéven természetes személyazonosító adatoknak nevezünk. A személyes adatok köre folyamatosan bővül, változik; függ a technológia fejlődésétől, de a társadalmi berendezkedéstől és annak fejlettségétől is. Személyes adatnak minősülnek az érintettek által használt készülékek, alkalmazások, eszközök és protokollok által rendelkezésre bocsátott online azonosítók (például IP-címek és cookie-azonosítók), valamint az egyéb azonosítók széles köre is (például fesztiválok egyediesített karszalagjai, rádiófrekvenciás azonosító címkék) [GDPR (30) preambulumbekkezdés]⁷³.

⁷² Lásd: Európai Bizottság: Mit nevezünk személyes adatnak? kapcsolódó anyagait: https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/reform/what-personal-data_hu

⁷³ Révész Balázs – Osztopáni Krisztián: Alapfogalmak. In Péterfalvi–Révész–Buzás szerk.: *Magyarázat a GDPR-ról*. Wolters Kluwer, Budapest, 2018.

Az adatkezelés szempontjából az „érintett” lehet bármely olyan meghatározott természetes személy, aki személyes adat alapján azonosított, illetve – közvetlenül vagy közvetve – azonosítható. Így érintettnek tekinthető egyrészt az azonosított természetes személy (például név és képmás alapján azonosított személy), másrészt a közvetlenül azonosítható természetes személy (például az ügyfélkód alapján az adatkezelő ügyintézője azonosítani tudja az ügyfelet), végezetül pedig a közvetetten azonosítható személy (bizonyos információk összessége alapján meghatározható személy). Egy információ személyes adat mivoltának vizsgálata során figyelmet kell szentelni továbbá az „azonosított” és „azonosítható” kifejezéseknek is. Az egyént akkor tekintjük általánosságban azonosítottnak, ha a természetes személyek adott csoportján belül elkülönül a csoport többi tagjától. Az azonosíthatóság pedig az azonosítás megtételének lehetőségét jelenti. Az azonosíthatóság ezért küszöbfeltétel, amely meghatározza, hogy az információ személyes adatnak minősül-e. „[A]nnak meghatározására, hogy egy személy azonosítható-e, minden olyan módszert figyelembe kell venni, amit az adatkezelő vagy más személy valószínűleg felhasználna az említett személy azonosítására.”⁷⁴ A hazai adatvédelmi gyakorlat szempontjából kiemelendő továbbá, hogy az azonosíthatóság fogalmát kiterjesztően értelmezi, azaz az információ személyes adat jellege nem függ az azt megismerő szubjektív adattartalmától; így irreleváns az, hogy az adatkezelő megfelelő egyéb ismeretek birtokában saját maga képes-e az érintett azonosítására.

E helyütt fontosnak tartjuk kiemelni azt, hogy éles különbség van az érintett azonosítása/azonosíthatósága és személyazonossága között. Az előbbi esetben a kezelt adatok lehetővé teszik az érintett szeparálását a környezetétől vagy az ott lévő harmadik személyektől. Az azonosítás/azonosíthatóság arra a kérdésre ad tehát választ, hogy a kezelt információk a csoporton belül melyik személyhez tartoznak. Ezzel szemben a személyazonosság annak megállapítását teszi lehetővé, hogy pontosan ki is az adott egyén. Az adatkezelő ezáltal felismeri az érintettet. Az érintett identitásának megállapításához az adatkezelők jellemzően jogszabályokban meghatározott különféle azonosítókat alkalmaznak.⁷⁵ Az érintett azonosítása/azonosíthatósága és személyazonossága közötti különbség abból a szempontból releváns, hogy a magyar jogi gondolkodásban és a hétköznapi gyakorlatban is az gyökeresedett meg, hogy csak abban az esetben beszélhetünk személyes adatokról, amennyiben azáltal az érintett abszolút módon – legalább névvel, esetleg még egy vagy több további információ révén – azonosított. Ez azonban rendkívüli módon leszűkítené a személyes adat fogalmát, ezáltal pedig az egyén magánéletének háborítatlanságát biztosító adatvédelmi garanciák alkalmazásának körét. Az érintett azonosíthatóságát nemcsak egyedi, csak az adott személyhez köthető információk tehetik lehetővé. Bizonyos adatok egyedi kombinációja révén ugyanis az adatkezelő képes közvetve azonosítani az érintett személyt. „Azokban az esetekben, ahol a hozzáférhető azonosítók kiterjedése első látásra nem teszi senki számára lehetővé az adott személy kiválasztását, attól még e személy »azonosítható« lehet, mivel az említett információ más információkkal összekapcsolva (ez utóbbi akár megvan az adatkezelőnél, akár nincs) az egyént másoktól megkülönböztethetővé teszi.”

Az azonosíthatóság kérdése akkor is felmerül továbbá, ha az egyénre vonatkozó információkat az adatkezelés során – jellemzően különféle technikai eszközökkel – megfosztják személyes adat jellegüktől. Nem alkalmazhatóak az adatvédelem elvei az olyan módon anonimizált információkra, amelyek révén az adatalany a továbbiakban már nem azonosítható. Ebben a tekintetben kiemelt szerep jut az úgynevezett „helyreállíthatóság kritériumának”. Ennek lényege, hogy amennyiben egy adat kapcsolata már nem állítható helyre az érintettel, akkor arra már nem vonatkoznak az adatvédelmi előírások.

⁷⁴ A személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 95/46/EK irányelv (26) preambulumb-bekezdése.

⁷⁵ A személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról szóló 1996. évi XX. törvény 4. § (4) bekezdése.

Minősített adatok

Jelenleg a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. tv. alapján négy szintű, kármértékalapú eljárási rend alapján történik az adatok minősítése. A minősítés lényege abban áll, hogy a minősítő vélelmezi az esetlegesen bekövetkező kár súlyát. A védendő adatokat tartalmazó iratok rendkívül súlyos feltételezett kár esetén szigorúan titkos, súlyos kár esetén titkos, kisebb súlyú kár esetén bizalmas, illetve korlátozott terjesztésű minősítést kaphatnak. A minősített adatok rendszere öt alapelven nyugszik: a szükségesség és az arányosság elvén, a szükséges ismeret elvén, a bizalmasság elvén, a sérthetlenség elvén és a rendelkezésre állás elvén.

A minősített adatok alapvetően két csoportra oszthatók. A jogalkotó egyfelől a nemzeti minősített adatok körét definiálja, másfelől a külföldi minősített adat kerül meghatározásra a hivatkozott törvényben.

Nemzeti minősített adat mindaz, a minősítéssel védhető közérdekek körébe tartozó, a minősítési jelölést az e törvényben, valamint az e törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabályokban meghatározott formai követelményeknek megfelelően tartalmazó adat, amelyről – a megjelenési formájától függetlenül – a minősítő a minősítési eljárás során megállapította, hogy az érvényességi időn belüli nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, az illetéktelen személy részére történő hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele a minősítéssel védhető közérdekek közül bármelyiket közvetlenül sérti vagy veszélyeztet (a továbbiakban együtt: károsítja), és tartalmára tekintettel annak nyilvánosságát és megismerhetőségét a minősítés keretében korlátozza.

Külföldi minősített adat az Európai Unió valamennyi intézménye és szerve, továbbá az Európai Unió képviselőjében eljáró tagállam, a külföldi részes fél vagy nemzetközi szervezet által készített és törvényben kihirdetett nemzetközi szerződés vagy megállapodás alapján átadott olyan adat, amelyhez a hozzáférést az Európai Unió intézményei és szervei, az Európai Unió képviselőjében eljáró tagállam, más állam vagy külföldi részes fél, illetve nemzetközi szervezet minősítés keretében korlátozza.

A minősítéssel védhető közérdek: Magyarország szuverenitása, területi integritása, alkotmányos rendje, honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési és bűnmegelőzési tevékenysége, igazságszolgáltatási, központi pénzügyi, gazdasági tevékenysége, külügyi vagy nemzetközi kapcsolatai, állami szervekkel szembeni külső befolyásolástól mentes, zavartalan működésének biztosítása.

Ex lege nem nyilvános adatok

Bizonyos információk vonatkozásában a nyilvánosság korlátozásához nagyobb közérdek fűződik, mint az adatok megismerhetővé tételéhez. Ilyenkor szükségessé válhat az, hogy a jogalkotó meghatározzon bizonyos adatokat, amelyek tekintetében a nyilvánosság időlegesen nem érvényesül.

A fentiekből következően a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot bizonyos legitim célok védelme érdekében törvény korlátozhatja. Az utóbbiak közé tartoznak az állam kül- és belbiztonságához fűződő, a környezet- vagy természetvédelmi, a központi pénzügyi, illetve a devizapolitikai érdekek.

A nyilvánosság továbbá korlátozható a külügyi kapcsolatokra, a nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra, a bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra, illetőleg a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra való tekintettel.

A vonatkozó rendelkezések alapvetően azt teszik lehetővé, hogy az információszabadságot bizonyos adatok esetében további mérlegelés vagy vizsgálat nélkül lehessen korlátozni. Ebben a tekintetben garanciális jelentőségű, hogy a jogalkotó köteles pontosan és differenciáltan meghatározni az érintett adatfajtákat, illetőleg azokat hozzárendelni az adott védendő érdekhez vagy érdekekhez.⁷⁶

⁷⁶ Lásd: http://naih.hu/files/NAIH_1715_J_2016-2.pdf

Meg kell továbbá határozni azt az időtartamot, amely alatt az adatok megismerhetősége korlátozható. A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok esetében ugyanis főszabály szerint a nyilvánosság érvényesül. Egy olyan szabályozás ezért, amely korlátlanul kizárja a hozzáférést az említett adatokhoz, alapjogsértő. A jogalkotónak kell ebben a tekintetben mérlegelnie azt, hogy melyik az az objektív, szükséges és egyben arányos idő, amely alatt biztosan nyomós közérdek fűződik az információszabadság korlátozásához.

A vonatkozó törvény emellett arra is lehetőséget biztosíthat, hogy a közfeladatot ellátó szerv mérlegelje a korlátozás szükségességét, és biztosítsa az érintett adatok nyilvánosságát, amennyiben már nem fűződik nyomós közérdek annak korlátozásához. Az adatok megismerése korlátozható uniós jogi aktus alapján, az Európai Unió jelentős pénzügy- vagy gazdaságpolitikai érdekére tekintettel, beleértve a monetáris, a költségvetési és az adópolitikai érdeket is.⁷⁷

Üzleti titok és védett ismeret

Üzleti titoknak minősül a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden nem közismert, vagy az érintett gazdasági tevékenységet végző személyek számára nem könnyen hozzáférhető olyan tény, tájékoztatás, egyéb adat és az azokból készült összeállítás, amelynek illetéktelenek által történő megszerzése, hasznosítása, másokkal való közlése vagy nyilvánosságra hozatala a jogosult jogos pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekét sértené vagy veszélyeztetné, feltéve, hogy a titok megőrzésével kapcsolatban a vele jogszerűen rendelkező jogosultat felrőhatóság nem terheli.⁷⁸ A védett ismeretek körébe tartozik az azonosításra alkalmas módon rögzített, vagyoni értéket képviselő műszaki, gazdasági vagy szervezési ismeret, tapasztalat vagy ezek összeállítása.

A piaci, profitorientált tevékenységet folytató állami cégek hivatkozhatnak arra, hogy bizonyos adatok nyilvánossága már „az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna”. Ez azonban „nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét”. Továbbá, mivel az adatokat kezelő gazdasági társaság mérlegelésétől függ az adatok kiadása, figyelembe kell venni az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatát, valamint az Infotv. 30. § (5) bekezdését. Nem lehet viszont üzleti titokra hivatkozni abban az esetben, ha az érintett közfeladatot ellátó szervet jogszabály jelöli ki bizonyos feladatok ellátására, valamint nem korlátozható ezen az alapon az információszabadság az állami monopolfeladatokat ellátó gazdasági társaságok tekintetében sem.

Az üzleti titok – a gazdálkodó szervezetek életében betöltött jelentőségére tekintettel – alkotmányos védelemben részesül.⁷⁹ Egy, a piaci verseny keretei között működő gazdasági társaság számára az üzleti titoknak minősülő tények, információk, megoldások vagy adatok, amelyekre vállalati, gazdasági terveit, stratégiáját építi, nagy jelentőséggel bírnak, hiszen ezekre az információkra alapozva hozza meg a döntéseit, amelyek biztosítják a piacon elfoglalt helyét, így az ilyen információk nyilvánosságra kerülése a piacról való kiszorulását eredményezheti.⁸⁰

Ezért aztán törvényben volt szükséges rendezni az üzleti titok és az információszabadság konfliktusát. A vonatkozó rendelkezés szerint – a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának érdekében – közérdekből nyilvános adat az az üzleti titok, amely 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. „A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz – így különösen a védett ismerethez – való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti

⁷⁷ Révész Balázs – Somogyvári Katalin: A hazai szabályozás rendszere. In Péterfalvi Attila szerk.: *Adatvédelem és információszabadság a mindennapokban*. HVG–Orac, Budapest, 2012. 194. o.

⁷⁸ Lásd a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény Harmadik rész XI. cím 2:47. § (1) bekezdését.

⁷⁹ 165/2011. (XII. 20.) AB határozat.

⁸⁰ Uo.

tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve, hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét.”

Az „így különösen” kifejezés lehetőséget ad a jogalkalmazók számára, hogy más, olyan „jogos pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekre” is hivatkozassanak a nyilvánosság korlátjaként, amelynek megismerése sérelmet okozna azon közpénzekkel gazdálkodó szervezetnek, amely egyben piaci szereplő is. Ezen aránytalan sérelem lehetőségének bizonyítása természetesen a közpénzekkel gazdálkodó piaci szereplő kötelessége lenne egy esetleges bírósági eljárás során. Ilyen hivatkozási alap lehet például az, hogy az üzleti stratégia nyilvánosságra hozatala tartalmazhat olyan adatokat, amelyek harmadik személyek által történő megismerése ellehetetlenítené a közpénzekkel gazdálkodó piaci szereplő versenyhelyzetét azáltal, hogy ezeket az információkat a versenytársai is megismerhetik.

A Hatóság 2016. március 11-én ajánlást bocsátott ki a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról. Ebben a Hatóság kiemelte, hogy a legalább többségi állami/önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságokat jogszabály jelölheti ki bizonyos feladatok ellátására. E cégek a tevékenységükre vonatkozóan semmiképpen sem hivatkozhatnak üzleti titokra, hiszen más struktúrában ugyan, de jogszabályban meghatározott közfeladatot ellátó szervezeteknek minősülnek, ezáltal tehát sokkal inkább a közhatalmi szférához kapcsolódnak. Az állami monopolfeladatokat ellátó gazdasági társaságok szintén nem hivatkozhatnak arra, hogy a tevékenységükkel, gazdálkodásukkal kapcsolatos adatok nyilvánossága piaci hátrányt okozna számukra, hiszen az állami monopólium kiváltsága a piacon egyedülálló szolgáltatást engedélyez számukra. Az ilyen szervezeteknek ugyanis helyzetükből kifolyólag nincsen piaci versenytársa, amelynek tevékenységére való tekintettel az információszabadság érvényesülése korlátozható lenne.

A feladatok szempontjából a fenti két csoportba nem tartozó, piaci, profitorientált tevékenységet folytató állami cégek hivatkozhatnak arra, hogy bizonyos adatok nyilvánossága már „az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna”.⁸¹ Természetesen itt is alkalmazandó az a feltétel, amely szerint „ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét”.

A védett ismeret esetén is mérlegelni kell az információk megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek súlyát. A nemzeti vagyonnal gazdálkodó cégek – amelyek egyben piaci szereplők is – jogszerű pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdeke kerülhet szembe az információszabadsággal.

A döntés megalapozását szolgáló adatok

A közfeladatot ellátó szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását szolgálja az, hogy a szerv feladat- és hatáskörében meghozott döntés megalapozását szolgáló adatok, illetve az azokat tartalmazó dokumentumok – legfeljebb az adatok keletkezésétől számított tíz évig – elzárhatók a nyilvánosság elől. Erre azonban csakis akkor van lehetőség, ha a nyilvánosság kizárása nem vezet a döntési folyamat átláthatatlanná tételéhez, illetőleg ha erősebb közérdek fűződik az adatok titokban tartásához, mint azok nyilvánosságra hozatalához. Ezt szolgálja a bírósági gyakorlat, amely szerint a megtagadási okra való hivatkozás esetében a konkrét döntést is szükséges megjelölni. Az Infotv. alapján döntést megalapozó adatként indokoltan zárhatók el a nyilvánosságtól azok az információk, amelyek ténylegesen a döntési folyamat részét képezik, és nyilvánosságra hozataluk veszélyeztetné a végrehajtás sikerét, vagy például egyes piaci szereplőket indokolatlan előnyökhöz juttatna. 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.⁸²

⁸¹ Megjegyzendő azonban, hogy az ismertetett megállapítások semmiképp sem vonatkozhatnak többek között a környezeti adatokra és a kötelezően közzéteendő adatokra.

⁸² Révész Balázs – Somogyvári Katalin: i. m. 191–193. o.

A döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény a döntés meghozatalát követően akkor is elutasítható, ha az adat további jövőbeli döntés megalapozását is szolgálja.⁸³ Amennyiben tehát a kérdéses információ olyan adatösszesség része, amelynek egyes elemei tekintetében már döntés született, de más elemei még további döntés tárgyai lesznek, ez utóbbi adatok tekintetében az első döntés meghozatala után nem érvényesül a nyilvánosság. Annak eldöntése, hogy melyik adat kapcsolódhat adott esetben további döntéshez, nem teljesen egyértelmű. Egy információ gyakorlatilag számtalan további tevékenység vagy döntés alapjául szolgálhat, az információs szabadság korlátozásának ilyen tág értelmezése azonban Alaptörvény-ellenes lenne.⁸⁴

A közfeladatot ellátó szervezeteknek mérlegelniük kell, hogy – a döntés meghozatalát követően – az egyes adatok tekintetében fennáll-e olyan közérdek, amely a nyilvánosság korlátozását indokolná. Amennyiben nem – például ha az adott döntés megszületett –, további intézkedések már nem szükségesek, a döntés megalapozását szolgáló adatok megismerhetőségét biztosítani kell. Hasonló mérlegelésre van szükség a további döntések meghozatalához szükséges információk tekintetében: ebben a tekintetben azt kell megvizsgálni, hogy van-e olyan döntés, amelynek részrehajlásmentes meghozatalát a korábban keletkezett döntés megalapozását szolgáló adatok veszélyeztethetnék. Ilyen indokok hiányában az információs szabadság korlátozására nem kerülhet sor. Az adatelvvél összhangban a dokumentumok teljes terjedelmének kiadását arra való hivatkozással nem lehet elutasítani, hogy azok döntés megalapozását szolgáló adatot tartalmaznak.

2.2.2. Az adatigénylés költségei

A hatályos szabályozás lehetővé teszi a közfeladatot ellátó szervek számára, hogy az adatigénylés teljesítésével kapcsolatban bizonyos kiadásokat az adatigénylőre terheljenek. 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. Költségtérítés tekintetében kizárólag a törvényben meghatározott elemeket lehet figyelembe venni. Ezen elemek közé csak olyan költségek tartoznak, amelyek az igényelt adat rendelkezésre bocsátásával közvetlen kapcsolatban állnak, és ténylegesen felmerülnek az adatigénylés teljesítése során. Az alábbiakban részletesen bemutatjuk az adatigényléssel kapcsolatos költségtérítés kérdéseit, ideértve a költségtérítés és az adatigénylés teljesítésének határideje közötti összefüggéseket. Ugyanakkor már itt indokolt utalni arra, hogy a költségtérítés mértékéről jelenleg még nem rendelkezik kormányrendelet, annak megalkotását követően ugyanakkor majd ezeknek a szabályoknak a gyakorlati jelentősége is megnő. Éppen ezért fontos itt is kiemelni, hogy a közérdekű adatot kezelő, közfeladatot ellátó szerv által megállapítható költségtérítés a későbbi kormányrendeletben meghatározott összeg alapján befolyásolhatja az adatigénylés teljesítését. Amennyiben a megállapított költségtérítés meghaladja a kormányrendeletben meghatározott összeget, az adatigénylést a költségtérítés igénylő általi megfizetésétől számított 15 napon belül kell teljesíteni. A kormányrendeletben meghatározott összegnél alacsonyabb költségtérítés esetén a megállapított költségről az igénylőt tájékoztatni kell, aki ezt követően 30 napon belül nyilatkozik arról, hogy igénylését fenntartja-e. Ez az idő a teljesítésre nyitva álló határidőbe nem számít bele. Amennyiben az adatigénylő az igényét fenntartja, a költségtérítést az adatkezelő által megállapított, legalább 15 napos határidőn belül kell megfizetnie, de a megfizetés az előbbivel ellentétben nem feltétele az adatigénylés teljesítésének.

⁸³ Az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény, továbbá egyes más törvények módosításáról szóló 2015. évi CXXIX. törvény 17. § (4) bekezdése.

⁸⁴ <http://atlatszo.hu/2015/06/28/adatigenyles-ellenes-torvenymodositasok-ujabb-pofon-az-informacioszabadsagnak>

Az adathordozó költsége

Az adatigénylések teljesítésekor másolási költség alatt kizárólag az anyagköltség vehető figyelembe, a munkadíj, az energiaköltség és az amortizáció figyelmen kívül hagyandó, továbbá – a NAIH állandó gyakorlata értelmében – a kis terjedelmű másolatok igénylésénél lehetőség szerint el kell tekinteni a költségtérítés megállapításától.

Mivel a közfeladatot ellátó szerv köteles a közérdekű adatok kiadása előtt az abban szereplő személyes adatokat felismerhetetlenné tenni, a dokumentumok anonimizálása a másolással kapcsolatban felmerült költségnek minősül. Azonban ahogy az „egyszerű” másolat esetében, a költség fogalma az anonimizált másolat esetében is szűken értelmezendő. Csak a másoláshoz (beleértve az anonimizálást is) szorosan kapcsolódó „anyagköltségek” számolhatóak fel, továbbá a kis terjedelmű másolatok igénylésénél lehetőség szerint ez esetben is el kell tekinteni a költségtérítés megállapításától. A közérdekű adatok megismerése iránti igény teljesítése nem tartozik az áfakörbe, így általános forgalmi adót tilos felszámolni a teljesítés költségeként. Lényeges, hogy a másolás költsége csak alacsonyabb lehet, mint a piaci ár, mert sem általános forgalmi adót, sem munkadíjat, sem energia-költséget, sem amortizációs elemeket nem tartalmazhat.

Hasonló módon kell eljárni más fizikai adathordozók – így a CD, DVD vagy pendrive-ok – esetében is.

A papíralapú iratok, közérdekű adatok digitalizálása során nem merül fel olyan körülmény, amely „másolási költség” vagy bármilyen más költségtérítés megállapítását megalapozná. A NAIH szerint így a szkennelésért nem számítható fel másolási költség.⁸⁵ Továbbá ha a közérdekű adatigénylést elektronikus úton való megküldéssel (pl. e-mail) teljesítik, az adathordozó és annak anyagköltsége hiányában ez a költségelem értelemszerűen nem érvényesíthető.

A kézbesítés költsége

A kézbesítés költségeként kizárólag a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat tartalmazó adathordozó postai úton történő rendelkezésre bocsátásával összefüggésben felmerült költségeket lehet elszámolni.

A munkaerő-ráfordítás költsége

A közfeladatot ellátó szervek az adathordozó anyagköltségén és a kézbesítés postai költségén túl érvényesíthetik az adatigénylés teljesítésére fordított munkaerőköltséget. Erre azonban csak akkor van lehetőségük, ha a teljesítés a közfeladatot ellátó szerv alaptervékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevetelével járna. Példaként azok az igénylések említettek, amelyek során pusztán annak a megállapítása is érdemi munkaerőforrás ráfordítását igényli a közfeladatot ellátó szerv részéről, hogy az igényelt adatok rendelkezésre állnak-e, és azok közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatként megismerhetőek-e. Hasonló a helyzet azoknak az igényléseknek az esetében is, amelyek megfelelő teljesítéséhez nagyszámú adathordozó vagy adatbázis áttekintése, valamint a kért adatok leválogatása szükséges. A kis terjedelmű, könnyen hozzáférhető, elektronikus úton szolgáltatható adatok tekintetében ugyanakkor ez a költségelem nem vehető figyelembe.

A közérdekű adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordításként figyelembe lehet venni az igényelt adat felkutatásához és rendszerezéséhez, az adathordozóról történő másolat készítéséhez és a másolaton a meg nem ismerhető adatok felismerhetetlenné tételéhez szükséges időtartamot. Ha azonban az adatigénylés teljesítésére elektronikus úton kerül sor, a másolat készítéséhez szükséges időtartam csak akkor vehető figyelembe, ha elektronikus formában rendelkezésre nem álló

⁸⁵ http://naih.hu/files/Koezterdam--4973_V_2012-4-...pdf

adat igénylésére került sor, vagy a másolat készítéséhez szükséges időtartam kisebb az elektronikus formában rendelkezésre álló adat rendelkezésre bocsátásához szükséges időtartamnál.

A munkaerő-ráfordítás költségét átalányjelleggel, munkaórára vetítve kell megállapítani annak érdekében, hogy az adatigénylők számára átlátható legyen a költségek számítása, illetve a közfeladatot ellátó szervezetnek ne legyen szükséges a feladatot végző személyek illetményének minden esetben való kiszámítása a költségterítés megállapításához. A munkaerő-ráfordításnak kizárólag azt a részét lehet figyelembe venni, amely az adott szerv alaptevékenységén felül került igénybevételre. A munkavállaló foglalkoztatása teljes költségének, különösen például a béren kívüli juttatások költségének ráterhelése az alapjogával élő állampolgárra teljes mértékben sértene a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő alapjogot.

A költségterítés mértéke és az információszabadság érvényesülése közötti kapcsolat

A vonatkozó jogszabályok alapján nincs akadálya annak, hogy az érintett közfeladatot ellátó szerv mellőzze a költségterítést, illetve a költségterítést alacsonyabb mértékben állapítsa meg. A megállapítható mérték sem jelenti továbbá azt, hogy e mértéket az adatkezelő minden esetben érvényesítheti, a költségterítésnek ugyanis a valós költségekhez kell igazodnia. Ugyanakkor a közfeladatot ellátó szervezetnek – a NAIH álláspontja szerint az információszabadság érvényesülésére való tekintettel – minél szélesebb körben célszerű eltekinteniük a költségterítés megállapításától. Amennyiben viszont a közérdekű adatigénylés teljesítéséért megállapításra kerül a költségterítés, e szervezet kötelesek az igény beérkezését követő 15 napon belül tételesen tájékoztatni az igénylőket arról, hogy melyik tevékenységgel kapcsolatban milyen költségek merültek fel. Az érintett intézményeknek közölniük kell továbbá a költségterítés ténybeli és jogi indokait is.

2.2.3. Az adatigénylés teljesítésének módja

A teljesítés határideje

Főszabály szerint a közérdekű és közérdekből nyilvános adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az igény beérkezését követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül tesz eleget.⁸⁶ A beérkezés ideje a közfeladatot ellátó szerv által történő érkeztetés dátuma. Amennyiben az adatigénylő az igénylését munkaszüneti napon küldi meg, a közfeladatot ellátó szervezetnek a kérelmet csak a soron következő munkanapon áll módjában érkeztetni, s így a beérkezés dátuma az érkeztetés dátuma lesz, tehát a 15 napos határidő számítása az érkeztetés napjával kezdődik. Korábban a válaszadási határidő kezdete az érintett szerv vagy személy általi tudomásszerzés volt, amely „logikus és méltányos”, hiszen így például a hivatali időn túl beadott kérelmek teljesítésére nyitva álló intervallum csak a következő munkanaptól kezdődött.⁸⁷ A jelenleg hatályos rendelkezés azonban objektív időpontot határoz meg a teljesítésre nyitva álló időintervallum kezdeteként, amely jelentős módon befolyásolhatja az állampolgár jogorvoslati lehetőségeit.

Eltérő teljesítési határidők

Bizonyos esetekben a 15 napos határidő nem megfelelő arra, hogy a közfeladatot ellátó szerv az igénylést megfelelő módon teljesítse. Máskor a közfeladatot ellátó szerv és az igénylő közötti kommunikáció vagy a költségterítés megfizetésének kötelezettsége indokolhatja az általános teljesítési határidőtől való eltérést.

⁸⁶ Infotv. 29. § (1) bekezdés.

⁸⁷ <http://atlatszo.hu/2015/07/16/matol-hatalyos-az-infotorveny-modositasa-osszeszedtuk-hogy-mi-valtozott>

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

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

A koronavírus okán előállt veszélyhelyzet idejére a Kormány eltérő, a törvényi határidőkhöz képest megengedő 45 napos határidőt írt elő az adatigénylés azon eseteire, ha valószínűsíthető, hogy az igénynek az Infotv. 29. § (1) bekezdése szerinti határidőben való teljesítése a közfeladatot ellátó szerv veszélyhelyzettel összefüggő közfeladatai ellátását veszélyeztetné. Erről az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell.⁸⁸

Az anonim adatigénylés

Az eljárás során azt is meg kell vizsgálni, hogy anonim-e az adatigénylés. Amennyiben ugyanis az igénylő nem bocsátotta rendelkezésre a nevét, valamint azt az elérhetőséget, amelyen számára az adatigényléssel kapcsolatos bármely tájékoztatás és értesítés megadható, a közfeladatot ellátó szerv nem köteles az igényt teljesíteni.⁸⁹ Az említett „minimális adatok” ismeretének hiányában ugyanis az adatigényléssel kapcsolatban bizonyos eljárási cselekmények például a pontosításra való esetleges felhívás vagy a határidő meghosszabbításáról szóló tájékoztatás –, illetve maga az igénylés vagy annak elutasítása sem lennének teljesíthetőek.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közfeladatot ellátó szervezeteknek megfelelő figyelmet kell szentelniük a szabályozás diszpozitív jellegére. A vonatkozó rendelkezés e szervek részére ugyanis csak a teljesítés mellőzésének lehetőségét biztosítja, azt azonban nem kötelező jelleggel. E tekintetben figyelembe kell venni azt, hogy amennyiben a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismerhetősége a közfeladatot ellátó szervek mérlegelésének függvénye, úgy ezt a jogkört szűken kell értelmezni, mindenkor szem előtt tartva az információszabadság érvényesülésének elsőbbségét.

A fenti megközelítés összhangban áll a NAIH gyakorlatával is. A Hatóság egyik – újságírói megkeresésre adott – állásfoglalásában ezzel összefüggésben leszögezte, hogy az érintettek személyes adatainak kezelése tekintetében restriktív gyakorlatot fog követni. Az elektronikus úton, csak egy név és e-mailcím feltüntetésével benyújtott adatigényléseket ugyanis minden további nélkül meg kell válaszolnia az adott közfeladatot ellátó szervnek. Az állampolgár ilyenkor további adatok megadására nem kötelezhető, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy anonim adatigénylést is be lehet nyújtani, például egy kitalált név és egy absztrakt elektronikus levelezési cím segítségével. Továbbra is tilos lesz viszont az érintettek személyazonosságának ellenőrzése, azaz a személyi okmányok másolatának benyújtása, illetve ebből a célból a személyes megjelenés a jövőben sem kérhető az állampolgároktól.⁹⁰

⁸⁸ 521/2020. (XI.25) Korm.rendelet a veszélyhelyzet idején az egyes adatigénylési rendelkezésektől való eltérésről 1 § (3) bekezdése.

⁸⁹ Infotv. 29. § (1b) bekezdés.

⁹⁰ NAIH/2015/4710/2/V. állásfoglalás.

Megemlítendő, hogy Magyarországon is elindult egy olyan online felület, a KiMitTud rendszer, amelyen keresztül – az internet adta lehetőségekből következően – akár anonim módon is közérdekű adatigénylést lehet benyújtani a közfeladatot ellátó szervekhez. A fenti megfontolásokat ezért – bizonyos kivételektől, például a költségtérítés elszámolásától eltekintve – fokozottan érvényre kell juttatni az ilyen adatigénylések esetén.

A tárgyéven belül ismételt adatigénylés

Az adatigénylést nem kell teljesíteni abban az esetben, ha azt azonos igénylő egy éven belül, azonos adatkör tekintetében nyújtja be.⁹¹ E szabályt azonban csak akkor lehet alkalmazni, amennyiben az adatokban nem állt be változás. A témakörbeli jogszabályváltozással kapcsolatban számos kritika fogalmazódott meg a civil szervezetek részéről.⁹² Lehetséges problémaként merült fel az az eset, amikor az adott közfeladatot ellátó szerv korábban semmilyen formában nem teljesítette az állampolgár által benyújtott adatigénylést.

A NAIH álláspontja szerint nem jogsértő az éves limit bevezetése adatigénylések teljesítése tekintetében.⁹³ Az említett rendelkezést azonban csak akkor lehet alkalmazni, ha az állampolgár adatigénylését egyszer már érdemben teljesítették. Ilyenkor – az adminisztratív terhek csökkentése érdekében – az ismételten benyújtott kérelemre válaszul csupán fel kell hívni az érintett figyelmét e tényre. Amikor viszont a közfeladatot ellátó szerv „hallgatása” vagy az igénylés teljesítésének elutasítása miatt nem került sor a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismerésére, az új rendelkezésre nem lehet jogszerűen hivatkozni. Ellenkező esetben az adott szerv nyilvánvalóan jogsértő módon fog eljárni.⁹⁴

Átfogó, számlaszintű, illetve tételes ellenőrzésére irányuló adatmegismerések

Nem tagadható meg az adatigénylés teljesítése arra való hivatkozással, hogy az a közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, illetve tételes ellenőrzésére irányul. Erre való hivatkozással ugyanakkor 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. Az e tárgyban benyújtott adatigénylések teljesítésével kapcsolatban NAIH-ajánlás⁹⁵ ad részletes iránymutatást.

A teljesítés módja

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.

Másolatkészítés

Az igénylő jogosult arra, hogy a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről, annak tárolási módjától függetlenül, másolatot kapjon.

⁹¹ Infotv. 29. § (1a) bekezdés.

⁹² <http://atlatszo.hu/2015/06/28/adatigenyles-ellenes-torvenymodositasok-ujabb-pofon-az-informacioszabadsagnak>

⁹³ NAIH/2015/4710/2/V. állásfoglalás.

⁹⁴ A NAIH ugyanakkor minden esetben arra buzdítja a közfeladatot ellátó szerveket, hogy ha egy adott adatkörre sorozatosan több adatigénylés is érkezik, akkor – figyelemmel az Infotv. 30. § (2) bekezdésére – azokat a honlapjukon tegyék közzé.

⁹⁵ Lásd: http://naih.hu/files/Ajanlas30--7-_V2.pdf

Ezzel kapcsolatban kiemelendő, hogy Magyarországon az ún. adatelv, és nem az iratelv érvényesül. Ez azt jelenti, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog érvényesülése érdekében „nem tekinthető az Alaptörvénnyel összhangban állónak az olyan korlátozás, amely egy adatot vagy egy egész dokumentumot végérvényesen elvon a nyilvánosság elől, illetve amely egy dokumentumot annak tartalmától függetlenül, teljes egészében nyilvánosságkorlátozás alá helyez”.⁹⁶ A közfeladatot ellátó szerv továbbá köteles tartalmi elemzésnek alávetni a közérdekű adatigénylés tárgyát képező dokumentumot. Ennek célja annak megállapítása, hogy az olyan közérdekű adatokat foglal-e magában, amelyekre valamely nyilvánosságkorlátozási indok konkrétan kiterjed, és amelyeknek így feltétlenül szükséges a nyilvánosságtól való elzárása. A nyilvánosságkorlátozás indokoltságát tehát csak a kért dokumentumba foglalt adatok kapcsán, azok vizsgálatával, nem pedig a dokumentum egészét illetően lehet megállapítani. Az ettől eltérő jogértelmezés a közérdekű adatok megismeréséhez való jog indokolatlan tág körű, s ezáltal szükségtelen korlátozását engedi meg.⁹⁷

Amennyiben tehát a dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni.

Korábban nyilvánosságra hozott adatok

Amennyiben a megismerni kívánt adatot korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozták, az igény teljesíthető az adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is. Ilyenkor – a NAIH álláspontja szerint – az Infotv. elveivel az áll összhangban, ha a közfeladatot ellátó szerv az érintett adatokat tartalmazó oldalra mutató linket vagy URL-t bocsátja az igénylő rendelkezésére. Amennyiben ugyanis csak egy általános, az adott aloldalt is magában foglaló honlapra történik a navigáció, az információszabadság nem érvényesül kellőképpen.

Szerzői jogi védelem alatt álló tartalmak

Szerzői jogi védelem alatt áll – függetlenül attól, hogy a törvény megnevezi-e – az irodalom, a tudomány és a művészet minden alkotása.⁹⁸ E jog funkciója egyrészt a vonatkozó tulajdoni igények védelemben részesítése, másrészt a véleménynyilvánítás, illetve a kultúrában való részvétel szabadságának biztosítása.⁹⁹ 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.¹⁰⁰ Az új szabály célja a személyhez fűződő jogok védelme, amelynek érdekében 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. Ez az előírás tehát tulajdonképpen nem érinti az információszabadság tartalmát, csupán az adatigénylés módjának teljesítését határozza meg szűkebben.

Az adatigénylés teljesítésének megtagadása

A közfeladatot ellátó szerv megtagadhatja az adatigénylés teljesítését, amennyiben az olyan adatokra vonatkozik, amelyek tekintetében a nyilvánosság korlátozható. Ilyen esetekben az érintett szerv

⁹⁶ 6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [37].

⁹⁷ 6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [38].

⁹⁸ Lásd a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény rendelkezéseit.

⁹⁹ Gyenge Anikó: *Szerzői jogi korlátozások és a szerzői jog emberi jogi háttere* (tézisfüzet). ELTE ÁJK Jogtudományi Doktoriiskola, Budapest, 2009. 13. o.

¹⁰⁰ A szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény 15/A. §-a.

köteles az igénylőt a megtagadásról – annak indokaival, valamint az igénylőt megillető jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatással együtt – az igény beérkezését követő 15 napon belül írásban vagy – ha az igényben elektronikus levelezési címét közölte – elektronikus úton értesíteni. A megfelelő indokolás hiányában beáll a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog sérelme.

A közfeladatot ellátó szervek nem utasíthatják el egy dokumentum megismerését arra való hivatkozással, hogy az az igénylő által meg nem ismerhető adatokat is tartalmaz. Pusztán formai okok alapján nem lehet megtagadni a teljesítést. A szervek ilyenkor kötelesek tartalmi vizsgálat keretében minden egyes adat vonatkozásában megvizsgálni a nyilvánosság korlátozásának indokoltságát, szükségességét. Az adatigénylést nem lehet elutasítani arra való hivatkozással, hogy annak közérthető formában nem lehet eleget tenni. Az igény teljesítése nem tagadható meg azért, mert a nem magyar anyanyelvű igénylő az igényét anyanyelvén vagy az általa értett más nyelven fogalmazza meg.

Ha az igény teljesítésének megtagadása tekintetében törvény az adatkezelő mérlegelését teszi lehetővé, a megtagadás alapját szűken kell értelmezni. 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.

2.3. Jogorvoslatok

2.3.1. A NAIH vizsgálati eljárása

Az NAIH 2012. január 1-től látja el feladatait a hazai adatvédelem és információszabadság területén. A NAIH autonóm államigazgatási szerv, amely kizárólag a törvényeknek alárendelve segíti a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülését. A hatóságot elnök vezeti, akit a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevez ki, és akinek a mandátuma – választási ciklusokat átívelően – 9 évre szól.¹⁰¹

Bár a NAIH jogkörei az adatvédelem terén jelentősen kibővültek az adatvédelmi biztoshoz képest, az információszabadság vonatkozásában alapvetően a korábbi hatásköreit őrizte meg. Ebben a tekintetben a NAIH tehát nem rendelkezik hatósági jogkörrel, ezért hatósági eljárás keretében nem szankcionálhatja az érintetteknek a közérdekű vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogát megsértő közfeladatot ellátó szerveket vagy személyeket. A NAIH-nál bejelentéssel bárki vizsgálatot kezdeményezhet arra hivatkozással, hogy a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogok gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem következett be, vagy annak fennáll a közvetlen veszélye.¹⁰² A vizsgálat során számos eszköz áll a hatóság rendelkezésére. Így – többek között – a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható összes iratba betekinthez, illetve azokról másolatot kérhet, a vizsgált közfeladatot ellátó személytől vagy szervtől, illetőleg a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható bármely szervezettől vagy személytől felvilágosítást kérhet.¹⁰³

A hatóság a bejelentés érkezésétől számított két hónapon belül – ha a bejelentésben foglaltakat megalapozottnak tartja – dönt a lehetséges jogkövetkezményekről. Amennyiben a NAIH a jogsérelem vagy annak közvetlen veszélye fennállását megalapozottnak tartja, a közfeladatot ellátó szervet a jogsérelem orvoslására – például az igényelt közérdekű adatok kiadására – szólítja fel. Ha a NAIH a vizsgálata alapján azt állapítja meg, hogy a jogsérelem, illetve annak közvetlen veszélye valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz fölösleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére vezethető vissza, a NAIH ajánlásban javasolhatja a jogszabály, illetve a közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy megalkotását. A megke-

¹⁰¹ Infotv. 40. §.

¹⁰² Infotv. 52. §.

¹⁰³ Lásd: Infotv. 54. §.

resett szerv az álláspontjáról, illetve az ajánlásban foglaltak szerint megtett intézkedéséről hatvan napon belül értesíti a hatóságot.

A NAIH továbbá a bejelentés alapján lefolytatott vizsgálatról – ha az ügyben bírósági eljárás megindítására nem került sor – jelentést készíthet, amely tartalmazza a vizsgálat során feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket. A jelentés nyilvános, az bíróság vagy más hatóság előtt nem támadható meg.¹⁰⁴

2.3.2. A rendes bíróságok

Az adatigénylők nemcsak a NAIH-hoz fordulhatnak jogorvoslatért. Az Infotv. ugyanis lehetővé teszi számukra, hogy a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény elutasítása vagy a teljesítésre nyitva álló határidő eredménytelen eltelte esetén, valamint – ha a költségtérítést nem fizették meg – a másolat készítéséért megállapított költségtérítés összegének felülvizsgálata érdekében bírósághoz forduljanak.

A bírósági jogorvoslatnak rendkívül fontos szerepe van az információszabadság érvényesülése tekintetében. A rendes bíróságok ugyanis ilyen esetekben alapjogi bíráskodást végeznek, azaz egy meghatározott alapjogi jogosultságot – az Alaptörvény VI. cikkében foglalt, a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot – a rendelkezésükre álló eszközökkel kényszerítenek ki.¹⁰⁵ Az információszabadsággal kapcsolatos ügyek ráadásul az alapjogi ügyek egy szűkebb csoportjába, az ún. *par excellence* alapjogi ügyek körébe tartoznak, mivel ezekben az esetekben a rendes bíróságok az információszabadság mint alapjog egy részjogosultságának sérelméről döntenek.¹⁰⁶

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 közfeladatot ellátó szerv ellen.¹⁰⁷ A NAIH-hoz tett bejelentés esetén a határidőt a hatósági állásfoglalás kézhezvételétől kell számítani.

Az országos illetékességű közfeladatot ellátó szerv ellen indult per a törvényszék hatáskörébe tartozik. A járásbíróság hatáskörébe tartozó ügyekben a törvényszék székhelyén lévő járásbíróság, Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bíróság jár el. A bíróság illetékességét az alperes közfeladatot ellátó szerv székhelye alapítja meg.¹⁰⁸

A bíróság soron kívül jár el. Az eljárásban az is fél lehet, akinek egyébként nincs perbeli jogképessége, illetőleg a perbe a NAIH az igénylő pernyertessége érdekében beavatkozhat. A közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény megtagadásának jogszerűségét és annak indokait, illetve a másolat készítéséért megállapított költségtérítés összegének megalapozottságát az érintett közfeladatot ellátó szervnek kell bizonyítania. Amennyiben a bíróság a közérdekű adat igénylésére irányuló kérelemnek helyt ad, határozatában az adatkezelőt a kért közérdekű adat közlésére kötelezi. A bíróság a másolat készítéséért megállapított költségtérítés összegét megváltoztathatja, vagy a közfeladatot ellátó szervet a költségtérítés összegének megállapítása tekintetében új eljárásra kötelezheti.

¹⁰⁴ Infotv. 59. §.

¹⁰⁵ Somody Bernadette et al: Alapjogi igények, alapjogi szabályok – Az alapjogi bíráskodás egy koncepciója. In Somody B. szerk.: *Alapjogi bíráskodás – Alapjogok az ítélkezésben*. L'Harmattan, Budapest, 2014. 29. o.

¹⁰⁶ Somody Bernadette et al: i. m. 40. o.

¹⁰⁷ Infotv. 31. § (3) bekezdés.

¹⁰⁸ Infotv. 31. § (5) bekezdés.

3. Önellenőrző kérdések

1. A „Zöldek a zöldért” elnevezésű Facebook-csoport adatigényléssel fordult a zoldek@zoldert.hu e-mail címről küldött levélben az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőséghez. Köteles-e a Főfelügyelőség teljesíteni az adatigénylést? Be kell-e kérnie a csoport képviselőjének a nevét? Be kell-e kérni az adatigénylőt bejegyző bírósági határozat másolatát?
2. Egy újságíró e-mailben adatigényléssel fordult a Magyar Villamosművek Zrt.-hez az ötmillió forint feletti értékben megkötött szerződések listájának megismerése érdekében. A listában kérte megjelölni a szerződő felek pontos megnevezését, a szerződés tárgyát, értékét, hatálybalépésének kezdetét és végét. Teljesítenie kell-e az MVM-nek az adatigénylést? Ha igen, akkor hogyan? Milyen költséget állapíthat meg érte?
3. A Nemzeti Földalapkezelő Szervezettel (NFA) perben álló természetes személy adatigényléssel fordult a KiMitTud adatigénylő rendszeren keresztül az NFA-hoz az általa kiírt közbeszerzések nyerteseinek megismerése céljából. Az NFA az adatigénylőtől azon jogos érdek megnevezését kérte, amely érvényesítése érdekében feltétlenül szükséges az adatok megismerése. Kérheti-e cél megjelölését ezen esetben az NFA az adatigénylőtől?
4. 2012. június 6-án, illetve 2012. július 11-én kelt levélben közérdekű adatigényléssel fordult az Alapítvány elnöke az Önkormányzathoz, kérve a 2012. június 6-ig megkötött támogatási szerződések papíralapú másolatát. Az Alapítvány az Önkormányzat által megbízott ügyvédtől 2012. július 6-án azt a választ kapta, hogy a közérdekű adatigénylést azért nem teljesítették, mert az Alapítvány képviselője nem mellékelte az Alapítvány nyilvántartásba vételét igazoló, illetve az elnök megválasztását igazoló közokiratokat. A fentiekén túl az adatigénylőt az adatigénylés pontosítására hívták fel és kérték, hogy jelölje meg, hogy pontosan „milyen okiratok megismerésére tart igényt”. Köteles-e az Önkormányzat teljesíteni az adatigénylést, ha nem mellékelik a szükséges igazolásokat? Mikor kérhet pontosítást a közfeladatot ellátó szerv?
5. Egy önkormányzati képviselő fordult a NAIH-hoz tájékoztatásért, hogy jogszerűen tagadhatja-e meg a 100%-ban az erzsébetvárosi önkormányzat tulajdonában álló Erzsébetvárosi Média Nonprofit Kft. az adatigénylését, amelyben a Kft. által 2011. január 1-je után kötött megbízási és vállalkozási szerződések másolatát kérte ki. Köteles-e a kft. teljesíteni az adatigénylést? Képviselőként több adatot ismerhet-e meg a szerződésekből? Anonimizálni kell-e a szerződéseket a másolatok elkészítése során? Ha tartalmaz nem nyilvános adatot, akkor meg lehet-e tagadni az adatigénylést arra hivatkozva, hogy ellehetetlenítené a kft. működését az adatigénylés teljesítésével járó plusz munkateher?
6. Egy újságíró e-mailben a polgármester vagyonynyilatkozatát kérte három évre visszamenőleg abból a célból, hogy az általa vezetett online magazinban megjelentesse. A polgármester a bejelentőt arról tájékoztatta, hogy csak a személyes betekintést biztosítja. Köteles-e a polgármester (polgármesteri hivatal) elektronikus másolatban megküldeni az újságírónak a vagyonynyilatkozatok másolatát?
7. A választási iroda megtagadhatja-e a Budapest 12. számú országgyűlési egyéni választókerülethez tartozó valamennyi szavazókörben lezajlott szavazás hivatalos eredményét tartalmazó, valamennyi szavazóköri jegyzőkönyv elektronikus (szkennelt) másolatának kiadására irányuló közérdekű adatigénylésének teljesítését? A megtagadás egyik konkrét indoka az lenne, hogy a Ve. 204. §-a biztosítja a szavazóköri jegyzőkönyvek megismerhetőségét oly módon, hogy azok

egy példánya az illetékes választási irodában a szavazást követő 3 napon belül megtekinthető. A választási iroda szerint a Ve. e szabálya speciális rendelkezéseket állapít meg, amelyre való tekintettel az Infotv. 28. § (1) bekezdésére alapítottan benyújtott kérelem teljesítésére nincs mód. Egyrészt a szavazóköri jegyzőkönyvek megismerhetőek-e? Jogszerűen tagadta-e meg a szavazóköri jegyzőkönyvek megismerhetőségét a választási iroda arra hivatkozva, hogy a kifüggesztés útján lehetőség lett volna a jegyzőkönyvek megismerésére?

8. A Magyar Államkincstár köteles-e – erre irányuló adatigénylés esetén – kiadni az országgyűlési képviselők választási kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény alapján igénybe vett támogatások kapcsán visszafizetésre kötelezett jelöltek és jelölőszervezetek névsorát?
9. Egy csólyospálosi lakos kézzel írt, papíralapú levelében kérte ki a Fővárosi Állat- és Növénykert villamosenergia-szolgáltatójától, hogy milyen összegű hátralékkal rendelkezik az állatkert. Bárki megismerheti-e ezt az adatot? A szolgáltató köteles-e teljesíteni az adatigénylést? Amennyiben igen, milyen módon kell megküldeni az adatot? Milyen költséget számolhat fel az adatigénylést teljesítő?
10. Egy országgyűlési képviselő az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésére hivatkozva a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz fordul azzal a kéréssel, hogy küldje meg számára azt a statisztikát, amely tartalmazza, hogy 2010 és 2015 között hány eljárás indult korrupciós bűncselekmények vádjával. Mit tehet, illetve mit köteles tenni a NAIH?
11. Egy online újság riportere e-mail útján adatigényléssel fordult a közfeladatot ellátó szervhez, amelyben egy nemzetközi tanácsadó cég által elkészített megvalósíthatósági tanulmány elektronikus másolatát kéri megküldeni. Közérdekű adatoknak minősülnek-e a tanulmányok? Szerzői jog védi-e a tanulmányok elkészítőit? Ki lehet-e adni az elektronikus másolatokat? Amennyiben igen, milyen formátumban?
12. Köteles-e megküldeni az önkormányzat 100%-os tulajdonában lévő vagyongazdálkodási kft. a helyi közlekedési társasággal megkötött szerződések elektronikus másolatát a Közösen a Korrupció Ellen Facebook-csoportnak, akik a korrupcioellen@gmail.com címről küldtek adatigénylést?
 - a. Kizárólag a bírósági bejegyzést tanúsító közokirat postai úton való megküldését követően.
 - b. A szerződések másolatát nem lehet megküldeni, azok üzleti titkot képeznek, illetékteleneknek való megküldése kártérítési felelősséget von maga után.
 - c. Nem köteles, mert csak az önkormányzat a közfeladatot ellátó szerv, annak cége már nem köteles elszámolni a gazdálkodásával.
 - d. Köteles e-mailben megküldeni a szerződések elektronikus másolatát.
13. Az önkormányzat közzétette a polgármester vagyonyilatkozatát a saját honlapján, a KiMitTud adatigénylő rendszeren keresztül adatigénylést kapott valakitől a vagyonyilatkozat másolatának megküldésére. Hogyan teljesíti az önkormányzat az adatigénylést?
 - a. E-mailben megküldi az önkormányzat honlapjának elérési útját.
 - b. E-mailben megküldi a közzétett vagyonyilatkozat pontos elérési útját.
 - c. Csak betekintést enged.
 - d. Betekintést enged és jegyzőkönyvet vesz fel.
14. Egy újságíró e-mailben kikéri a minisztériumtól a 2015-ben megkötött megbízási szerződések alábbi adatait, táblázatba rendezve: a szerződés tárgya, értéke, hatálya, valamint a szerződéses

felek. Hogyan kell teljesítenie és milyen költségelemeket számolhat fel a minisztérium az adatigénylés költségtérítéseként?

- a. Nem kell teljesíteni az adatigénylést, ha nincs erről már létező táblázata, hiszen új adat előállítása nem feladata.
- b. Az ötmillió forint feletti szerződésekkel kapcsolatban megküldi a minisztérium honlapján közzétett adatokra mutató pontos linket, az ötmillió alatti szerződések adatait pedig táblázatba rendezve, ingyenesen megküldi.
- c. Postacímet kér, és pendrive-ra menti az adatokat, amelynek árát előre megtéríteti az újságíróval.

15. Melyek az adatigénylések megtagadásának jogszerű indokai? (3 pont)

- a. személyes adat
- b. szerzői jog
- c. védett ismeret
- d. nem jelölt meg célt az adatigénylő
- e. túlzott adminisztratív terhet jelent az adatok leválogatása
- f. nem adott meg elérhetőséget

16. Nyilvános-e az az adat, hogy a polgármester hány ingatlannal rendelkezik?

- a. Igen, mert törvény elrendeli ezeknek a személyes adatoknak a nyilvánosságát.
- b. Nem, mert az személyes adat.

17. Milyen adatnak minősül a minisztériumi osztályvezető illetménye?

- a. közérdekű adat
- b. személyes adat
- c. közérdekből nyilvános adat

18. A bíróság elutasította az adatigénylést, mivel döntés megalapozásául szolgáló adatok megismerésére irányult. Hova fordulhat jogorvoslatért az adatigénylő?

- a. az elutasítást követő 30 napon belül bírósághoz
- b. kizárólag a NAIH-hoz

19. Milyen adatnak minősül a kft. vezérigazgatójának a neve?

- a. személyes adat
- b. közérdekből nyilvános személyes adat

20. Milyen adatnak minősül az országgyűlési képviselő feleségének a vagyonyilatkozata?

- a. személyes adat
- b. közérdekből nyilvános személyes adat

21. Milyen adatnak minősül az önkormányzat által megkötött szerződések száma?

- a. közérdekű
- b. közérdekből nyilvános
- c. üzleti titok

22. Milyen adatnak minősül a polgármester által kivett szabadságok száma?

- a. közérdekű
- b. közérdekből nyilvános személyes adat
- c. személyes adat

23. Egy online újság újságírója telefonnal videót készít arról, ahogy egy önkormányzati képviselő a polgármesterrel beszélget a benyújtott rendeletervezetről, majd közzéteszi azt a blogjában. A személyes adatok védelmére hivatkozva törölni kell-e a képfelvételt az internetről?
- Igen, mert nem adták meg hozzá a hozzájárulásukat.
 - Nem, mert a közfeladatuk gyakorlásával összefüggésben keletkezett adatoknak minősülnek, amelyek közérdekű adatok.
 - Nem, mert közfeladatuk gyakorlásával összefüggő személyes adatoknak minősül a képmásuk, a hangjuk, és a beszélgetés tárgya sem a magánéletükhöz kapcsolódik.
24. Valaki e-mailben kikérte az általa kezdeményezett birtokvédelmi eljárás során keletkezett dokumentumok másolatát a jegyzőtől. Hogyan jár el jogszerűen a jegyző?
- A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerésére irányuló igényként kezeli, és az annak megfelelő eljárási szabályok szerint megküldi az iratok másolatát.
 - A személyes adatok védelméhez fűződő jog részjogosítványának gyakorlásaként, a tájékoztatáshoz való jog (Ket. szerinti iratbetekintési jog) körébe tartozó megismerési igényként kezeli, és annak megfelelően megküldi a másolatokat.
25. Egy önkormányzat a közérdekű adatok megismeréséhez való alapjogra hivatkozva megkért egy másik önkormányzatot, hogy küldje meg számára a tavalyi év folyamán az úthálózat fejlesztésére költött összegekkel kapcsolatban keletkezett szerződések másolatát. Belefér-e a „bárki” jogosulti körbe az önkormányzat is?
- Igen, hiszen az adatigénylő személye nem vizsgálható, az összegegyeztetetlen lenne az információszabadság lényegi tartalmával, valamint – az Alkotmánybírósági gyakorlat szerint – annak aránytalan korlátozását valósítaná meg.
 - Nem, hiszen a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapjog lényege a közhatalom nyilvánosság általi ellenőrzése, nem pedig a közfeladatot ellátó szervek közötti adatszolgáltatás.

IV. FOGALOMTÁR

adatfelelős: az a közfeladatot ellátó szerv, amely az elektronikus úton kötelezően közzéteendő közérdekű adatot előállította, illetve amelynek a működése során ez az adat keletkezett;

adatközlő: az a közfeladatot ellátó szerv, amely, ha az adatfelelős nem maga teszi közzé az adatot, az adatfelelős által hozzá eljuttatott adatot a honlapon közzéteszi;

a közérdekű adatok központi elektronikus jegyzéke és az egységes közadatkereső rendszer: az elektronikusan közzétett adatok egyszerű és gyors elérhetősége érdekében az Infotv. alapján közérdekű adat elektronikus 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 közzétevő központi elektronikus jegyzék;

bizalmasság elve: a minősített adatok rendszerének alapelve, amely szerint minősített adat illetéktelen személy számára nem válhat hozzáférhetővé vagy megismerhetővé;

információszabadság: a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog (az információszabadság alapján a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok – a hozzáférés biztosítása, illetve az információk közzététele nyomán – nyilvánosak, azokat bárki megismerheti és terjesztheti);

korruptió: a rábízott hatalommal való visszaélés egyéni haszonszerzés céljából;

közérdekből nyilvános adat: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli;

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;

központi honlap: olyan elektronikus felület, amelyen több közfeladatot ellátó szervnek van közzétételi kötelezettsége, pl. kormany.hu;

közzétételi egység: összefüggő tárgyú közzétett adatokat egybefoglaló tartalmi egység;

közzétételi minta: a közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról szóló 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet szerint megállapított lista;

nem saját honlap: abban az esetben, ha törvény nem írja elő saját honlap működtetését, a közzétételi kötelezettségnek nem saját honlapon kell eleget tenni;

rendelkezésre állás elve: a minősített adatok rendszerének alapelve, amely szerint annak biztosítása, hogy a minősített adat az arra jogosult személy számára szükség szerint elérhető és felhasználható legyen;

saját honlap: a közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő elektronikus felület, amelynek létrehozását bizonyos szerveknek törvény írja elő;

sajtószabadság: a szólás- és véleményszabadság intézménye, amely biztosítja valamennyi médium szabadságát;

sérthetetlenség elve: a minősített adatok rendszerének alapelve, amely szerint a minősített adatot kizárólag az arra jogosult személy módosíthatja vagy semmisítheti meg;

személyes adat: azonosított vagy azonosítható természetes személlyel kapcsolatba hozható információ;

szükséges ismeret elve: a minősített adatok rendszerének alapelve, amely szerint minősített adatot csak az ismerhet meg, akinek az állami vagy közfeladata ellátásához feltétlenül szükséges;

szükségesség és arányosság elve: a minősített adatok rendszerének alapelve, amely szerint a közérdekű adat nyilvánosságához fűződő jogot minősítéssel korlátozni csak a Mavtv.-ben meghatározott feltételek fennállása esetén, a védelemhez szükséges minősítési szinttel és a feltétlenül szükséges ideig lehet;

véleménynyilvánítás szabadsága: a kommunikációs alapjogok „anyajoga”, amely az egyén megalapozott részvételét biztosítja a társadalmi és politikai folyamatokban – az eszmék, nézetek szabad kifejtése ugyanis a demokratikus társadalom létezésének alapfeltétele.

V. JOGSZABÁLYOK

- Magyarország Alaptörvénye VI. cikk (2) bekezdés
- Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény
- 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
- A közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról szóló 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (GDPR)
- A 1460/2015 (VII. 8.) Korm. határozat Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés kezdeményezés keretében a 2015–2017. évekre tett vállalásairól szóló második akciótervéről
- A minisztériumok és a Miniszterelnöki Hivatal által kötött, a nettó ötmillió forintot el nem érő értékű szerződésekre vonatkozó adatok közzétételéről szóló 85/2010. (III. 25.) Kormányrendelet
- Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet
- A szerzői jogról szóló 1999. évi LXXXVI. törvény
- A minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény
- Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. CLXXXIX. törvény
- A koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény
- A közadatok újrahasznosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvény
- A vagyonyilatkozatokról szóló 2007. évi CLII. törvény
- Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény
- A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény
- A polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény

A Nemzeti Közszerológati Egyetem kiadványa.



Nemzeti Közszerológati Egyetem;
Közigerazgatási Továbbkérzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő:

Dorogi Katalin

Tördelőszerkesztő:

Vöröss Ferenc

ISBN 978-963-498-470-2 (PDF)

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

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE