

Révész Balázs – Buzás Péter

AZ ADATVÉDELEM, AZ INFORMÁCIÓ- SZABADSÁG ÉS AZ INTEGRITÁS ÖSSZEFÜGGÉSEI



SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

A kiadvány a KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016-00001
„Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek
nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében”
című projekt keretében készült el és jelent meg.

Szerzők:

© Dr. Révész Balázs

© Dr. Buzás Péter

Szakmai lektor:

Dr. Péterfalvi Attila

A hatályosítást 2023-ban végezte:

Dr. Buzás Péter

A hatályos kézirat lezárásának dátuma:

2023. május 16.

3., hatályosított kiadás

Eredeti megjelenés éve:

2018

(© Dialóg Campus Kiadó)

Kiadja:

© Nemzeti Közsolgálati Egyetem,
Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2023

Felelős kiadó:

Dr. Deli Gergely rektor

Címe: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

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



TARTALOM

1. Az adatvédelem, információszabadság és az integritás összefüggései	4
1.1 Az adatvédelem és információszabadság jelentősége és hazai szabályozása	4
1.2 Az integritás fogalma és az irányadó jogszabályok	5
2. Az adatvédelem és az integritás összefüggései – kapcsolódási pontok	7
2.1 Az adatkezelés elvei	7
2.2 Magánszféra-védelem a munkaviszonyokban	8
2.3 ügyfelek és hamradik személyek adatainak kezelése	9
2.4 Az integritás tanácsadó és az adatvédelmi felelős	10
3. Az integritás és az adatvédelem három konkrét közös területe	11
3.1 A szervezeti integritást sértő eseményekkel kapcsolatos bejelentések, panaszok	11
3.1.1 A szervezeti integritást sértő események kezelése	11
3.1.2 A közérdekű bejelentések és panaszok vizsgálatának adatvédelmi vetületei	12
3.2 A munkáltatói visszaélés-bejelentési rendszer (whistle-blowing)	13
3.3 Adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzat	14
4. Az információszabadság és az integritás összefüggései – kapcsolódási pontok	15
4.1 Átláthatóság és a közélet tisztaságának előmozdítása	15
4.2 A közérdekű adatigénylések szabályai	17
4.3 Korrupciómegelőzés	18
4.4 Pellengér	19
4.5 Elektronikus közzététel és az integritás összefüggései	20
4.5.1 Az elektronikus közzététel általános szabályai	20
4.5.2 A közzététel menete	25
4.5.3 A közérdekű adatok központi elektronikus jegyzéke és az egységes közadatkereső rendszer	30
5. Irodalomjegyzék	33

1. AZ ADATVÉDELEM, AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG ÉS AZ INTEGRITÁS ÖSSZEFÜGGÉSEI

Az integritás alappillérei – egyebek mellett – a törvényesség és az átláthatóság. Ezek továbbá az adatvédelem és az információszabadság előfeltételei is. Ennél fogva (és különös tekintettel arra, hogy az adatvédelem és az adatnyilvánosság az Alaptörvényen nyugvó és a törvények által védett és körülhatárolt alapvető jogok) ezek elemi részét képezik az integritásalapú szervezeti és személyi működési filozófiának.

A kormányzás kérdéskörét vizsgálhatjuk az állampolgárok vagy különböző csoportok, szervezetek szemszögéből, vagy az állam oldaláról. Utóbbi felől nézve a kormányzás fogalmát a – különböző szintű – közhatalmat gyakorló intézmények, szervezetek összefoglaló neveként, a gazdasági, politikai és adminisztratív hatalom állam és polgárai ügyeinek kezelése érdekében történő gyakorlásának definiálására vonatkoztatjuk. Ha azonban az állampolgárok oldaláról közelítjük meg ugyanezen fogalmat, akkor egy jóval szélesebb értelmezéssel találkozunk, ugyanis ebben az esetben a kormányzás magában foglalja azokat az eljárásokat és intézményeket, amelyeken keresztül az állampolgárok az érdekeiket érvényesíthetik, a jogaikat gyakorolhatják, a kötelezettségeiket teljesíthetik. Mindezek után felmerül a kérdés, mikor lesz egy állam úgymond „jó”? Akkor, ha célja a közjó szolgálata, illetve a kormányzás átlátható és számon kérhető, tehát mind az integritás, mind az információszabadság követelményeinek is magas szinten megfelel, azaz a jó kormányzás egyben nyílt kormányzást is jelent.

A nyílt kormányzás célja a kormányzati tevékenység átláthatóvá, felelőssé, illetve az állampolgárok számára elérhetővé tétele. Szabályszerűség, normakövetés és átláthatóság – az integritás elengedhetetlen elemei.

A nyílt kormányzás előfeltétele az átláthatóság, tehát az államnak és a közigazgatási szervek működésének azon állapota, amelyben a tevékenységük és a döntéshozatali folyamataik jól érthetőek, megfelelően dokumentáltak és ellenőrizhetőek.¹ A közfeladatot ellátó szerv átlátható működése teszi lehetővé a jogszerűtlenségek feltárását és a jogvédelmet segítő információk megismerhetőségét. Az átláthatóság és az információhoz való hozzáférés tehát egymást kölcsönösen erősítő tényezők, amelyek a nyílt kormányzás központi elemét képezik. Az állam működésére és gazdálkodására vonatkozó információkhoz való hozzáférés elengedhetetlen ahhoz, hogy a választópolgárok felelős döntést hozzanak a választások alkalmával. Az államra vonatkozó ismeretek hiányában a polgárok bizalmatlanná válnak a hatalommal szemben, s ez szükségszerűen ahhoz vezet, hogy egyre kevésbé fordulnak majd az állami, önkormányzati szervekhez.²

1.1. Az adatvédelem és információszabadság jelentősége és hazai szabályozása

A magánszférához való jog alapvetően az emberi személyiség védelmét, a magánélet sérthetlenségét és a cselekvési autonómiát jelenti. Ez tulajdonképpen egy szabadságjog, és mint ilyen, védelmet nyújt a polgárok számára magánéletüknek az állami hatóságok, a piaci szereplők és más harmadik személyek általi önkényes zaklatása ellen.³

Az Alaptörvény VI. cikkében találjuk meg alkotmányi szinten a magánszféra védelmének deklarálását. „(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tisztelőben tartsák.

(2) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez.”⁴

¹ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló. 1985. október 15-én Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény preambuluma.

² Révész 2013.

³ Révész 2013.

⁴ Magyarország Alaptörvénye IV. cikk (1)–(2) bekezdés.

A közérdekű adatokhoz való szabad hozzáférés alapjoga a demokrácia egyik bástyája, a szabad véleménynyilvánítás előfeltétele, a közéleti és politikai disputa kelléke és a jó állam működésének garanciája.

A 2011. évi alkotmányos reformfolyamat az adatvédelem, de főként az információs szabadság szabályozása terén is változásokat hozott. Az Országgyűlés 2011 nyarán fogadta el az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényt (Infotv.), amely amellett, hogy megőrizte a korábban hatályos, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényben (Avtv.) lefektetett alapokat, jelentős újításokat hozott mind az adatvédelem, mind pedig az információs szabadság tekintetében. A törvény pontosítja az Avtv.-hez képest a *közérdekű adat* fogalmát, valamint példálózó jelleggel felsorol adatfajtákat, amelyeket kifejezetten közérdekű adatnak minősít. Az Infotv. továbbá a *közérdekből nyilvános adat* fogalmának definíciója során megfordította a korábbi szabályozás logikáját azzal, hogy meghatározza a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy azon személyes adatait, amelyek mindenképp bárki számára megismerhetők. Így a főszabály továbbra is a nyilvánosság marad a közfeladatot ellátó személyek feladatának gyakorlásával összefüggő személyes adataival kapcsolatban, természetesen az érintettek magánszférához való jogának tiszteletben tartásával.⁵ Az elektronikus információs szabadság terén érdemi újítás, hogy az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény 275. §-a hatályon kívül helyezte az elektronikus információs szabadságról szóló 2005. évi XC. törvényt, és a közérdekű adatok elektronikus közzétételére vonatkozó szabályokat az Infotv.-ben helyezte el. Ezzel tehát megszűnt a klasszikus és az elektronikus információszabadság szabályozásának korábban érvényes széttagoltsága.⁶

A hazai alkotmányos reformmal párhuzamosan az Európai Unió szintjén is megindult az adatvédelem szabályozásának megújítása. A folyamat eredményeként született meg az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban: Általános adatvédelmi rendelet). Az új jogszabály a személyes adatok védelmének követelményeit uniós szinten egységesítette: a rendelet alkalmazásának kezdetét, vagyis 2018. május 25-ét követően minden tagállamban azonos előírások vonatkoznak az adatkezelők tevékenységeire. Az Általános adatvédelmi rendelet sok tekintetben teret enged az adatkezeléseknek a korábbi magyar szabályozással szemben. Példaként említhető, hogy az Avtv.-hez és az Infotv.-hez képest kibővült az alkalmazható jogalapok köre. Ugyanakkor a rendelet számos esetben szigorúbb előírásokat is tartalmaz, amelyek betartása nagy erőfeszítéseket igényel az adatkezelőktől. Kiemelendők például az adatvédelmi incidensek kezelésére és a hatásvizsgálatokra vonatkozó rendelkezések, amelyek megsértése esetén súlyos, akár 20 millió eurós bírság is kiszabható a jogsértőre.

Az Általános adatvédelmi rendelet emellett átalakította az adatvédelem magyar szabályozását is. Az Infotv. 2018 nyarán elfogadott módosítása – rendeleti szabályozás okán – kiemelte az adatvédelem általános szabályait a törvényből, beemelte ugyanakkor a személyes adatoknak az illetékes hatóságok által a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, a vádeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából végzett kezelése tekintetében a természetes személyek védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 2008/977/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2016. április 27-i 2016/680/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: Bűnügyi irányelv) szabályait.⁷ Vagyis a módosítás hatályba lépésétől kezdve az Infotv. csupán az Általános adatvédelmi rendelet bizonyos rendelkezéseit kiegészítő, valamint a Bűnügyi irányelvet átültető szabályokat tartalmazza, az információs szabadságra vonatkozó előírások mellett.⁸

1.2. Az integritás fogalma és az irányadó jogszabályok

Az integritás egyike azon kifejezéseknek, amelyek pontos tartamát – akár néhány évvel ezelőtt is – csak néhány ember tudta meghatározni Magyarországon. „Az integritás szó több irányból is megközelíthető:

- *etimológiailag a latin »in-tangere« kifejezésből eredeztethető, mely érintetlent, fedhetetlent jelent, míg egy másik megközelítésben egységesség, osztatlansága szó értelmé, vagy – a magyar nyelv játékoságával – az »egész(ség)«-gel való megfeleltetés sem elvetendő.*

⁵ PÉTERFALVI–RÉVÉSZ–SZALAI 2013.

⁶ Vö. Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság 2012.

⁷ Lásd az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvénynek az Európai Unió adatvédelmi reformjával összefüggő módosításáról, valamint más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi XXXVIII. törvényt.

⁸ Vö. Infotv. 2. §.

- *szociológiai értelemben az integritás értékek, cselekvések, módszerek, és intézkedések konzisztenciája; olyan magatartás-mód, mely bizonyos, előre meghatározott értékeknek megfelel;*
- *(morál) filozófiailag az integritás értékek összességét, valamint értékek melletti elkötelezettséget jelent. Az integritás tehát egy érték-fogalom, amelyhez közigazgatási értelemben olyan működési alapelvek és értékmérők társíthatók, mint a pártatlanság, józanság, tisztesség, tisztaság, átláthatóság, elszámoltathatóság, felelősség, számonkérhetőség, szakmaiság, törvényesség, diszkrimináció mentesség.*

Az integritás ma már a közigazgatási kultúrát és a pozitív szervezeti ethoszt középpontba helyező közigazgatás-fejlesztési megközelítésként jelent meg, amely a szervezetrendszer fejlődését a munkáját felelősséggel ellátó emberre, valamint a kiegyensúlyozottan és anomáliáktól mentesen működő igazgatási szervezetekre alapozza.”⁹

Az integritás jogszabályi rendelkezéseit – 2013. március 25-i hatállyal – az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Kormányrendelet tartalmazza.

⁹ SÁNTHA–KAKATICS 2011, 1.

2. AZ ADATVÉDELEM ÉS AZ INTEGRITÁS ÖSSZEFÜGGÉSEI – KAPCSOLÓDÁSI PONTOK

Gyakran találkozunk azzal a szemlélettel, hogy az adatvédelem csak púp az adott szervezet hátán, jobb dolga is van a vezetőnek, mint hogy adatvédelmi szabályok betartásával bíbelődjön. Mi azonban azt mondjuk, hogy sikeres szervezetrányítás és helyes adatvédelmi gyakorlat kéz a kézben járnak. Vegyünk konkrét példákat: a vezető tudásmenedzsment szempontból elvárja, hogy minden fölösleges információtól meg kell szabadulni. Az elvárás rímel az adatminőség elvére, mely szerint a kezelt adatoknak időszerűnek, pontosnak kell lenniük.

Amikor a vezető elvárja, hogy a szervezet számára mindig használható információk álljanak rendelkezésre, akkor nyilvánvalóan olyan információkra gondol, amelyek a valós helyzetet tükrözik. Az adatvédelmi törvényben szereplő adatok minőségének elve szintén ezt teszi követelménnyé, amikor előírja, hogy a kezelt adatok legyen naprakészek, teljesek és pontosak.

Ha a vezető megköveteli, hogy az egyes munkafolyamatok és az egyes munkavállalók intézkedései nyomon követhetők legyenek (például a felelősség későbbi megállapításához), akkor ezzel azt is lehetővé teszi, hogy később az érintett élhessen azon jogával, hogy az adatkezelőtől tájékoztatást kapjon a róla kezelt adatokról, hiszen ebben az esetben a kezelt személyes adat útja visszakereshető.

Az pedig már szinte evidenciának tűnik, hogy az adott szerv kezelésében lévő adatbázis megfelelő védelmet kapjon a jogosulatlan hozzáféréssel szemben, vagy az adatok véletlen elveszése ellen.¹⁰ Természetesen ez a követelmény az adatvédelmi törvényben is megjelenik.¹¹

Azt látjuk tehát, hogy nem az adatvédelmi elvek betartása, hanem inkább az általános vezetési elvek be nem tartása okoz problémát, aminek egyik következménye lehet az, hogy az adatvédelmi szabályok megsértésére derül fény egy vizsgálat során.

2.1. Az adatkezelés elvei¹²

A polgárjog rendeltetésszerű joggyakorlásra vonatkozó, valamint a jóhiszeműség és a tisztesség elveire rímelő adatvédelmi elv, hogy az adatkezelésnek mindvégig összhangban kell lennie annak eredetileg rögzített céljával, az adatok felvételének pedig tisztességesnek és törvényesnek, az adatkezelésnek pedig átláthatónak kell lennie.¹³

Az egyes adathordozókon megjelenített adat akkor minősül személyesnek, ha az egy adott természetes személyre vonatkozik, az egyén az információ alapján elkülöníthető környezetétől.¹⁴ Amennyiben a kimutatások kizárólag számszerű bontásban tartalmazzák például valamely kisebbséghez tartozók arányát, úgy értelem szerűen természetes személyazonosító adatokhoz (név, lakcím, egyéb beazonosítható jellemzők) sincsenek társítva. Meghatározó lehet viszont annak ismerete is, hogy egy későbbi, akár csak számszerű kimutatás alapjául milyen adatforrást használtak fel, hiszen ha az adatforrások jogszerűsége megkérdőjelezhető, úgy az adatok további felhasználása sem törvényes.

Az adatkezelés szempontjából sarkalatos elv: a célhoz kötöttség elve. E követelmény lényege, hogy az adatokat pontosan, előre meghatározott célból kezeljék, és ezzel az egyén valamely jogának gyakorlását vagy kötelezettsége teljesítését segítsék elő.¹⁵ A célhoz kötött adatkezelés elvéhez kapcsolódik az ún. adattakarékosság követelménye is. Eszerint a kezelt

¹⁰ Vö. Általános adatvédelmi rendelet 32–34. cikk.

¹¹ Infotv. 7. §.

¹² RÉVÉSZ–BAKA 2011.

¹³ Általános adatvédelmi rendelet 5. cikk (1) bekezdés a)–b) pont.

¹⁴ Általános adatvédelmi rendelet 4. cikk 1. pont.

¹⁵ Általános adatvédelmi rendelet 5. cikk (1) bekezdés b) pont.

adatok körének meghatározásakor a feltétlenül szükséges adatokra, adatfajtákra kell szorítkozni, továbbá az információknak megfelelőnek és relevánsnak kell lenniük az adatkezelés célja szempontjából.¹⁶

A törvényben meghatározott feladatkörrel bíró szervezet tehát nem kezelhet adatot más célból, csak amit a rá vonatkozó törvény feladatként meghatároz, hiszen ezen kívül más joga és kötelezettsége nincsen. A célhoz kötöttségnek a többi jogalap birtokában végzett adatkezelés során is érvényesülnie kell, tehát akkor is, amikor az érintett hozzájárulása alapján kerül sor az adatok kezelésére.

Az adatkezelés jogszerűségét biztosító jogalap meglétén túl a munka világában, a munkavállaló egzisztenciális helyzetének kiszolgáltatottságából fakadóan kiemelten kell vizsgálni azt, hogy a létrejövő adatkezelés megfelel-e a célhoz kötött adatkezelés követelményének. A GPS-rendszer vagy más, a változó munkahelyű munkavállalók munkavégzésének ellenőrzésére szolgáló eszközök – ilyen lehet például a mobiltelefon használatokor létrejövő cellainformációk – használatának a jogosultsága mindig csak a konkrét eljárás részleteinek az érdemi vizsgálatokor állapítható meg. A munkáltató változó munkahely – így tipikusan gépjárművek – esetében, logisztikai célból jogosult kezelni a gépjármű tartózkodási helyét, az ellenőrzés kivitelezésekor azonban vizsgálni kell, hogy az a szükségesség és arányosság követelményének megfelelő jogkorlátozást eredményez-e. Nem lehet tehát valamennyi változó munkahelyű munkavállalót GPS-szel vagy más nyomkövetővel követni, csak akkor, ha az a munkakörből fakadóan valóban szükséges, és az ezzel járó korlátozás más, enyhébb jogkorlátozást eredményező módon nem valósítható meg.¹⁷

A célhoz kötött adatkezelés elvéből, továbbá az adattakarékosság követelményéből fakadóan a biometrikus beléptető rendszert egyrészt csak abban az esetben lehet alkalmazni, ha a jogkorlátozással járó magasabb biztonsági szintet a véendő érték valóban megköveteli. Ilyen lehet például az élet és a testi épség, illetve a minősített adatok védelme, veszélyes anyagok vagy különösen nagy vagyoni értékkel bíró dolgok őrzése. Kivételes esetben lehet csak továbbá ilyen rendszert alkalmazni, vagyis azonos célú adatkezelések közül azt szükséges alkalmazni, amely kevésbé korlátozza az érintett jogait, illetve, amely a munkavállalók adatainak kezelésével nem jár, főként azért is, mert a biometrikus beléptető rendszerekkel kapcsolatos korábbi adatvédelmi biztosi vizsgálatok során kitűnt, hogy az ilyen jellegű beléptetés hatékonysága esetenként nem magasabb a mágneskártyás beléptetésen alapuló rendszernél.

Amennyiben a hagyományos beléptetési eljárások – például a mágneskártyán alapuló – az elérendő cél megvalósításához alkalmasak, akkor e követelmények alapján a biometrikus beléptetés alkalmazása cél nélküli, ezért sérti az érintettek személyes adatok védelméhez való jogát.¹⁸

Az átláthatóság elvére tekintettel minden adatkezelő köteles a lehető legteljesebb mértékben transzparenssé tenni az adatkezelést.¹⁹ Egyrészt biztosítani kell az érintettek előzetes tájékoztatását, másrészt pedig lehetővé kell tenni az adatalanyok számára, hogy – törvényben meghatározott kivételekkel – hozzáférjenek a kezelt személyes adataikhoz és akár másolati formában megkapják őket.²⁰ Továbbá minden, az érintettel folytatott kommunikációnak világosnak, tömörnek és közérthetőnek kell lennie, legyen szó akár a tájékoztatásról, akár a hozzáférésről vagy másfajta kapcsolattartásról.²¹

Kiemelendő végezetül az elszámoltathatóság elve. Ennek lényege, hogy az adatkezelő felelősséggel tartozik az általa végzett adatkezelésekért, illetve köteles is bizonyítani az Általános adatvédelmi rendelet, az Infotv. és más jogszabályok rendelkezéseinek betartását.²² Az adatkezelésre vonatkozó döntéseket, folyamatokat, illetve mindenfajta lényeges tényt és körülményt dokumentálni kell, és a dokumentumokat bíróság vagy az adatvédelmi felügyeleti szerv kérelmére be kell mutatni.

2.2. A magánszféra-védelem a munkaviszonyokban

Az egyén magánszférájának tiszteletben tartása elengedhetetlen a munkavégzésre irányuló jogviszonyokban. Amennyiben túlzott korlátozás alá esik az egyén tevékenysége, indokolatlan elszámolási kötelezettsége keletkezik a főnöke felé akár munkáját meghaladóan is, és a szervezet működése nem segíti, hanem gátolja a magánélete kiteljesedésében, úgy kevésbé

¹⁶ Általános adatvédelmi rendelet 5. cikk (1) bekezdés c) pont.

¹⁷ Az adatvédelmi biztós 1664/A/2006 sz. ügyben hozott állásfoglalása.

¹⁸ Az adatvédelmi biztós 7479/2010 sz. ügyben hozott állásfoglalása.

¹⁹ Általános adatvédelmi rendelet (39) preambulumbekkezdés.

²⁰ Általános adatvédelmi rendelet 13–15. cikk.

²¹ Általános adatvédelmi rendelet 12. cikk (1) bekezdés.

²² Általános adatvédelmi rendelet 5. cikk (2) bekezdés.

várható el, hogy lojális legyen az őt foglalkoztató szervezethez. Egy sikeres szervezet (legyen akár közigazgatási) boldog, kiegyensúlyozott kreatív dolgozókat feltételez. Ehhez szükséges az igazságos és jól megkonstruált belső szabályrendszer következetes működtetése, ugyanakkor ezek rugalmas hozzáigazítása a foglalkoztatott egyéni elvárásaihoz, változó élethelyzeteihez. Egy szervezet integritásának garantálása nagyban múlik tehát azon, hogy a magánszféra tisztelete és az adatvédelmi tudatosság mennyiben hatja át a szervezet szellemiségét.

A szervezeten belül az adatvédelem tehát egyben a személyi állomány adatai kezelésének értelmezési tartománya: közszolgálati adatkezelés teljes körű törvényessége, az érintett tisztviselők, hivatásos állomány tagjainak részletes tájékoztatása az adataik kezeléséről, felhasználásáról, továbbításáról és ezek törvényes jogi alapjáról, az adatkezelés teljes rendszeréről a kinevezéstől, a bérszámfejtésen és továbbképzéseken át a nyugdíjazásig. A magánéletüket esetleg érintő megfigyelésekről, (kamerarendszer, hang- és képrögzítés, számítógépes analitikai szoftverek, hozzáférés ellenőrzése, naplózása stb.) az egyéni életvitel ellenőrzésének lehetőségéről, és ezek hatásairól, következményeiről (poligráf használata, nemzetbiztonsági átvilágítás stb.).²³ Tájékoztatás a munkahelyi megfigyelés, illetve a használt informatikai és telekommunikációs eszközökön tárolt személyes adatok kezeléséről, megismerhetőségéről, az erről alkotott szabályzatról, az esetleges magáncélú felhasználás lehetőségéről.

Az integráns működés személyi kialakulásának egyik feltétele a magánszféra munkahelyen történő tiszteletben tartása, illetve a magánszférát érintő szabályok és eljárások pontos lefektetése, ismertetése és következetes alkalmazása.²⁴ Ezáltal hozzátartoznak a köztisztviselők, munkavállalók olyan helyzetbe, hogy tisztában lehessenek azzal, mi történik személyes adataikkal, milyen módon ellenőrizhetik az adataik kezelését, illetve hogy milyen jogok illetik meg őket e tekintetben. A másik oldalról viszont így jelölhető ki a munkáltató vonatkozó tevékenységeinek keretei, ezáltal pedig biztosítható lesz a jogszerű működés. Ez a munkáltató és a munkavállaló közötti bizalom és lojalitás, vagyis az integráns működés elengedhetetlen alapja. Az adatkezelés törvényessége, illetve a közszféra átlátható működésének közös tartománya a törvény erejénél fogva a közérdekből nyilvános személyes adatok köre (vagyonnyilatkozatok, foglalkoztatási jogviszonyt szabályozó törvények közérdekből nyilvános adatai), illetve a közfeladatot ellátó személyek feladatellátásával kapcsolatos egyéb, feladataikhoz kapcsolódó közérdekből nyilvános adatok.²⁵ A közszolgálat tagjainak tisztában kell lenniük azzal, hogy tevékenységüket a nyilvánosság vagy az ügyfelek megítélik, közbeszéd tárgyává tehetik. Fel kell őket készíteni az ilyen helyzetek kezelésére annak érdekében, hogy az egyéni és szervezeti integritás és bizalom az interakció folytán erősödjön, pozitívan progresszív kifejtett legyen.

2.3. Az ügyfelek és harmadik személyek adatainak kezelése

A „nem elég jogszerűen eljárni, törvénytisztelőnek is kell látszani” mottó magában foglalja azt az elvárást, hogy mind az általános, mind az egyedi (ágazati) adatkezelési rendelkezéseknek fejleszteni kell az adatvédelmi tudatosságot és az adatbiztonság szintjét, mégpedig megfelelő, naprakész szabályzatok és rendszeres képzések, illetve korszerű informatikai eljárások útján. Az ügyfeleket részletesen, szakszerűen, de közérthetően tájékoztatni kell az adatkezelési szabályokról, a konkrét, törvényes jogalapokról, és az adatkezelés folyamatáról annak érdekében, hogy az adatkezelés rendszere átláthatóan, az egyéni és a közbizalmat erősítő módon működhessen. Hangsúlyt kell fektetni a szabályzatok, adatkezelési tájékoztatók megalkotására, felülvizsgálatára, illetve széles körű elektronikus hozzáférhetővé tételére. Az adatvédelem biztosítása és ennek hangsúlyozása rendkívül hatékony bizalomnövelő tényező. Erre példa, hogy egy informatikai eszköz vásárlásánál előtérbe kerülnek az adatok biztonságát és védelmét erősítő szoftverek és eszközök.²⁶ Fontos, hogy a szerv rendelkezzen adattovábbítási nyilvántartással, adatkezelési szabályzattal, és a törvényben meghatározott módon teljesítse az adatalanyok jogaik gyakorlása körében előterjesztett kérelmeit (tájékoztatás kérés, adattörlés, zárolás).

A közhatalmi és egyéb közfeladatot ellátó szervek adatkezelésének egyik legnagyobb támaszát jelenti az általános adatvédelmi rendelet és az ahhoz kapcsolódó ágazati jogszabályokban foglalt felhatalmazás az adatkezelésre. Az általános adatvédelmi rendelet ugyanis tartalmaz egy olyan jogalapot, amelynek értelmében a személyes adatok kezelése akkor is jogszerű, amennyiben az közérdekű vagy az adatkezelőre ruházott közhatalmi jogosítvány gyakorlásának keretében végzett feladat végrehajtásához szükséges.²⁷ E rendelkezés tehát széles körben lehetővé teszi az ügyfelek személyes adatainak kezelését jogszerű

²³ Lásd a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 12. § (2) bekezdését.

²⁴ Vö. a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 12. §, a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 173. § és a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 10–11. §.

²⁵ Infotv. 26. § (2) bekezdés.

²⁶ Például az úgynevezett privacy enhancement technologies (PET).

²⁷ GDPR 6. cikk (1) bekezdés e) pont.

közérdek érvényesítése céljából, amennyiben egyéb jogszabályi feltételek fennállnak. Ilyen követelmény – többek között – az, hogy az adatkezelést lehetővé tevő jogszabályban lehetőség szerint meg kell határozni a kezelendő adatok fajtáit, az adatkezelés célját és feltételeit, az adatok megismerhetőségét, az adatkezelő személyét, valamint az adatkezelés időtartamát.²⁸ Emellett pedig – további garanciaként – biztosítani kell az érintettek számára az adatkezelés elleni tiltakozás lehetőségét is.²⁹

A közérdekű bejelentők adatainak védelmére különös gondot kell fordítani, főként akkor, ha a bejelentés következtében valamilyen eljárás (közigazgatási, szabálysértési, büntető stb.) indul, abban a bejelentők ügyféli vagy tanú jogállási státuszba kerülnek, és az adataikhoz az ellenérdekű fél az eljárás során hozzáférhet, amelynek következtében az információs önrendelkezési és a védelemhez való joguk sérelmet szenved. A közigazgatási és egyéb eljárások, nyilvántartási rendszerek felhasználása során a közérdekű bejelentőről kezelt adatok megfelelő védelmére, a jogosulatlan hozzáférés, a zárt adatkezelés, illetve a különleges személyes adatok kezelésére külön gondot kell fordítani. A szervezeti integritás nagyban sérül, ha a szerv a hozzá forduló közérdekű bejelentők védelméhez való jogát nem képes biztosítani az eljárása bármely szakaszában, vagy annak lezárását követően. Ennek jelentőségéről később szólnunk részletesen.

2.4. Az integritás-tanácsadó és az adatvédelmi felelős

Az integritásirányítási rendszert az 50/2013. (II. 25.) Kormányrendelet vezette be. A jogszabály hatálya a kormány irányítása vagy felügyelete alatt álló államigazgatási szervekre és azok munkatársaira terjed ki, a rendvédelmi szervek és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat kivételével. A rendelet 6. § (5) bekezdésében foglaltak értelmében az integritás-tanácsadó elláthat adatvédelmi felelősi, esélyegyenlőségi referensi és fegyelmi biztosi feladatot is. Az Infotv. korábbi szóhasználata szerinti *belső adatvédelmi felelős* kinevezésének eseteit, az ennek alapjául szolgáló követelményeket, valamint a feladatköröket az Általános adatvédelmi rendelet jelentős mértékben újraszabályozta *adatvédelmi tisztviselő* címszó alatt.

Adatvédelmi tisztviselőt köteles kijelölni minden közhatalmi és közfeladatot ellátó szerv, a bíróságok kivételével.³⁰ Fennáll e kötelezettség továbbá akkor is, amennyiben az adatkezelő főtevékenysége az adataanyagok rendszeres, szisztematikus vagy nagymértékű megfigyelését teszi szükségessé, vagy ha nagy számban kezel különleges és bűnügyi adatokat.³¹ Adatvédelmi tisztviselőnek nevezhető ki az, aki szakmai rátermettsége, szaktudása alapján alkalmas az adatvédelemmel kapcsolatos feladatok ellátására.³² A tisztviselő e feladatkörében függetlenül jár el: nem utasítható, illetve nem tölthet be olyan munkakört, amelynek révén az általa felügyelt adatkezelésekkel kapcsolatos érdemi döntéseket hozhatna.³³ Emellett fontos, hogy az adatvédelmi tisztviselőt védelem illeti meg, munkájával összefüggésben tehát nem bocsátható el.³⁴

Az adatvédelmi tisztviselő tájékoztatás nyújtásával és szakmai tanácsadással segíti az adatkezelő munkáját, ellenőrzi az adatvédelmi szabályok betartását, közreműködik az adatvédelmi hatásvizsgálatok elvégzésében illetve az incidensek kezelésében, együttműködik a felügyeleti hatósággal és kapcsolattartó pontként szolgál.³⁵ Közreműködik továbbá a belső adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzat megalkotásában.³⁶ Az adatkezelő pedig köteles minden anyagi, humán- és egyéb erőforrást biztosítani e munkához, valamint garantálnia kell azt is, hogy a tisztviselő valóban hozzáférjen valamennyi adatkezeléssel kapcsolatos tevékenységhez és információhoz.³⁷

Integritás-tanácsadói és belső ellenőri feladatok azonos személy által egyidejűleg nem láthatók el. Ez az összeférhetlenségi szabály ugyanakkor lehetőséget teremt arra, hogy az integritással kapcsolatos és az adatvédelmi tisztviselői feladatok egyazon személy lássa el a szervezetben. Tekintettel arra, hogy az alapértékek tekintetében átfedések vannak a tisztviselői feladatok között, csak kapacitásbeli korlátai lehetnek a munkakör párhuzamos vitelének. További fontos szabály, hogy az integritás-tanácsadó és/vagy adatvédelmi tisztviselő és a szervezet által esetlegesen kijelölt belső kontrollfelelős közötti együttműködést és feladatmegosztást a szervezeti és működési szabályzatban egyértelműen meg kell határozni.³⁸ Vagyis nemcsak személyi, de a feladatellátás tekintetében sem állhat fenn konfliktus.

²⁸ Infotv. 5. § (3) bekezdés.

²⁹ Általános adatvédelmi rendelet 21. cikk (1) bekezdés.

³⁰ Általános adatvédelmi rendelet 37. cikk (1) bekezdés a) pont.

³¹ Általános adatvédelmi rendelet 37. cikk (1) bekezdés b)–c) pont.

³² Általános adatvédelmi rendelet 37. cikk (5) bekezdés.

³³ Általános adatvédelmi rendelet 38. cikk (3) és (6) bekezdés.

³⁴ Általános adatvédelmi rendelet 38. cikk (3) bekezdés.

³⁵ Általános adatvédelmi rendelet 39. cikk (1) bekezdés.

³⁶ Infotv. 25/M. § (1) bekezdés f) pont.

³⁷ Általános adatvédelmi rendelet 38. cikk (1)–(2) bekezdés.

³⁸ A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 6. § (6) bekezdés.

3. AZ INTEGRITÁS ÉS AZ ADATVÉDELEM HÁROM KÖZÖS TERÜLETE

3.1. A szervezeti integritást sértő eseménnyel kapcsolatos bejelentések, panaszok

A szervezeti integritással kapcsolatos kérdések körében nem elég meghatározni egy adott szervezet integritáscéljait, és az ezek elérése érdekében nélkülözhetetlen belső eljárásrendet definiálni; az alkalmazottnak adott folyamatos iránymutatás mellett az is lényeges, hogy az integritásmenedzsment-rendszer felelősei folyamatosan vizsgálják – mérik, monitorozzák – a változásokat, az elért eredményeket, illetőleg a kiváltott pozitív vagy negatív hatásokat. Utóbbi folyamatos nyomon követő (monitorozó) tevékenységek körében megkülönböztetünk passzív és aktív integritásmenedzsment-eszközöket.³⁹

Az aktív monitoringeszközök körében azok a szervezeti intézkedések említhetők, amelyek célja az integritásproblémák láthatóvá tétele.⁴⁰

3.1.1. A szervezeti integritást sértő események kezelése

A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Kormányrendelet) rendelkezései alapján a költségvetési szerv vezetője köteles szabályozni a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjét. Felmerülhet azonban a kérdés, hogy mit értünk szervezeti integritást sértő esemény alatt. A Kormányrendelet erre a kérdésünkre is választ ad: minden olyan esemény beleértendő, amely a szervezetre vonatkozó szabályoktól, valamint a jogszabályi keretek között a költségvetési szerv vezetője és az irányító szerv által meghatározott szervezeti célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működéstől eltér.⁴¹

A Kormányrendelet tételesen meghatározza azt is, hogy az integritást sértő események kezelése eljárásrendjének mit kell tartalmaznia.

A költségvetési szerv általában kijelöl egy folyamatgazdát, akinél a szervezeti integritást sértő bejelentéseket szóban vagy írásban lehet megtenni. A szóban tett bejelentésről jegyzőkönyvet vesznek fel. Írásban bejelentés a folyamatgazda által kialakított elektronikus címen, illetve a bejelentések fogadására kihelyezett zárt ládákban tehető. A folyamatgazda a beadvány beérkezését követően haladéktalanul megvizsgálja, hogy az integritásbejelentésnek minősül-e.

A folyamatgazda az integritásbejelentésnek nem minősülő beadványokat, annak tartalmától függően további ügyintézés végett átteszi az eljárásra jogosult más szervezeti egységéhez vagy eleméhez (panasz, közérdekű bejelentés vagy javaslat).

A folyamatgazda az ügyintézés első fázisaként az integritásbejelentést az alábbi szempontok alapján értékeli: jellege, tartalma szerint igényli-e vizsgálat lefolytatását, valamint igényel-e sürgős intézkedést. Az integritásbejelentés értékelését követően megvizsgálja az eljárásához szükséges, vagy a beadványban jelzett dokumentumok, valamint az integritásbejelentés intézéséhez szükséges további egyéb információk rendelkezésre állását, és amennyiben szükséges, intézkedik ezek (a továbbiakban együtt: adatok) beszerzése iránt.

Az adatok rendelkezésre bocsátása érdekében megkeresett szervezeti egység vagy elem vezetője köteles a kért adatokat – az adatkezelésre vonatkozó szabályok betartása mellett – a megkeresésben az integritásbejelentésben foglaltakra figyelemmel meghatározott határidőben a folyamatgazda rendelkezésére bocsátani.

Amennyiben az integritásbejelentés jellege és eredményes intézése ezt indokoltá teszi, a folyamatgazda az ügyben érintett vagy arról ismerettel rendelkező munkatársat meghallgatja.

³⁹ SÁNTHA–KAKATICS 2011.

⁴⁰ SÁNTHA–KAKATICS 2011.

⁴¹ A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet 2. § u) pont.

Az integritásbejelentést sértő esemény kivizsgálása során személyes adatok merülnek fel, így a kivizsgálás során alkalmazandó adatkezelési szabályokat célszerű meghatározni.

Szabályozni kell, hogy az eljárás során keletkezett iratokba ki, milyen módon és milyen terjedelemben tekinthet be, ki és miként kérheti adatainak zártan történő kezelését.

A folyamatgazdának a vizsgálat során tudomására jutott információkat bizalmasan kell kezelnie, azokat – a jogszabályokban meghatározott kivételektől eltekintve – kizárólag az integritásbejelentés vizsgálatához használhatja fel.

A bejelentőt nem érheti hátrány az integritásbejelentés megtétele miatt, kivéve, ha megállapítható, hogy rosszhiszeműen járt el, és alaposan feltehető, hogy az integritás bejelentésével összefüggésben bűncselekményt vagy szabálysértést követett el, vagy másnak kárt, illetve egyéb sérelmet okozott.

3.1.2. A közérdekű bejelentések és panaszok vizsgálatának adatvédelmi vetületei

Az előzőekben ismertettük, hogy a folyamatgazda a beadvány tartalmát megvizsgálja, és amennyiben az nem integritást sértő eseményt tartalmazó beadvány, hanem egyéb közérdekű bejelentést vagy panaszt tartalmaz, akkor azt a legtöbb esetben a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény alapján kell megvizsgálni.

A *panasz* olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá. A panasz javaslatot is tartalmazhat.⁴²

A *közérdekű bejelentés* viszont olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.

A panasz vagy közérdekű bejelentés kivizsgálása során az arra jogosult szerv köteles betartani a személyes adatok, illetve más adatok – különösen a minősített adat, illetve a törvény által védett titok – védelmére vonatkozó szabályokat. Ez vonatkozik mind a panasszal vagy közérdekű bejelentéssel érintett személyek, mind pedig a panaszos vagy bejelentő adatainak kezelésére is. Előbbi vonatkozásában a kivizsgálásban részt vevő személy kizárólag az eljárásra jogosult szerv feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egységével vagy munkatársával oszthatja meg az adatokat, harmadik személy vagy szervezet részére azokat nem továbbíthatja. Az panasszal vagy közérdekű bejelentéssel érintett személyek számára továbbá az Általános adatvédelmi rendeletben biztosított jogok gyakorlását lehetővé kell tenni azzal, hogy a tájékoztatáshoz és a hozzáféréshez való jog gyakorlása nem eredményezheti a panaszos vagy bejelentő személyazonosságának felfedését.⁴³

A panaszos vagy a közérdekű bejelentő személyes adatai pedig csak a panasz vagy a közérdekű bejelentés alapján kezdeményezett eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező szerv részére adhatók át, ha e szerv annak kezelésére törvény alapján jogosult, vagy az adatai továbbításához a panaszos vagy a közérdekű bejelentő egyértelműen hozzájárult. A panaszos és a közérdekű bejelentő személyes adatai egyértelmű hozzájárulása nélkül nem hozhatók nyilvánosságra.

A panaszost vagy a közérdekű bejelentőt továbbá nem érheti hátrány a panasz vagy a közérdekű bejelentés megtétele miatt, kivéve, ha nyilvánvalóvá vált, hogy a panaszos vagy a közérdekű bejelentő rosszhiszeműen döntő jelentőségű valószínű információt közölt, és ezzel bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésére utaló körülmény merül fel, illetve alappal valószínűsíthető, hogy másnak jogellenes kárt vagy egyéb jogsérelmet okozott. Az első esetben személyes adatait az eljárás lefolytatására jogosult szerv vagy személy részére át kell adni, a második esetben pedig személyes adatait csak az eljárás kezdeményezésére, illetve lefolytatására jogosult szervnek vagy személynek kérelmére át kell adni.

A közérdekű bejelentést a közérdekű bejelentések védett elektronikus rendszerében (a továbbiakban: elektronikus rendszer) is meg lehet tenni. A közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer üzemeltetéséről az alapvető jogok biztosa gondoskodik.⁴⁴

Az elektronikus rendszerben kezelt személyes adatokat kizárólag a közérdekű bejelentés kivizsgálása, valamint a közérdekű bejelentővel való kapcsolattartás céljából lehet kezelni. Az elektronikus rendszerben a közérdekű bejelentő azonosításához a nevét és lakcímét kell tárolni. Az elektronikus rendszer a beérkezett közérdekű bejelentést – ha a közérdekű bejelentő a fenti adatait rendelkezésre bocsátja – automatikusan egyedi azonosító számmal látja el. Az elektronikus rendszeren keresztül benyújtott közérdekű bejelentés rövid, személyes és egyedi intézményi adatok nélküli tartalmi kivonatát és elintézésének állását az egyedi azonosító szám alapján az alapvető jogok biztosa az interneten mindenki számára hoz-

⁴² A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény 1. § (2) bekezdés.

⁴³ Általános adatvédelmi rendelet 13-15. cikk.

⁴⁴ A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény 4. § (1) bekezdés.

záférhetővé teszi. Az ügy lezárását követően a közérdekű bejelentésben érintett és – ha a kettő nem azonos – az eljárásra jogosult szerv elnevezését is hozzáférhetővé kell tenni.

Az elektronikus rendszert úgy kell kialakítani, hogy az egyedi azonosító szám és a közérdekű bejelentő által megadott jelszó alapján a közérdekű bejelentővel való kapcsolattartás biztosítható legyen. A közérdekű bejelentő az elektronikus rendszer útján az alapvető jogok biztosánál tett közérdekű bejelentése során kérheti, hogy személyes adatai kizárólag az alapvető jogok biztosra és hivatala számára legyen hozzáférhető. Ebben az esetben az alapvető jogok biztosra a közérdekű bejelentést kivonatolja annak érdekében, hogy az a közérdekű bejelentő azonosítását lehetővé tevő adatot ne tartalmazzon.

A közérdekű természetes személy bejelentő személyes adatai – fő szabályként – nem tehetők megismerhetővé a tájékoztatást kérő személy számára.⁴⁵

3.2. A munkáltatói visszaélés-bejelentési rendszer (whistle-blowing)

Mindazok a munkaadók, akik legalább 50 személyt foglalkoztatnak, illetve törvény által kijelölt egyéb szervezetek, kötelesek belső visszaélés-bejelentési rendszert létrehozni. A kötelezetti körön kívül eső foglalkoztatók emellett önkéntes alapon is létrehozhatnak ilyen rendszert, amely köteles megfelelni a vonatkozó törvényi előírásoknak. Az állami szervek, a helyi önkormányzatok, valamint a hozzájuk kapcsolódó egyéb szervezetek esetén eltérő szabályok érvényesülhetnek. Bizonyos szervek – például az Integritás Hatóság, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság – elkülönített visszaélés-bejelentési rendszert kötelesek létrehozni.

A rendszerben be lehet jelenteni a jogellenes vagy jogellenesnek feltételezett cselekményeket vagy mulasztásokat, illetve bármely egyéb visszaélést is. Utóbbiak tekintetében a munkáltató is meghatározhat olyan, közérdeket vagy nyomós magánérdeket védő magatartási szabályokat, amelyek megsértése bejelenthető. A bejelentést írásban vagy szóban (telefonon vagy hangüzenetküldő szolgáltatás segítségével) lehet megtenni.

A bejelentés megtételét 7 napon belül, igazolható módon vissza kell jelezni a bejelentő részére, egyben általános tájékoztatást kell nyújtani számára az eljárás rendjéről, illetve az adatvédelmi szabályokról is. A rendszer működtetője ezt követően – 30 napon belül – köteles kivizsgálni a visszaélést. E határidőt észszerű keretek között meg lehet hosszabbítani, azonban a kivizsgálás ebben az esetben sem haladhatja meg a 3 hónapot. A bejelentés nyomán meg kell hozni a szükséges intézkedéseket, amelyekről a bejelentőt írásban is tájékoztatni kell.

A belső visszaélés-bejelentési rendszert úgy kell kialakítani, hogy a bejelentő, az érintett, illetve az esetlegesen információt szolgáltató személyek adatai megfelelő módon védve legyenek. Az érintettek adatai kizárólag a bejelentés kivizsgálása, illetve a szükséges intézkedések meghozatala céljából kezelhetők. Mindazon információkat, amelyek nem szükségesek az említett célok eléréséhez, haladéktalanul törölni kell.

A belső visszaélés-bejelentési rendszer keretében biztosítani kell, hogy a személyes adatokhoz arra illetéktelen személy ne férhessen hozzá. A személyes adatok kizárólag akkor továbbíthatók harmadik személyek részére, ha azok – a törvény keretei között – jogosultak a kivizsgálásban részt venni. Egyebekben a panaszok és a közérdekű bejelentéseknél ismertett adatkezelési szabályok a belső visszaélések kivizsgálása során is alkalmazandók.

Amíg intézkedések meghozatala nem válik szükségessé, további információ nem adható ki a bejelentésekről. Az érintett személyt ugyanakkor tájékoztatni kell az eljárás menetéről, illetve az adatkezelésről és a személyes adatok tekintetében őt megillető jogokról.

A bejelentőt a bejelentés miatt nem érheti hátrány. Ilyennek minősülhet – például – a felfüggesztés vagy a munkaviszony megszüntetése, az előmenetel akadályozása, vagy bármilyen olyan intézkedés, amely a bejelentőt hátrányosan érinti. E védelem kiterjed a bejelentővel munkaviszonyban álló személyekre is. Amennyiben ilyen intézkedésre kerülne sor, a hátrányt szenvedő félnek csak a bejelentés jogszerűségét kell igazolnia, a bizonyítási teher egyebekben az intézkedés foganatosítóját terheli.

⁴⁵ A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény 9. §.

3.3. Adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzat

Az adatkezelőknek egyéb állami és önkormányzati adatkezelőknek érdekében adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzatot kell készíteniük.

Kívánatos, ha az adatkezelés és az adatbiztonság követelményeit írásban rögzítik, hiszen ily módon a munkáltatói utasítások egyszerűbben kiadhatók, a munkatársak felelőssége világos, és az érintettek számára is átláthatóbb az adatkezelés menete. A jól kialakított adatvédelmi szabályzat, az adatkezelési döntések megfelelő előkészítése mind segítik a menedzsmentet az általános vezetési elvek hatékony érvényre juttatásában, és a szervezet eredményes működéséhez is nagyban hozzájárulnak.⁴⁶

Emellett a szabályzat fontos funkciót lát el az Általános adatvédelmi rendelet előírásainak való megfelelés terén is. A rendelet ugyanis előírja az adatkezelők számára, hogy amennyiben az általuk folytatott tevékenységekre, adatkezelésekre, illetve az adatalanyok jogait és alapvető szabadságait érintő kockázatok jellegére tekintettel szükséges, kötelesek megfelelő technikai és szervezési intézkedéseket hozni e kockázatok mérséklésére.⁴⁷ A szervezési intézkedések között kiemelt szerepet töltenek be a különböző belső adatvédelmi szabályzatok.⁴⁸ Egy hatósági vagy egyéb ügyek intézésével foglalkozó szerv esetén alapvető elvárás az adatkezelővel szemben, hogy ilyen szabályokat alkosson. Sőt, erre adott esetben maga az Infotv. is kötelezheti a szervet, a törvény ugyanis a közfeladatot ellátó szervek által kötelezően közzeendő adatok között kifejezetten is említi az „adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzat hatályos és teljes szövegét”.⁴⁹

⁴⁶ RÉVÉSZ–SZABÓ 2013.

⁴⁷ Általános adatvédelmi rendelet 24. cikk (1) bekezdés.

⁴⁸ Általános adatvédelmi rendelet 24. cikk (2) bekezdés.

⁴⁹ Vö. Infotv. 1. számú melléklet..

4. AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG ÉS AZ INTEGRITÁS ÖSSZEFÜGGÉSEI – KAPCSOLÓDÁSI PONTOK

Az integritás alapvető eleme az átlátható, törvényes működés megléte és folyamatos fejlesztése. Az adatnyilvánosság biztosítása egyfelől társadalmi elvárás, az alkotmányos és demokratikus jogállami működés alapeleme, másfelől jogszabályok által körülhatárolt konkrét kötelezettség. Az információszabadság biztosítása a közfeladatot ellátó szervek, illetőleg a közvagyonnal, közpénzekkel gazdálkodók alapvető alkotmányos feladata.

Lényegében minden adat, információ, ami nem a magánszféra körébe esik, de a közszféra tevékenységével kapcsolatba hozható, nyilvános, a polgárokra és azok közösségére tartozik. Bármely a titkosság irányába mutató törekvést fenntartásokkal kell kezelni, és azt kell megvizsgálni, hogy a nyilvánosság korlátozása mennyiben elfogadható. Ehhez nyújt zsinórmértéket számunkra a szükségesség-arányosság alkotmányossági kritériuma és a közérdekűségi tesztek alkalmazása. Önmagában az érvek, a praktikum és a kényelmi szempontok nem írhatják felül a nyilvánosságot, és a vállalati működés hatékonysági szempontjai sem gyengíthetik és negligálhatják a nyilvánosság elvét.⁵⁰

A nyilvánosság mögött a közszükséglet és a közérdek húzódik, utóbbi pedig végső soron a közjót alapozza meg. Magánjő, magánérdek versus közjó és közérdek. Valójában e fogalmaknak és céloknak a demokráciákban kéz a kézben kell járnia, mert kiegyensúlyozottan az egyik sem létezhet a másik nélkül. A közjó fogalmától pedig csak egy lépésnyire ott a közpénz, az adózásnak köszönhetően megvalósuló újraelosztás folyamatában pedig a magánpénzekből közpénzekké válás egyik, mindenki által elfogadható indoka csakis a közhasznúság lehet.⁵¹

Az információszabadság elsődleges rendeltetése az állam átláthatóságának biztosítása. Az Alkotmánybíróság a 32/1992. (V. 29.) AB határozata értelmében ezen alapjog „*lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését*”.⁵² A közhatalmi döntéshozatalra gyakorolt ellenőrzés ugyanis csak akkor lehet sikeres és hatékony, amennyiben az állampolgárok megismerhetik a szükséges információkat.

A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog másrészt gyakran előkérdése és kiindulópontja egy másik alapjog, a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának. A közéletben való részvétel, vagyis a közügyekkel, az állami és önkormányzati szervek működésével, illetve hatékonyságával kapcsolatos vélemény kialakítása és kinyilvánítása ugyanis elképzelhetetlen lenne akkor, ha az érintett szervek eltitkolhatnák, vagy a saját belátásuk szerint tehetnék hozzáférhetővé a közérdekű adatokat. „*A nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája*”.⁵³

4.1. Az átláthatóság és a közélet tisztaságának előmozdítása

Az Alaptörvény 39. cikkével összefüggésben az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó információk közérdekű adatként történő alaptörvényi minősítésének célja az átláthatóság és a közélet tisztasága elvének biztosítása.⁵⁴ „*Ez az elv – a Nemzeti hitvallásban foglaltakat figyelembe véve – nem csak a közpénzek és a nemzeti vagyona vonatkozó, hanem általában véve a közfeladatok ellátásával összefüggő adatok kezelése szempontjából is irányadó*”.⁵⁵ Az átláthatóság és a közélet tisztasága ugyanis a polgárait szolgáló demokratikus állam működésének egészével, általános-

⁵⁰ PÉTERFALVI–RÉVÉSZ–BUZÁS 2017.

⁵¹ Uo.

⁵² 32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 183–184.

⁵³ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 192.

⁵⁴ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [32].

⁵⁵ Uo.

ságban a közfeladatok ellátásával kapcsolatos alaptörvényi követelmény, amelynek érvényre juttatására – többek között – a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapvető jog hivatott.

Az adatnyilvánossággal összefüggésben azonban az Alkotmánybíróság nem elégedett meg pusztán az Alaptörvény szövegének szigorú értelmezésével. A testület egyik meghatározó határozatában megállapította, hogy „[a]z Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből – különösen annak utolsó mondatából – [...] egyértelműen következik, hogy a közérdekű adatszolgáltatás kötelezettsége nem függvénye annak, hogy közérdekű adatot birtokló szervezet milyen szervtípusba tartozik, milyen tulajdonban van, milyen tevékenységet folytat, a közérdekű adatszolgáltatásra irányuló kötelezettséget önmagában megteremti az a tény, hogy a szervezet közérdekű adatot birtokol”.⁵⁶

Az államháztartásról szóló 2011 évi CXCV. törvény 9. §-a értelmében, ha törvény eltérően nem rendelkezik, a költségvetési szerv irányítása a következő hatáskörök gyakorlását jelenti: „a költségvetési szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint a c)–i) pont szerinti irányítási hatáskörök gyakorlásához szükséges, törvényben meghatározott személyes adatok kezelése”.

Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet 13. § (2) bekezdése szerint: „A költségvetési szerv vezetője belső szabályzatban rendezi a működéséhez kapcsolódó, pénzügyi kihatással bíró, jogszabályban nem szabályozott kérdéseket, így különöse [...] a közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmek intézésének, továbbá a kötelezően közzéteendő adatok nyilvánosságra hozatalának rendjét”.

Így nemcsak a szervezetre, hanem annak egyéni tagjaira, vezetőire is konkrét felelősség és kötelezettség hárul. Az információszabadság biztosítása, különösen a proaktív módon, elektronikus úton megvalósított közzététel, a széles körű átláthatóságot biztosító működés rendkívüli bizalomerősítő hatással jár az állampolgárok körében az adott szervezet és tevékenysége iránt. A szervezet feladatellátását úgy kell modellezni, tervezni és kialakítani, hogy bármely tevékenységének ellátása során keletkezett adatokra vonatkozó adatigényléseket gyorsan és költséghatékonyan tudja teljesíteni, biztosítva ezzel az átláthatóságot, illetve a törvényes működést is.

A NAIH egyik irányadó állásfoglalásában az erre vonatkozó kérdésre kifejtette, hogy:

„Tekintettel arra, hogy az információszabadság mindenkit megillető alapvető jog, így annak a közfeladatot ellátó szerv egyéb feladatainak ellátásával való összevetése, szembe állítása az alapjogvédelem ügyét nem szolgálja így a Hatóság ezzel nem azonosulhat. Ha a feladatellátást az alapvető jog érvényesítése vélt vagy valós módon akadályozza, akkor a közfeladatot ellátó szerv vezetője a következőket teheti:

- Áttekinti a rendelkezésre álló erőforrásokat és azok átszervezésével racionalizálásával, bővítésével felkészíti a szervezetet a megváltozott igények által támasztott követelményeknek való megfelelésre.
- Olyan szervezési, módszertani, technológiai, informatikai változtatásokat hajt végre, amelyek lehetővé teszik az adatigénylések gyors és hatékony teljesítését.
- Az információs és iratkezelési rendszereik, belső eljárási rendjük fejlesztésénél messzemenően előtérbe helyezik az információszabadság érvényesülésének szempontjait is.
- Az egyes munkafolyamatok, feladatellátások során minden esetben figyelembe veszik, és előre tervezik az ezekre irányuló adatigénylések teljesíthetőségét.
- Élnek az Infotv. 37. § (3) és (6) bekezdésében szereplő jogkörrel és az egyedi közzétételi listát készítik, illetve kiegészítik azt, annak érdekében, hogy minél nagyobb számú közérdekű adat legyen elérhető a saját vagy a közérdekű adatok közzétételére szolgáló honlapjukon, így az adatigénylés az Infotv. 30. (2) bekezdése alapján (ha a kért adatot korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozták, az igény teljesíthető az adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is) teljesíthető.
- Ha az adatigénylés olyan új adat előállítására irányul, amely egyszerű számítástechnikai műveletek, leválogatások, adatgyűjtéseken, összegzéseken túlmutató, bonyolult programozást igénylő módon teljesíthető, akkor az adatigénylést el lehet utasítani arra való hivatkozással, hogy az új adat előállítására az adatkezelő nem köteles, mivel az Infotv. fogalom-meghatározása alapján a kezelésében lévő közérdekű, vagy közérdekből nyilvános adat lehet az adatigénylés tárgya”.⁵⁷

⁵⁶ 3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [19].

⁵⁷ A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság NAIH-1361-2/2014/V. sz. ügyben született állásfoglalása.

A közadatok nyilvánossága nemcsak a működésre, feladatellátásra korlátozódik, hanem a feladatellátásban részt vevő személyekre is. Itt szintén mérlegelni kell, hogy mely adat függ össze szorosán a közfeladat ellátásával, és melyik tartozik a magánszféra, vagyis a védendő személyes adatok körébe. Az egyén integritása nem kerülhet szembe a szervezet integritásával: magyaráz a mundér becsületének védelmével. Az integráns működés részét képezi az is, hogy a hibákat őszintén feltárjuk és kiküszöböljük, illetve nem leplezzük el azokat.

Azon szervek, melyek – működésük és funkcióik folytán – nem tartoznak az átlátható működés általános szabályai alá, szintén tehetnek a nyilvános közléseik útján a nyilvánosság felé mutató bizalomerosztó lépéseket azáltal, hogy az egyébként nyilvános információik maradéktalan közlése mellett közérthetően bemutatják, hogy mely alkotmányos értékek és alapjogok védelme érdekében van szükség a nyilvánosság korlátozására a tevékenységükre vonatkozó, feladatellátásukkal összefüggésben keletkezett adatok esetében.

Ugyanez igaz azokra az esetekre is, amikor egy adat közérdekű adatnak minősül, azonban nyilvánosságát valamely törvény rendelkezése vagy maga az Infotv. szabálya korlátozza, illetve korlátozhatja. Különösen igaz ez akkor, ha az adatkezelő szerv vezetője mérlegeli az elutasítást (védett adat, üzleti titok, döntést megalapozó adat, törvényben meghatározott adatfajta, vagy érdekkör).⁵⁸

Különösen sérti a szervezet integritását, a közbizalom szilárdságát, ha a szervek nem kellően megalapozott, és megindokolt módon utasítják el a mérlegelési jogkörükben elbírált adatigényléseket, vagy állapítanak meg költségtérítést, vagy még inkább az, ha az adatigényléseket egyáltalán nem bírálják el. A bírósági eljárás során az elutasítás és az eljárás törvényességét, a díjmegállapítás megalapozottságát az adatkezelőnek kell tudni bizonyítania. Egy közérdekű adat kiadása iránt indított per akár helyi, akár országos szinten a közbeszéd tárgya lehet, és rendkívül negatív hatása van az adott közfeladatot ellátó szerv törvényes és szakszerű működésébe vetett közbizalomra. Ugyanez igaz a NAIH által közzétett jelentésekben foglalt megállapításokra is.

Az átlátható működést nem biztosító szervezet nem működik törvényesen, ennél fogva durván sérül a szervezet integritása, tekintettel arra is, hogy már a rövid távon fennálló törvénytelen működés vagy annak a látszata is kihat a demokratikus jogállami működésbe vetett közbizalomra, és káros hatással van vagy lehet az állampolgárok törvénytisztelő, jogkövető attitűdjére is.

Az integritás rendszerszinten, a közszeaktor rendeltetésszerű és folyamatos működésének egyik fontos elemeként is megjelenik: az a helyhatóság, amelyre nem jellemző az értékelvű működés, könnyen elveszítheti az emberek bizalmát, majd végül saját tekintélyét is. Fontos, hogy az állampolgárok bízni tudjanak a közhatalom gyakorlóiban, hiszen számos alapvető szolgáltatás kizárólag tőlük vehető igénybe. Ez a monopólium egyfajta függelmi helyzetet eredményez, melynek következtében elengedhetetlen, hogy a hatalmi helyzetben lévőre a gyanú árnyéka se vetülhessen, hiszen a közbizalom elvesztése beláthatatlan következményeket vonhat maga után.⁵⁹

4.2. A közérdekű adatigénylések szabályai

A közfeladatot ellátó szervek átláthatósága több pilléren nyugszik. Az egyik legfontosabb ezek közül az Infotv. III. fejezetében szabályozott egyedi adatigénylés intézménye. Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy köteles lehetővé tenni, hogy a kezelésében lévő közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse.⁶⁰

Közérdekű adatigénylést szóban, írásban vagy elektronikus úton is be lehet nyújtani. A közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az igény beérkezését követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül tesz eleget.⁶¹ Az adatigénylésnek közérthető formában és – amennyiben ezt az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv aránytalan nehézség nélkül teljesíteni képes – az igénylő által kívánt technikai eszközzel, illetve módon kell eleget tenni. *„Ha a kért adatot korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozták, az igény teljesíthető az adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is.”*⁶²

⁵⁸ Infotv. 27. §, 30. § (5) bekezdés.

⁵⁹ SÁNTHA–KAKATICS 2011.

⁶⁰ Infotv. 26. § (1) bekezdés.

⁶¹ Infotv. 29. § (1) bekezdés.

⁶² Infotv. 30. § (2) bekezdés.

Az egyedi adatigénylés alanyi jogot jelent, amelynek értelmében bárki jogosult a közfeladatot ellátó szervnél a közérdekű adatok megismerése iránt – szóban, írásban vagy elektronikus úton – igényt bejelenteni.⁶³ Az igénylő által megadott személyes adatokat az adatigénylés teljesítésére kötelezett szerv kizárólag a kapcsolatfelvétel, az adatigénylés teljesítése, valamint a költségtérítés megfizettetése érdekében használhatja fel, az adatigénylés teljesítését követően pedig az igénylő személyes adatait törölni kell.⁶⁴

Az igénylés teljesítése általánosságban nem függ a közfeladatot ellátó szerv mérlegelésétől, azt az Infotv.-ben és más jogszabályokban foglalt szűk körű kivételektől eltekintve nem lehet megtagadni. Az információk megismerése nem köthető személyes érdekességhez, ezért az adatigénylés indokáról és a kért adatok felhasználásának céljáról az azt előterjesztő állampolgárnak nem kell külön nyilatkoznia.⁶⁵ Az adatigénylésnek közérthetően és lehetőleg az igénylő által kívánt módon kell eleget tenni. Az adatokat tartalmazó dokumentumról az igénylő továbbá másolatot kaphat, de ha az irat az igénylő által meg nem ismerhető adatot, például védett személyes adatot, üzleti titkot is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatokat felismerhetetlenné kell tenni.⁶⁶ A hatályos jogszabályok kizárólag három költségelem felszámolását teszik lehetővé az adatigénylések tekintetében. A teljesítés során kizárólag a felhasznált adathordozó, a kézbesítés, valamint a munkaerőforrás-ráfordítás költségeit lehet jogszerűen igényelni. Az egyes elemekhez társítható összegeket, valamint azok számítását kormányrendelet határozza meg.⁶⁷

A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerésére irányuló igények teljesítése bizonyos, az Infotv.-ben pontosan körülhatárolt esetekben szükségessé teszi a közfeladatot ellátó szerv és az adatigénylő együttműködését. Ilyen például az az eset, amely lehetővé teszi, hogy nem egyértelmű adatigénylés esetén a közfeladatot ellátó szerv felhívja az igénylőt igényének pontosítására.⁶⁸ Továbbá, ha az adatigénylés jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adatra vonatkozik, a legfeljebb 15 napos határidő egy alkalommal még 15 nappal meghosszabbítható. Erről az igénylőt az igény kézhezvételét követő 15 napon belül tájékoztatni kell.⁶⁹

4.3. A korrupció megelőzés

A korrupció elleni fellépés jogi és intézményi keretei több száz éve adottak. Magyarországon már Szent István Első Törvénykönyve is tilalmazta a közügyek vitelében közreműködők megvesztegetését.⁷⁰

„A comesek és a bírák pedig egyetértők legyenek az igazságszolgáltatásban, hogy az igaz törvény meg ne romoljon valakinek hazugsága, hamis tanúskodása, esküszegés, vagy vesztegetés miatt.”⁷¹

A világ számos országában a korrupció a mindennapi élet része, a lakosok és az országba látogató turisták, külföldi üzletemberek a kapcsolatépítés szükségesszerű elemeként élnek meg a csúszópénzek – sokszor leplezetlen – átadását. Más, nemcsak az államforma megnevezésében demokratikus államokban is jelen van, legfeljebb „intellektuálisabb” formában, kifinomultabb módszerekben ölt testet. Hatása hosszú távon nemcsak erkölcsileg, de gazdasági szempontból is súlyosan káros, így az ellene való fellépés nemcsak utólagos büntetőjogi szankciókat kell, hogy magával vonjon, de a megelőzésre is nagy hangsúlyt kell fordítani.

A korrupció negatív hatása – többek között –, hogy eltorzítja a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést, feszültségeket gerjeszt a társadalmi struktúrában, gyengíti a közintézmények iránti bizalmat, így téve kockára a demokrácia alapelveit. Emellett általános demoralizáló hatást fejt ki a társadalom egészére.

⁶³ A közérdekből nyilvános személyes adatok tekintetében fontos kiemelni, hogy a megismerésükre ugyan a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, de ezen információk személyes adat jellege a nyilvánosság ellenére megmarad, így az adatvédelem legfontosabb garanciája, a célhoz kötött adatkezelés elve ezen adatok kapcsán is alkalmazandó.

⁶⁴ Lásd RÉVÉSZ–SOMOGYVÁRI 2012b.

⁶⁵ Lásd 32/1992. (V. 29.) AB határozat.

⁶⁶ Infotv. 30. § (1) bekezdés.

⁶⁷ Lásd Infotv. 29. § (3)–(6) bekezdéseit és a közérdekű adat iránti igény teljesítéséért megállapítható költségtérítés mértékéről szóló 301/2016. (IX. 30.) Kormányrendeletet.

⁶⁸ Infotv. 28. § (3) bekezdés.

⁶⁹ Infotv. 29. § (2) bekezdés.

⁷⁰ SÁNTHA–KAKATICS 2011, 5.

⁷¹ Uo.

„Az információs jogok szempontjából az ideális állam egyrésztől garantálja magánszféránk nyugalomát, személyes adataink védelmét, és ezek megsértése esetén az üzleti résztvevőket, sőt saját szerveit is szankcióval sújtja, másrésztől nyitott kapukkal várja az érdeklődő polgárokat, megosztja velük a működésével, költsékével kapcsolatos információkat, és végső soron csak a polgárai védelme és gyarapodása érdekében tart titokban információkat.

Személyes adataink védelméhez fűződő jogunk érvényesítése mellett méltányolható érdekünk fűződik ahhoz is, hogy az állam, amelynek polgárai vagyunk, számunkra átlátható legyen. Kívánatos, hogy az állam számára mi kevésbé, az állam számunkra viszont a maga teljes valóságában megismerhető legyen. Magánszféra és közszféra, magánjog és közjog, adatvédelem és adatnyilvánosság, látszólag némileg egymásnak ellentmondó fogalmak, ugyanakkor törekedni kell arra, hogy az arany középutat megtaláljuk, és az e fogalmakban rejlő célok megvalósuljanak.⁷²

A közérdekű adatok nyilvánossága hathatós eszköz a korrupció elleni harcban. A korrupcióval szembeni fellépés sikeréhez hozzátartozik az elszámoltathatóság a jogalkotásban, a végrehajtásban és az igazságszolgáltatásban. Ehhez nyújt segítséget a közinformációkhoz való nyilvános hozzáférés biztosítása, amely jogintézmény alapvetően két pilléren épül: az elektronikus közzététel kötelezettségére és a közérdekű adatigénylés lehetőségére.

Az információs szabadság mint a közadatokhoz való hozzáférés alkotmányos biztosítója a magyar jogban ugyanazon törvényben nyert szabályozást, mint a személyes adatok védelméhez való jogunk garanciái. Sokszor szembesülünk azzal, hogy a korrupció elleni harcban – az információs szabadság érvényesítésének jelszavát is zászlóra tűzve – az adatvédelmet korlátozó intézkedéseket szeretnék hozni, az átláthatóságot kiterjesztenék a polgár magánszférájára is. Fontos azonban megjegyezni, hogy bár a korrupció elleni küzdelem kétségtelenül prioritást kell, hogy élvezzen, e cél és az érdekében fogantatosított intézkedések, bevezetendő szabályok nem lehetnek öncélúak, és nem vezethetnek az alkotmányos alapjogok szükségtelen és aránytalan korlátozásához.⁷³

Az információs szabadság korrupció megelőzésében betöltött szerepét tovább emelte, hogy 2022 őszétől felállt az Integritás Hatóság, amely autonóm államigazgatási szervként minden olyan esetben felléphet, amelyben – álláspontja szerint – „valamely, az európai uniós források felhasználása vagy annak ellenőrzése körében feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezet nem tette meg a szükséges lépéseket olyan csalás, összeférhetlenség, korrupció és egyéb jogsértés vagy szabálytalanság megelőzésére, felderítésére és kijavítására, amely érinti az európai uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodását vagy az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek komoly kockázata felmerül”.⁷⁴ Az Integritás Hatóság a munkája során nemcsak monitorozza és ellenőrzi a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog érvényesülését, de – a Korrupcióellenes Munkacsoporton keresztül – be is csatornázza az említett területen dolgozó állami és civil szereplők munkáját.⁷⁵

4.4. A pellengér

A korrupció elleni fellépés során a megelőzésnek (prevenció) és – a társadalom szemszögéből – a rosszallásnak (szankció) egyaránt kifejezésre kell jutnia. A preventív és a megtorló (represszív) intézkedések megfelelő aránya a társadalmi, kulturális és történelmi körülményektől függ. Ezen belül a nem kívánatos események megelőzése érdekében olyan politikákra és szabályokra van szükség, amelyek egyidejűleg a követendő helyes magatartásra is ösztönöznek. A hangsúly tehát a – főként normatív eszközökkel folytatott – represszív küzdelemről fokozatosan a követendő helyes magatartás kialakítására, az úgynevezett „integritás” elvein alapuló belső szervezeti működésre helyeződik át.⁷⁶

A nyilvánosság szempontjából meghatározó fogalom a közérdekből nyilvános adatok csoportja. Ebbe a körbe a sorolható minden, a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.⁷⁷ Közérdekből nyilvános adatok ezért akár személyes adatok is lehetnek. Példaként említhető, hogy a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre,

⁷² RÉVÉSZ–SOMOGYVÁRI 2012a, 180.

⁷³ BUZÁS–RÉVÉSZ 2014.

⁷⁴ Az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény 3. § (1) bekezdés.

⁷⁵ Ld. a Korrupcióellenes Munkacsoport 2022. évi jelentését (elérhető: <https://cdn.kormany.hu/uploads/document/4/45/45c/45c081197933dba0a-045a9f616d669c8aefc2ac5.pdf> Letöltés: 2023. 05. 05.)

⁷⁶ SÁNTHA–KAKATICS 2011.

⁷⁷ Infotv. 3. § 6. pont.

munkaköre, vezetői megbízása, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata, valamint azok a személyes adatai, amelyek megismerhetőségét törvény előírja, nyilvános.⁷⁸

Emellett azonban a jogalkotó szankciós céllal is elrendelheti személyes adatok közzétételét, azért, hogy a polgárok jogkövető magatartását előmozdítsa.

A szankciós célzatú közzététel alapvetően a „pellengér” szokásjogán alapszik, amit ma már csak kivételesen és indokolt esetben, a szükségesség-arányosság alkotmányos tesztjét is kipróbálva lehet alkalmazni. Társadalmi, gyakorlati hasznossága józan gyakorlati alkalmazás mellett azonban kétségtelenül pozitív lehet, és a közjót szolgálja. Jó példa erre a közteherviselés jegyében bevezetett adóhatósági gyakorlat.

Az állami adóhatóság negyedévenként, a negyedévet követő 30 napon belül honlapján közzéteszi azon magánszemélyek adatait (név, lakóhely, a megállapított adóhiány és jogkövetkezmény összege), akiknek 180 napon keresztül folyamatosan fennálló, az állami adóhatóságnál nyilvántartott túlfizetéssel csökkentett adótartozása nettó módon számítva meghaladja a 10 millió forintot.⁷⁹

A fenti gyakorlatot az Emberi Jogok Európai Bírósága is vizsgálta az L. B. v. Magyarország ügyben. A testület a kamarai eljárás során nem tartotta eredendően észszerűtlennek azt, hogy az állami adóhatóság az adókötelezettségek elmulasztásától való elretentés érdekében a nyilvánosság eszközához nyúljon. Az említett pellengér jellegű intézkedések ugyanis hozzájárulnak az adópolitika érvényesüléséhez, ezáltal pedig az állam megfelelő működéséhez. Emellett pedig azonosíthatók olyan, magánjellegű gazdasági érdekek (például az üzleti partnerek oldalán), amelyek megalapozhatnak bizonyos cselekményeket az állami szervek oldalán. Így a magyar szabályozással kapcsolatban nem állapított meg jogsértést. Azonban a bíróság Nagykarajája a vonatkozó törvényi szabályozás előkészítése során több olyan hiányosságot is feltárt, különös tekintettel a szabályozás arányosságára és az adattakarékosság elvére, amely alapján megállapította a magánélet tiszteletben tartásához fűződő jog sérelmét. Az magyar jogalkotó ezért köteles megváltoztatni az adóhatóság jelenlegi gyakorlatának alapját adó jogszabályi rendelkezéseket.

4.5. Az elektronikus közzététel és az integritás összefüggései

Az integritás a közfeladatot ellátó szervek esetében azt jelenti, hogy a szervezet – illetve a munkavállalók – a rendeltetésüknek megfelelően látják el jogszabályban meghatározott közfeladataikat. Működésük megfelel az átláthatóság, az elszámoltathatóság és a tisztességesség követelményeinek.⁸⁰ Ezen értékek Magyarország Alaptörvénye értelmében többszörösen is kiemelt védelemben részesülnek. Egyrészt a „*demokratikus állam működésének egészével, általánosságban a közfeladatok ellátásával kapcsolatos alaptörvényi követelmény [...] az átláthatóság és a közélet tisztasága, valamint a közügyek méltányos, visszaélés és részrehajlás nélküli intézése*”.⁸¹ Másrészt közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóságra és a közélet tisztaságára tekintettel lehet csak felhasználni.⁸² Az említett alkotmányos elvek érvényre juttatására hivatott – többek között – a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerésének és terjesztésének joga.⁸³

4.5.1. Az elektronikus közzététel általános szabályai

Az információs szabadság érvényesülésének második pillére az elektronikus – úgynevezett proaktív – közzététel. Ennek alapja a közfeladatot ellátó szervek azon kötelezettsége, amelynek értelmében kötelesek a feladatkörükbe tartozó ügyekben elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.⁸⁴ Következésképpen e szerveknek bizonyos adatokat – az azok megismerésére irányuló adatigénylés hiányában is – közzé kell tennie az interneten.

⁷⁸ Infotv. 26. § (2) bekezdés

⁷⁹ Az adózás rendjéről szóló 2011. évi CXII. törvény 55. § (3) és (5) bekezdései.

⁸⁰ BURAI-SÁNTHA-SOMOGYVÁRI 2010.

⁸¹ 21/2013. ABH, Indokolás [33].

⁸² Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdés; 21/2013 ABH, Indokolás [32].

⁸³ 21/2013. ABH 33.

⁸⁴ Infotv. 32. §.

A közzétételre kötelezett szervek

A hazai szabályozás nem tesz különbséget az elektronikus közzétételi kötelezettség tekintetében az egyes jogalanyok között. Következésképpen minden közfeladatot ellátó szerv köteles a jogszabályokban meghatározott, kötelezően közzéteendő közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat bárki számára hozzáférhetővé tenni.

A közfeladatot ellátó szervei minőség meghatározásával összefüggésben két megközelítés érvényesül a hazai jogrendszerben. A feladatorientált megközelítés szerint ilyennek minősül minden olyan tevékenység, amelyet amúgy az államnak vagy valamelyik helyi önkormányzatnak kellene megvalósítania. Hagyományosan közfeladatot ellátó szervek a központi vagy autonóm államigazgatási szervek, a kormányhivatalok, a rendvédelmi szervek és az önálló szabályozó szervek. Ide sorolandók a különböző önkormányzatok és azok szervei, valamint az olyan tisztségeket betöltő vagy feladatokat ellátó személyek, akik a tevékenységüket jogszabályok alapján, azok keretei között végzik. Általánosságban tehát elmondható, hogy a közigazgatás két alrendszeréhez, azaz az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás körébe tartozó szervek, továbbá a jogszabály által létrehozott, valamint a jogszabályban meghatározott feladatkörrel rendelkező szervek, személyek vonatkozásában a közfeladatot ellátó jelleg nem vitatható.

A vagyonalapú megközelítés értelmében – az átláthatóság és a közélet tisztaságának alaptörvényi követelményeire tekintettel – közfeladatot ellátó szervnek minősülnek a közpénzzel gazdálkodó szervezetek és személyek is, e tevékenységükkel összefüggésben. Ennek alapját az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése képezi, amelynek a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának követelményét, a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adattá minősítését alkotmányos rangra emelte. Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló vagyon megőrzésére, védelmére és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásra vonatkozó követelményeket a nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény szabályozza. A jogszabály kimondja, hogy a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása, amelynek érdekében a nemzeti vagyont átlátható, hatékony és költségtakarékos módon kell működtetni. Az állami vagyronról szóló törvény pedig úgy rendelkezik, hogy minden, az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy közfeladatot ellátónak minősül.

Összességében elmondható, hogy vonatkozó jogszabályi előírások többszörösen biztosítják a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságát. A transzparencia követelménye alkotmányos és törvényi szinten is kifejezésre jut. Következésképpen az ebbe a körbe tartozó információk megismerését az érintett szervezetek mint közfeladatot ellátó szervek kötelesek biztosítani.

Az elektronikus közzététel formai követelményei

Az Infotv. pontosan meghatározza azokat a követelményeket, amelyeknek a közfeladatot ellátó szervezeteknek az elektronikus közzététel keretében meg kell felelniük. A kötelezően közzéteendő közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat a következők szerint kell hozzáférhetővé tenni:

- internetes honlap;
- digitális forma;
- bárki számára hozzáférhető mód;
- személyazonosítás nélkül;
- korlátozástól mentesen;
- kinyomtatható és részleteiben is adatvesztés és -torzulás nélkül kimásolható mód;
- díjmentesség;
- biztonság és integritás.

Közzététel internetes honlapon

Az elektronikus közzététel értelemszerűen kizárólag online környezetben, a világhálón történő hozzáférhetővé tétel révén tud érvényesülni. Ebből a szempontból a közfeladatot ellátó szervek két csoportját különböztetjük meg: egyes szervek a saját, míg mások – választásuk szerint – saját vagy más szervekkel közösen működtetett, illetve a felügyeletüket, szakmai irányításukat vagy a működésükkel kapcsolatos koordinációt ellátó szervek által fenntartott, valamint az erre a célra létrehozott központi honlapon való közzététellel is eleget tehetnek kötelezettségeiknek.

Az első csoportba mindenekelőtt bizonyos kiemelt közjogi szervek, illetve azok munkaszervezetei tartoznak: az Állami Számvevőszék, a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Művészeti Akadémia, az Országos Bírósági Hivatal, a Legfőbb Ügyészség, valamint a Köztársasági Elnök Hivatala, az Országgyűlés Hivatala, az Alkotmánybíróság Hivatala, az Alapvető

Jogok Biztosának Hivatala. Emellett a saját honlapon történő közzététel hatálya alá tartoznak a fővárosi és a megyei kormányhivatalok, az országos kamarák és a központi államigazgatási szervek.⁸⁵

Minden más szerv számára adott a lehetőség, hogy az általa vagy más módon fenntartott internetes honlapon tegye közzé az adatokat. Ebben a körben a kisebb helyi önkormányzatokat érdemes kiemelni, amelyek számára – sok esetben – az önálló internetes oldal működtetése gondot okozhat. Ezek számára a vonatkozó előírások mindenekelőtt az adminisztrációs terheket csökkentik annak érdekében, hogy az információszabadságból eredő alkotmányos kötelezettségeiknek maradéktalanul megfeleljenek.

A digitális forma

A digitális forma elsősorban azt jelenti, hogy a közzétett adatoknak meg kell felelniük a géppel olvashatóság követelményének. Utóbbi akkor teljesül, amennyiben a dokumentum „*olyan fájlformátumú, amely lehetővé teszi a szoftveres alkalmazások számára, hogy a benne lévő egyedi adatokat könnyen azonosítsák, felismerjék és kinyerjék*”.⁸⁶ E formátumok lehetnek nyíltak vagy védettek, hivatalos szabványúak vagy ezektől eltérők. Ugyanakkor az adatok kinyerését korlátozó vagy ellehetlenítő fájlformátumban kódolt dokumentumok nem tekintendők számítógéppel olvashatónak. A közzététel során továbbá figyelemmel kell lenni a széles körben elterjedt, valamint a vakok és gyengénlátók által széles körben használt eszközökkel történő olvashatóságára is.⁸⁷

A bárki számára történő hozzáférhetővé tétel

Az információszabadság mint alapjog jogosultja bárki lehet. A vonatkozó jogszabályok ugyanis nem tesznek különbséget a jogalanyok között ebben a tekintetben.⁸⁸ Az alapjog elsődleges címzettjei értelemszerűen az állampolgárok. Nem állítható azonban, hogy az információszabadság kizárólag élő emberhez kötődne. Adott esetben ugyanis a sajtótermékek, a politikai pártok vagy akár a civil szervezetek is élhetnek e joggal annak érdekében, hogy eleget tegyenek a társadalomban betöltött „*kontroll*” és „*véleményformáló*” szerepüknek.⁸⁹

Az adatigénylő megítélése szempontjából az sem vizsgálendő, hogy milyen minőségben jár el. Az egyszerű állampolgároktól kezdve az újságírókon át egészen a politikusokig bárki igényelhet közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat. Bizonyos közhatalmi hivatást űzőket ugyanakkor külön törvények jogosítanak fel arra, hogy tájékoztatást kérjenek vagy információkat gyűjtsenek egyes személyektől, intézményektől.⁹⁰

A vonatkozó előírások az állampolgárság tekintetben 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 szervezet ugyanolyan kötelezettségek terhelik az információszabadság vonatkozásában. Emellett – jogszabályi előírások alapján – adott esetben idegen nyelven is közzé kell tenni a közzétételi listát.⁹¹

Ugyanígy azt sem lehet vizsgálni, hogy az igénylő valós személy vagy szervezet. Egy elektronikus levélcím és a hozzátartozó név valódiságát nem lehet személyazonosság vagy bírósági bejegyzés igazolásához kötni.⁹²

A személyazonosítás tilalma

A közzétett adatokhoz való hozzáférés nem tehető attól függővé, hogy a polgár igazolja személyazonosságát. Ez annak megállapítását teszi lehetővé, hogy pontosan ki is az adott egyén. Az adatkezelő megállapítja az érintett identitását, jellemzően jogszabályokban meghatározott különféle azonosítók segítségével.

⁸⁵ Infotv. 33. § (2) bekezdés.

⁸⁶ A közzététel információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelv módosításáról szóló 2013/37/EU irányelv (21) preambulum bekezdés.

⁸⁷ A közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegritásra vonatkozó részletes szabályokról szóló 305/2005. (XII. 25.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Rendelet) 5. § (3) bekezdés.

⁸⁸ Lásd Magyarország Alaptörvénye VI. cikk (2) bekezdés és Infotv. 26. § (1) és 28. § (1) bekezdései.

⁸⁹ Vö. Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary, no. 37374/05, 14 April 2009.

⁹⁰ Lásd például a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 32. § (2) bekezdés b) és f) pontjai alapján az önkormányzati képviselő jogosult a képviselő-testület ülésén a polgármestertől, a jegyzőtől, a bizottság elnökétől önkormányzati ügyekben felvilágosítást kérni, továbbá igényelheti a képviselői munkájához szükséges tájékoztatást a polgármestertől.

⁹¹ Rendelet 5. § (4) bekezdés.

⁹² RÉVÉSZ–BUZÁS 2015.

A korlátozásmentesség

Nemcsak az információszabadság jogosultjai, hanem a hozzáférés mértéke szempontjából sem lehet különbséget tenni. Ez azt jelenti, hogy az állampolgárok a közzétett adatok teljességét jogosultak megismerni. Tilos tehát különböző hozzáférési szinteket létrehozni, továbbá törvénytörő az adatok korlátozott elérhetőségének lehetővé tétele is.

A kinyomtathatóság és a kimásolhatóság

E két követelmény szorosan kapcsolódik a digitális formához. Egyrészt lehetővé kell tenni az állampolgárok számára, hogy a megismert közérdekű adatokat kinyomtassák, azaz az online elérhető információkat fizikai formában is reprodukálhassák. Másrészt biztosítani kell egyfajta átjárhatóságot, interoperabilitást is az adatok vonatkozásában. Általánosságban e fogalom az eltérő és különböző szervezetek együttműködési képességét jelenti „*a kölcsönösen hasznos és kölcsönösen megállapított közös célok érdekében, ideértve az információk és ismeretek megosztását a szervezetek között az általuk támogatott munkafolyamatokon keresztül, a saját IKT-rendszereik közötti adatcsere segítségével*”.⁹³ Ez feltételezi azt is, hogy a digitális formában megvalósuló másolás során az adatok nem vesznek el és nem torzulnak.

A díjmentesség

A legutolsó követelmény, hogy a megismerést ingyenesen kell biztosítani az érintettek számára. Az információszabadság alapjog, amelynek érvényre juttatása az állam és minden szerve elsődrendű, alkotmányos kötelezettsége. A közfeladatot ellátó szervek nem szolgáltatást nyújtanak akkor, amikor a jogszabályokban meghatározott közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat közzéteszik. Az elektronikus információszabadság teljesítéséért ezért nem kérhető semmiféle díj vagy ellenszolgáltatás.

A közzétett adatok biztonságának és integritásának védelme

Az információszabadság csak abban az esetben képes megfelelő módon betölteni alkotmányos és társadalmi funkcióit, ha a közzétett adatok a valós tényeket tükrözik. A közfeladatot ellátó szervek ezért kötelesek a közzétételt megtervezni és végrehajtani, illetőleg megtenni azokat a technikai és szervezési intézkedéseket és kialakítani azokat az eljárási szabályokat, amelyek biztosítják a nyilvánosságra hozott információk biztonságát és integritását. A proaktív módon hozzáférhetővé tett adatokat ezért védeni kell a jogosulatlan megváltoztatás és adatbevitel, törlés, megsemmisülés, illetve sérülés ellen.⁹⁴ Megsemmisülés, sérülés vagy jogosulatlan megváltoztatás, törlés esetén az adatfelelős köteles együttműködni az adatközlővel a helyreállításban, és az adatokat szükség esetén újra átadni.⁹⁵

Ellenőrizhetővé és visszakereshetővé kell tenni azt, hogy a közzétett adatokat mikor és ki hozta nyilvánosságra a honlapon. Lényeges, hogy üzemzavar esetére biztosítani kell a közzétett információk helyreállíthatóságát, a közfeladatot ellátó szerv továbbá köteles haladéktalanul, munkaidőben megkezdeni az üzemzavar elhárítását.⁹⁶

Gondoskodni kell továbbá a megfelelő biztonsági másolatokról is. Ezek készítésére abban az esetben van szükség, amennyiben az adatok ismételt előállítása és közzététele más módon nem, vagy csak aránytalan költségekkel lenne biztosítható.⁹⁷

Az elektronikus közzététel tartalmi követelményei

Tartalmi szempontból háromfajta, úgynevezett közzétételi listát különböztethetünk meg: általános, különös és egyedi.

Az általános közzétételi lista

A közzétételre kötelezett szervezeteknek az általános közzétételi kötelezettség teljesítéséhez az Infotv. 1. számú melléklete szerinti, úgynevezett általános közzétételi listában szereplő adatokat kell közzétenni.⁹⁸ Ezen belül az adatok három csoportra oszthatók. Az elsőbe a szervezeti, személyzeti adatok tartoznak:

- a közfeladatot ellátó szerv neve, elérhetőségei, szervezeti felépítése;
- meghatározott tisztségviselők vagy tagok neve, beosztása, elérhetősége;⁹⁹

⁹³ Az európai közigazgatások közötti átjárhatósági eszközökről szóló 2009/922/EK határozat 2. cikk a) pont.

⁹⁴ Rendelet 6. § (1) bekezdés.

⁹⁵ Rendelet 6. § (2) bekezdés.

⁹⁶ Rendelet 5. § (2) bekezdés.

⁹⁷ Rendelet 6. § (1) bekezdés.

⁹⁸ Lásd Infotv. 1. számú melléklete.

⁹⁹ Külön kiemelendő, hogy tisztségviselők pontos elérhetőségi adatait kell feltüntetni a közzétételi listán. Nem elegendő például pusztán a titkárság meghatározott adatait feltüntetni.

- a közfeladatot ellátó szervvel kapcsolatba hozható szervezetek (például más közfeladatot ellátó szervek, gazdálkodó szervezetek, közalapítványok, költségvetési szervek, lapok, felettes, illetve felügyeleti szervek).

A második csoportban található a közfeladatot ellátó szerv tevékenységére, működésére vonatkozó adatok:

- a működésre vonatkozó belső és külső előírások (jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök, szervezeti és működési szabályzat, ügyrend, adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzat);
- a kötelezően vagy önként ellátott feladatok és tevékenységek;
- a hatáskör;
- a különböző szolgáltatások (közszolgáltatások, adatbázisok, nyilvántartások, nyilvános kiadványok);
- a testületi szerv döntéshozatala;
- a működéssel kapcsolatos dokumentumok (jogszabálytervezetek és kapcsolódó dokumentumok, hirdetések, közlemények, pályázatok);
- a külső vagy belső vizsgálatok és ellenőrzések nyilvános megállapításai;
- az egyéb kötelezettségek teljesítésére vonatkozó adatok (információszabadság, közadatok újrahazsnosítása, statisztikai adatszolgáltatás).

Az közzéteendő adatok harmadik csoportját pedig a gazdálkodási adatok alkotják:

- a költségvetés;
- a foglalkoztatottak létszáma és személyi juttatásai;
- a közpénzek felhasználása (költségvetési támogatások, ötmillió forintot elérő vagy azt meghaladó értékű szerződések és kifizetések, koncessziók, uniós támogatások, közbeszerzések).

Különös közzétételi lista

Az általános közzétételi listán szereplő adatok közzététele ugyanakkor nem érinti az adott szervet a proaktív információszabadság tekintetében terhelő más, jogszabályban meghatározott kötelezettségeket.¹⁰⁰ Egyes ágazati jogszabályok ugyanis egy közfeladatot ellátó szervtípusra vonatkozóan meghatározhatnak egyéb közzéteendő adatokat, amelyek így a különös közzétételi listát alkotják.

A különös közzétételi listák tekintetében alapvetően három, a polgárok szempontjából jelentős adatkört szokás kiemelni. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.), amelynek XII. fejezete a bírósági határozatok meghatározott körének nyilvánosságát szabályozza. A Bírósági Határozatok Gyűjteményében alapvetően a bírósági jogalkalmazást meghatározó bírósági ítéleteket kell közzétenni, a kisebb jelentőségű, úgynevezett bagatell ügyekben született ítéleteket nem, hiszen azok nem gyakorolnának jelentős hatást a polgárok jogkövető magatartására. Közzé kell tenni ugyanakkor a jogegységi határozatokat, az elvi bírósági ítéleteket, valamint a Kúria is és az ítélőtáblák is kötelesek az általuk az ügy érdemében hozott határozatokat digitalizálva közzétenni. Nem kell azonban közzétenni a fizetési meghagyásos ügyeket, a cégbírósági, csőd- és felszámolási eljárásokban, valamint a házassági bontóperben, az apaság és származás megállapítása iránti perben született ítéletet. Természetesen a közzététel nem sértheti az eljárásban érintettek információs önrendelkezési jogát, így a Bszi. 166. §-ában külön rendelkezik a személyes adatok, minősített adatok felismerhetlenné tételéről. Ez azonban nem járhat azzal, hogy a határozat érdemi része érthetetlen tartalommal jelenjen meg. Fontos kiemelni, hogy a határozatokból nem lehet felismerhetlenné tenni a közérdekű, a közérdekből nyilvános adatokat, valamint az alperesként pereszes természetes személy nevét, továbbá jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet nevét és székhelyét, ha a határozatot olyan ügyben hozták, amelyben jogszabály alapján közérdekű igényérvényesítésnek helye van.¹⁰¹

A bírósági határozatokhoz hasonlóan a jogszabályokkal kapcsolatban is létezik közzétételi kötelezettség. A jogalkotás nyilvánosságát a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény szabályozza. Ezen törvény előírja, hogy a jogszabályt az azt előkészítő minisztérium a kormányzati szervekkel való egyeztetésre bocsátással egyidejűleg az egyeztetés állapotának megjelölésével a honlapján tegye közzé. A törvény azonban nem vonatkozik a nem minisztériumban előkészített jogszabályok tervezeteire, például az egyéni képviselői indítványként benyújtott tör-

¹⁰⁰ Infotv. 36. §.

¹⁰¹ <http://birosag.hu/ugyfelkapcsolati-portal/anonim-hatarozatok-tara>. (A letöltés ideje: 2017. október 30.)

vénnyajvaslatokra. A jogalkotás átláthatóságát, megértését hivatott szolgálni azon rendelkezés is, amely szerint – bizonyos kivételektől eltekintve – a tervezettel együtt közzé kell tenni a jogalkotásról szóló törvényben meghatározott előzetes hatásvizsgálat összefoglalóját is. A jogszabálytervezetek, a koncepciók és a hatásvizsgálatok így nem minősülhetnek korlátozott nyilvánosságú, döntés megalapozását szolgáló adatnak.¹⁰² A Nemzeti Jogszabálytár elektronikus közszolgáltatásként működő, bárki számára térítésmentesen hozzáférhető, egységes szerkezetű szövegeket tartalmazó elektronikus jogszabálygyűjtemény.¹⁰³

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény pedig a hatálya alá tartozó gazdálkodó szervezetek vonatkozásában rendelkezik a vezető állású munkavállalók, valamint az önállóan cégjegyzésre vagy a bankszámla feletti rendelkezésre jogosult munkavállalók személyes adatainak – név, tisztség, munkakör, munkaviszony alapján folyósított pénzbeli juttatások – közzétételéről.

Emellett megemlítendő, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok által közzéteendő adatok körét a kormány külön rendeletben állapítja meg.¹⁰⁴

Az egyedi közzétételi lista

A proaktív információszabadságnak nem kizárólag az Infotv. és más jogszabályok által elrendelt közzététel biztosítja az érvényesülését. A jogalkotó ugyanis lehetőséget kívánt biztosítani a közfeladatot ellátó szervek részére arra vonatkozóan, hogy saját elhatározásból, a kötelezően nyilvánosságra hozandó adatokon kívül is közzétegyenek információkat. Erre szolgál az úgynevezett egyedi közzétételi lista intézménye.

A közfeladatot ellátó szerv vezetője – illetőleg testületi szervek esetében maga a testület – meghatározhat további kötelezően közzéteendő adatköröket, amelyek az adott szerv átláthatóságát szélesítik. Ennek megfelelően bármilyen közérdekű és közérdekből nyilvános adatot nyilvánosságra lehet hozni a megfelelő döntés meghozatalát követően. Természetesen bizonyos adatok megismerhetőségét még ebben a körben sem lehet biztosítani, ide tartoznak például a minősített adatok, vagy a személyes adatok. A közfeladatot ellátó szervek ezért kötelesek az egyedi közzététel előtt kikérni a NAIH véleményét.

Bizonyos esetekben nemcsak lehetőség, hanem kötelezettség is az egyedi közzétételi lista megalkotása. Amennyiben ugyanis a közzétételi listában nem szereplő közérdekű adatok vonatkozásában az adott évben jelentős arányban vagy mennyiségben nyújtanak be adatigénylést, a szerv vezetője köteles felülvizsgálni az egyedi közzétételi listát, és azt a felmerült adatigénylések alapján kiegészíteni. Emellett a NAIH is javaslatot tehet egyedi közzétételi listák elkészítésére, illetve kiegészítésére.

4.5.2. A közzététel menete

A közzététel szempontjából kétféle eljárást lehet megkülönböztetni. Az egyik a belső szervezeti eljárás, amelynek keretében megtörténik a közzéteendő adatok összegyűjtése, válogatása, rendszerezése és nyilvánossá tételre való előkészítése. A másik a tényleges közzétételhez kapcsolódó egyes tevékenységeket öleli fel.

Az elektronikus közzététel előkészítése

A kezelt adatok felmérése

Az elektronikus közzétételi kötelezettség előkészítésének folyamata az adott közfeladatot ellátó szerv „kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett”¹⁰⁵ közérdekű és közérdekből nyilvános adatok számbavételével kezdődik. A közadatkataszter összeállítása lehetővé teszi, hogy a szerv megfelelő módon átlássa azokat az információkat, amelyek hozzáférhetővé tételét valamilyen módon biztosítani kell. Ezáltal nemcsak az elektronikus közzétételt, hanem a közérdekű adatigénylés tekintetében fennálló kötelezettségek teljesítését is megkönnyíti.

A szerv az általa kezelt közérdekű adatok ismeretében képes pontosan behatárolni az információk azon körét, amelyek a közzététel hatálya alá esnek. Ebben a tekintetben mindenekelőtt az Infotv. 1. számú mellékletében foglalt általános közzétételi listát kell alapul venni. Továbbá figyelemmel kell lenni a vonatkozó ágazati jogszabályok esetlegesen nyilvánosságra hozatalt elrendelő előírásaira is.

¹⁰² Uo.

¹⁰³ www.njt.hu.

¹⁰⁴ Lásd a nemzetbiztonsági szolgálatok által közzéteendő adatokról szóló 180/2017. (VII. 5.) Kormányrendelet 1. számú mellékletét.

¹⁰⁵ 9/2017. számú elnöki utasítás.

A közzéteendő adatok összegyűjtése és rendszerezése

Miután a közfeladatot ellátó szerv felmérte, hogy mely közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat kell elektronikus formában közzétenni, meg kell határozni azt, hogy az említett információkat ki és milyen formában gyűjti össze és rendszerezi. Ennek során azt célszerű figyelembe venni, hogy az adott információ melyik szervezeti egység tevékenységével összefüggésben keletkezett, azt melyik szervezeti egység kezeli. Utóbbi ugyanis mindenkor abban a helyzetben van, hogy a kezelt adatok, illetve az azokban bekövetkezett változások ismeretében hozzá tud járulni ahhoz, hogy a közfeladatot ellátó szerv megfelelő módon elláthassa az elektronikus információszabadságból eredő kötelezettségeit.

A közzéteendő adatokat kezelő szervezeti egység tehát összegyűjti és – a vonatkozó közzétételi listának megfelelően – rendszerezi az információkat. A folyamat természetesen a munkavállalók tevékenységén alapul, ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy az összegyűjtött és rendszerezett adatok korlátozás nélkül nyilvánosságra hozhatók. A szervezeti egység mindeki vezetőjének ugyanis kötelessége ellenőrizni azt, hogy valóban csak a közzétételi kötelezettség hatálya alá tartozó adatok szerepelnek az összegyűjtött információk között.¹⁰⁶

Az összegyűjtött és rendszerezett adatokat az ellenőrzést – és adott esetben jóváhagyást – követően célszerű még egy további ellenőrzésnek alávetni, mielőtt azok közzétételre kerülnek. Erre a feladatra kijelölhető akár a közfeladatot ellátó szerv belső adatvédelmi felelőse, akár az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek teljesítését ellátó szervezeti egység vagy az integritás-tanácsadó is.

Az adatok közzététele

A végső ellenőrzést követően kerül sor a közzétételre. Ebből a szempontból a közfeladatot ellátó szervek két kategóriáját különböztetjük meg. Az adatfelelős az a szerv, amely „*az elektronikus úton kötelezően közzéteendő közérdekű adatot előállította, illetve amelynek a működése során ez az adat keletkezett*”.¹⁰⁷ Idetartoznak mindazon szervek, akik a saját honlapjukon kötelesek eleget tenni a proaktív információszabadságból eredő kötelezettségeiknek, illetve adatfelelősnek tekintjük azokat a szervezeteket is, amelyek csupán kezelik az adatokat, de azokat nem maguk teszik bárki számára elérhetővé. Utóbbi esetben ugyanis az adatfelelős az adatközlő részére juttatja el az adatokat a honlapon történő közzététel céljából.¹⁰⁸

A saját honlapon történő közzététel

Az adatfelelős szerv vezetője köteles gondoskodni a közzéteendő közérdekű és közérdekből nyilvános adatok pontos, naprakész és folyamatos közzétételéről.¹⁰⁹ E feladatkörében a közzétételre szolgáló honlapot úgy alakítja ki, hogy az az adatok közzétételére alkalmas legyen. A vezető gondoskodik a folyamatos üzemeltetésről, az esetleges üzemzavar elhárításáról és az adatok frissítéséről.¹¹⁰

Az adatfelelős a közzétételi kötelezettségnek megfelelően köteles kialakítani a honlap adatstruktúráját, tartalmát és formáját, illetve gondoskodik arról, hogy a honlapon az általános, a különös és az egyedi közzétételi listák szerint kötelezően közzéteendő adatok elérhetőek legyenek.¹¹¹ A közzéteendő közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat a szerv honlapjának nyitólapjáról közvetlenül, „*Közérdekű adatok*” hivatkozás alatt elérhető oldalon kell közzétenni.¹¹² Az elektronikusan közzétett adatok – főszabály szerint, törvény eltérő rendelkezése hiányában – a honlapról nem távolíthatók el.¹¹³

A közzétételre szolgáló honlapon a közzétételi listákon meghatározott közérdekű adatokon kívül elektronikusan közzétehetőek más közérdekű és közérdekből nyilvános adatok is.¹¹⁴ Emellett el kell helyezni az egységes közadatkereső rendszerre mutató hivatkozást is.¹¹⁵ A honlapon emellett közérthető formában tájékoztatást kell adni a közérdekű adatok egyedi igénylésének szabályairól, valamint az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségekről.¹¹⁶

¹⁰⁶ Buzás et al. 2016.

¹⁰⁷ Infotv. 3. § 19. pont.

¹⁰⁸ Infotv. 3. § 20. pont.

¹⁰⁹ Infotv. 35. § (1) bekezdés.

¹¹⁰ Infotv. 34. § (2) bekezdés.

¹¹¹ Rendelet 2. § (1) bekezdés a)–b) pont.

¹¹² Rendelet 5. § (6) bekezdés.

¹¹³ Infotv. 35. § (4) bekezdés.

¹¹⁴ Infotv. 34. § (4) bekezdés.

¹¹⁵ Rendelet 5. § (5) bekezdés.

¹¹⁶ Infotv. 34. § (4) bekezdés.

Más honlapon történő közzététel

Amennyiben az adatfelelős az információkat nem a saját honlapon teszi hozzáférhetővé, azokat az adatközlőnek – elektronikus úton vagy elektronikus adathordozón – kell továbbítani.¹¹⁷ Az adatfelelős által megküldött adatok elektronikus közzétételért, folyamatos hozzáférhetőségért, hitelességéért és az adatok frissítéséért az adatközlő felel.¹¹⁸ E kötelezettségét az adatközlő olyan módon teljesíti, amely biztosítja a közzétételre szolgáló honlapnak az adatközlő szerv belső hálózati rendszerétől való függetlenségét.¹¹⁹

Az adatközlő köteles a közzétételre átadott közérdekű adatokat megvizsgálni.¹²⁰ Ennek során figyelemmel kell lennie arra, hogy az átadott adatok formai okokból alkalmas-e a közzétételre. Amennyiben a közzéteendő információk nem felelnek meg az előírt követelményeknek, az adatközlő az adatfelelős egyidejű értesítésével visszautasíthatja a közzétételt.¹²¹ Ellenkező esetben az adatközlő a kapott adatokat az adatfelelős és a közzététel idejének megjelölésével közzéteszi.¹²² Ennek során egyértelműen meg kell jelölni, hogy az egyes közzétett közérdekű adatok melyik szervtől származnak, illetve melyikre vonatkoznak.¹²³

Az adatfelelős köteles az eljuttatott és a közzétett adatok egyezőségét ellenőrizni, továbbá a közzétett adatok pontosságát, időszerűségét és értelmezhetőségét a közzétételt követően is folyamatosan figyelemmel kísérni.¹²⁴ Az átadott adatok szükségessé váló helyesbítése esetén az adatközlő is értesítheti az adatfelelőst, de az átadott közérdekű adatokat ilyen szempontok szerint nem köteles vizsgálni.¹²⁵

A közzétett közérdekű adatok pontatlanná, tévessé vagy időszerűtlenné válása, illetve ilyen közérdekű adatok feltárása esetén az adatfelelős állítja elő a helyesbített vagy frissített közérdekű adatokat tartalmazó, külön jogszabályban meghatározott közzétételi egységeket, és azokat közzététel végett átadja az adatközlőnek.¹²⁶

Az adatfelelős köteles jelezni az adatközlőnek, ha nem a saját honlapon közzétett adatot kell eltávolítani. Utóbbi az adatfelelős által megjelölt időpontban, ennek hiányában haladéktalanul intézkedik az adat eltávolításáról. Amennyiben viszont az adat eltávolítása valamely eljárásban hozott halaszthatatlan intézkedés végrehajtása végett válik szükségessé, és a halaszthatatlan intézkedést az adatközlőnek kézbesítik, az adatközlő haladéktalanul gondoskodik az eltávolításról, és erről egyidejűleg értesíti az adatfelelőst.¹²⁷

Az adatközlő kötelezettségei egyebekben megfelelnek az adatfelelős által saját honlapon történő közzétételnél említettekkel.

Közzététel a szerv megszűnése esetén

A közzétételre kötelezett szerv megszűnése esetén a közzététel kötelezettsége a szerv jogutódját terheli.¹²⁸ Ilyen esetekben a jogutód a honlapon megjelöli a jogelőd megszűnésének tényét és jogalapját, több jogutód esetén a jogutód által közzéteendő közérdekű adatok körét is.¹²⁹ A jogutód köteles továbbá gondoskodni a megszűnéssel kapcsolatos módosítások adatfelelősre háruló feladatairól, illetve – az adatközlő megszűnése esetén – az adatfelelőssel történő kapcsolatfelvételtől abból a célból, hogy e szervek egyeztessék az együttműködésük rendjében szükségessé váló esetleges változtatásokat.¹³⁰ Amennyiben a közzétételre kötelezett szerv jogutód nélkül szűnik meg, köteles az egyes közzétételi egységeket átadni a központi elektronikus jegyzék működtetője részére.¹³¹

A közzétett adatok megismerhetőségének időbeli korlátai

A közfeladatot ellátó szervnek nemcsak a közzétett adatok biztonságát és integritását kell garantálnia, hanem azok naprakészségét is. Erre szolgálnak az adatok frissítésének gyakoriságára vonatkozó előírások, amelyek mindenekelőtt a nyilván-

¹¹⁷ Infotv. 34. § (1) bekezdés és Kormányrendelet 8. § (1) bekezdés.

¹¹⁸ Infotv. 35. § (2) bekezdés,

¹¹⁹ Rendelet 5. § (1) bekezdés,

¹²⁰ Rendelet 9. § (2) bekezdés,

¹²¹ Rendelet 9. § (3) bekezdés,

¹²² Rendelet 8.§ (2) bekezdés,

¹²³ Infotv. 34. § (1) bekezdés,

¹²⁴ Rendelet 8. § (2) bekezdés és 9. § (1) bekezdés.

¹²⁵ Rendelet 8. § (2) bekezdés.

¹²⁶ Rendelet 9. § (4) bekezdés.

¹²⁷ Rendelet 10. § (1) bekezdés.

¹²⁸ Infotv. 35. § (4) bekezdés.

¹²⁹ Rendelet 11. § (1) bekezdés.

¹³⁰ Rendelet 11. § (2) bekezdés.

¹³¹ Rendelet 11. § (3) bekezdés.

nosságra hozott információk típusain alapuló differenciált rendszert rajzolnak ki. Az Infotv.-ben az alábbi frissítési időpontok találhatók meg:

- folyamatosan;
- változásokat követően azonnal;
- benyújtás időpontját követően azonnal;
- jelentés megismerését követően haladéktalanul;
- változásokat követő 15 napon belül;
- döntés meghozatalát követő 60. napig;
- negyedévente.

Téves vagy pontatlan adatok helyesbítése esetén a téves vagy pontatlan adat nem tehető elérhetővé sem a honlapon, sem az egységes közadatkereső rendszer számára.¹³² A frissített adat új állapota mellett fel kell tüntetni a frissítés tényét és idejét, illetve az adat előző állapotának archív állományban való elérhetőségét.¹³³

Folyamatos frissítés

Egyes információk esetében mind a közfeladatot ellátó szervnek, mind pedig a polgároknak alapvető érdeke fűződik ahhoz, hogy a tájékoztatás gyors és pontos legyen. Ennek érdekében a hirdetményeket, közleményeket és pályázati kiírásokat folyamatosan közzé kell tenni.

Változásokat követő azonnali frissítés

A változásokat követően történő azonnali frissítés jellemzően azokat az információkat érinti, amelyek az adott szerve, annak tisztviselőire vagy tagjaira, az elérhetőségekre, feladat- és hatáskörére, szervezetére vonatkoznak. Ezen adatokat általában a belső működést szabályozó utasításokban, határozatokban, szabályzatokban, illetőleg a szervezeti- és működési szabályzatban is szerepeltetni kell, így minden további nélkül a szerv rendelkezésére állnak. Az említett adatkör frissítését mindenekelőtt az indokolja, hogy az érintettek naprakész és pontos információkkal rendelkezzenek az adott intézménnyel való bármiféle kapcsolattartás során.

A benyújtás időpontját követő azonnali frissítés

A törvény alapján közzéteendő jogszabálytervezeteket, a kapcsolódó dokumentumokat, illetőleg a nyilvános képviselő-testületi ülésre benyújtott előterjesztéseket a benyújtás időpontját követően azonnal közzé kell tenni.

A jelentés megismerését követő haladéktalan frissítés

A közfeladatot ellátó szervnél végzett alaptevékenységgel kapcsolatos vizsgálatok és ellenőrzések nyilvános megállapításait azok megismerését követően azonnal közzé kell tenni.

A változásokat követő 15 napon belüli frissítés

A közadatok újrahasonosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvény hatálya alá tartozó tevékenységek esetében a közzétett adatokat az esetleges változást követő 15 napon belül kell frissíteni.

A döntés meghozatalát követő 60.napig történő frissítés

Az államháztartás pénzeszközei felhasználásával, az államháztartáshoz tartozó vagyonnal történő gazdálkodással összefüggő, ötmillió forintot elérő vagy azt meghaladó értékű szerződések adataiban bekövetkezett változásokat – a nemzetbiztonsági, illetve honvédelmi érdekekkel közvetlenül összefüggő beszerzések adatai és a minősített adatok kivételével – a vonatkozó döntés meghozatalát követő hatvanadik napig kell frissíteni.

¹³² Rendelet 9. § (5) bekezdés.

¹³³ Rendelet 9. § (6) bekezdés.

Negyedéves frissítés

A hatályos törvények szerint a frissítés szempontjából a leghosszabb időtartam három hónap. Ezt a határidőt a helyi önkormányzatok önként vállalt feladatai, a nyilvános kiadványok, valamint a szerv által foglalkoztatott munkavállalók tekintetében közzeendő adatok esetében kell alkalmazni. Emellett az információszabadsággal, a közérdekű adatok hasznosításával és statisztikai adatgyűjtésekkel kapcsolatos közzétételi kötelezettségek esetén kell alkalmazni. Végezetül a törvény ebbe a körbe sorolja a koncessziókkal, a nem az alapfeladatok ellátására fordított, ötmillió forintot meghaladó kifizetésekkel, az uniós támogatásokkal, valamint a közbeszerzésekkel kapcsolatos információkat.

Az adatok megőrzésének határideje

A közzétett adatok a frissítést követően naprakész formában állnak a közfeladatot ellátó szerv rendelkezésére. A korábbi időállapot szerinti információkat ezért több esetben – az Infotv. rendelkezéseinek megfelelően – törölni kell, azaz oly módon kell felismerhetetlenné tenni, hogy az adat helyreállítása a továbbiakban már ne legyen lehetséges. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az információkat minden egyes esetben törölni kellene. A vonatkozó előírások ugyanis lehetővé teszik azt is, hogy bizonyos adatköröket a közfeladatot ellátó szervek – meghatározott ideig – archívumban tartsanak. Ilyenkor az előző állapot általában továbbra is elérhető, visszakereshető és reprodukálható is egyben. A szabályozás – a frissítéshez hasonlóan – ez esetben is differenciált:

- előző állapot archívumban tartása 1 évig;
- előző állapot archívumban tartása legalább 1 évig;
- előző állapot archívumban tartása külön jogszabályban meghatározott ideig, de legalább 1 évig;
- közzétételt követő 5 évig;
- közzétételt követő 10 évig.

Amennyiben a közzétételi lista az adat előző állapotának archívumban tartását írja elő, az adat frissítése esetén annak elérhetővé tétele a megőrzési idő elteltéig nem szüntethető meg, és az adat mellett fel kell tüntetni az adatváltozás (frissítés) tényét és idejét, az új állapot fellelhetőségét, valamint feltűnő módon azt, hogy az archívumban elérhető adat nem időszerű. Az archívumban tartási idő lejártá azonban nem jelenti feltétlenül a korábban közzétett adatok törlését. A közfeladatot ellátó szervek ugyanis minden további nélkül dönthetnek úgy, hogy az adatokat a megőrzési időn túl is elérhetővé teszik vagy megőrzik.¹³⁴

A közzétételi lista által előírt megőrzési kötelezettség lejártakor a saját honlapon közzé tevő, illetve az adatfelelős a közzétett, külön jogszabályban meghatározott közzétételi egységeket átadja a központi elektronikus jegyzék működtetőjére.¹³⁵

A közzététellel kapcsolatos naplózási kötelezettség

Az adatfelelős, illetve az adatközlő köteles naplózni az adat közzétételével, helyesbítésével, frissítésével vagy eltávolításával kapcsolatos események bekövetkeztének dátumát és időpontját, valamint az esemény kiváltásában közreműködő felhasználó nevét.¹³⁶ E szervek kötelesek továbbá garantálni a naplózott adatállomány biztonságát: azt védeni kell különösen a megsemmisítéstől, az illetéktelen személy általi módosítástól, az egyes bejegyzések törlésétől vagy a bejegyzések sorrendjének megváltoztatásától. Emellett biztosítani kell, hogy a napló tartalmához csak arra feljogosított személyek férhessenek hozzá. A naplóról rendszeresen biztonsági másolatot kell készíteni.¹³⁷

A közzétételi szabályzat

Az adatfelelős és az adatközlő a proaktív információszabadságból eredő kötelezettségeik teljesítésének rendjének részletes szabályait belső szabályzatban kötelesek megállapítani.¹³⁸ Ebben meg kell határozni – legalább – a következőket:

- a kezelt és közzétételi kötelezettség alá eső közérdekű és közérdekből nyilvános adatok köre;
- a közzétételi kötelezettség alá eső közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat előállító vagy kezelő szervezeti egységek;

¹³⁴ Buzás et al 2016.

¹³⁵ Rendelet 10. § (2) bekezdés.

¹³⁶ Rendelet 7. § (1) bekezdés.

¹³⁷ Rendelet 7. § (1) bekezdés.

¹³⁸ Infotv. 35. § (3) bekezdés.

- a kezelt és közzétételi kötelezettség alá eső közérdekű és közérdekből nyilvános adatok előállításának, összegyűjtésének, rendszerezésének és közzétételre történő előkészítésének rendje;¹³⁹
- a közzététellel, helyesbítéssel, frissítéssel és eltávolítással kapcsolatos feladatok ellátására kijelölt munkakörök;
- a közzététellel, helyesbítéssel, frissítéssel és eltávolítással kapcsolatos feladatok ellátásának részletes szabályai;
- a közzététellel, helyesbítéssel, frissítéssel és eltávolítással kapcsolatos feladatok ellátására kijelölt munkakörök közötti együttműködés rendje.¹⁴⁰

A közfeladatot ellátó szerv köteles a közzététellel, helyesbítéssel, frissítéssel és eltávolítással kapcsolatos feladatok ellátására kijelölt szervezeti egysége útján folyamatba építve vizsgálni az Infotv. végrehajtásával összefüggő kötelezettségek teljesítését, amelynek eredményéről évente legalább egy alkalommal átfogó jelentést kell készíteni a szerv vezetője részére.

Szükség esetén az adatfelelős és az adatközlő közös közzétételi szabályzatot is létrehozhat.¹⁴¹

4.5.3. A közérdekű adatok központi elektronikus jegyzéke és az egységes közadatkereső rendszer

A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok internetes honlapon történő megjelentetése még nem jelenti az elektronikus információszabadság maradéktalan érvényesülését.¹⁴² A közzétételre kötelezett szervezeteknek ugyanis – a közzétett adatok egyszerű és gyors elérhetősége érdekében – a közérdekű adatokat tartalmazó honlapjukra, valamint az általuk fenntartott adatbázisokra és nyilvántartásokra vonatkozó leíró adatokat is nyilvánosságra kell hozniuk az erre a célra létrehozott honlapon közzétett központi elektronikus jegyzék (központi elektronikus jegyzék) keretében.¹⁴³ Emellett a közérdekű adatokhoz való egységes szempontok szerinti elektronikus hozzáférést és az információk közötti keresés lehetőségét az egységes közadatkereső rendszer biztosítja.¹⁴⁴

A központi honlap

A közzétételi kötelezettség teljesítésének biztosítása érdekében az informatikáért felelős miniszter hozza létre a központi honlapot, amelynek működtetéséről a NISZ (Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.) útján – a központosított informatikai és telekommunikációs szolgáltatások keretében – gondoskodik.¹⁴⁵ A www.kozadattar.hu oldal egységes felületen biztosítja a közérdekű adatok közzétételét, lehetőséget nyújt továbbá a külön jogszabályban meghatározott közzétételi egységekre vonatkozó leíró adatok elkészítésére, valamint folyamatos elérhetővé tételére.¹⁴⁶ A kormányzati portálon a központi elektronikus jegyzékre, valamint az egységes központi adatkereső rendszerre mutató hivatkozást kell elhelyezni.¹⁴⁷

Hozzáférés a közadatkereső rendszerhez és a központi elektronikus jegyzékhez

Az egységes közadatkereső rendszer és a központi elektronikus jegyzék teljeskörűségének biztosítása céljából az adatfelelős, illetve – nem a saját honlapon történő közzététel esetén – az adatközlő köteles a miniszternek bejelenteni az adatfelelős nevét és elérhetőségi adatait, valamint a szerv nyilatkozatát arra vonatkozóan, hogy az Infotv.-ben nevesített mely szerv-típusba tartozik.¹⁴⁸ Az említett adatokban történő változás bejelentése az adatfelelősnek vagy jogutódjának feladatkörébe tartozik.¹⁴⁹

A bejelentést követően a miniszter nyilvántartásba veszi az adatfelelőst, és engedélyezi számára az egységes közadatkereső rendszerhez és a központi elektronikus jegyzékhez való csatlakozást.¹⁵⁰ Egyrészt az adatfelelős vagy az adatközlő rendelkezésére bocsáthatja a leíró adatok elérhetőségét biztosító alkalmazást, annak részletes műszaki és telepítési leírá-

¹³⁹ Buzás et al. 2016.

¹⁴⁰ Rendelet 3. § (1) bekezdés a)–b) pont.

¹⁴¹ Rendelet 3. § (2) bekezdés.

¹⁴² Buzás–Révész 2014.

¹⁴³ 37/A. § (1) bekezdés.

¹⁴⁴ 37/A. § (2) bekezdés.

¹⁴⁵ Rendelet 12. § (2) bekezdés.

¹⁴⁶ Rendelet 12. § (1) bekezdés.

¹⁴⁷ Rendelet 15. § (2) bekezdés.

¹⁴⁸ Rendelet 13. § (1)–(2) bekezdés; Infotv. 33. § (2) bekezdés.

¹⁴⁹ Rendelet 13. § (4) bekezdés.

¹⁵⁰ Rendelet 13. § (3) bekezdés.

sával együtt.¹⁵¹ Másrészt rendelkezésére bocsátja az alkalmazás és az egységes közadatkereső rendszer, illetve a központi elektronikus jegyzék közötti adatcserét biztosító, a leíró adatokra vonatkozó formai és tartalmi előírásokat.¹⁵² A rendelkezésére bocsátott alkalmazásnak az adott szerv informatikai rendszerével való összekapcsolásáról az adatfelelős vagy az adatközlő gondoskodik.¹⁵³

A közzétételi egységekre vonatkozó leíró adatok

A hatályos jogszabályok több, a közzétételi egységet leíró adatokat meghatározó készletet is meghatároznak, amelyek közül az adatfelelős, illetve az adatközlő a közzétételi egység tartalmától függően választ. Ezek a következők:

- az Országgyűlés Hivatala által közzétett közzétételi egységekre vonatkozó leíró adatok;
- a Magyar Közlönnyel és az ágazati vagy tárcaközlönyökkel összefüggésben közzéteendő közzétételi egységekre vonatkozó leíró adatok;
- egyéb közzéteendő közzétételi egységre vonatkozó leíró adatok;
- a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény alapján közzéteendő jogszabálytervezetekre vonatkozó leíró adatok;
- az Infotv. 1. melléklete szerint közzéteendő adatbázisokra és nyilvántartásokra vonatkozó leíró adatok.

Az eljárási szabályok

Az adatfelelős előállítja a közzétett adatokat összefoglaló, külön jogszabályban meghatározott közzétételi egységekre vonatkozó, a mellékletben meghatározott leíró adatokat.¹⁵⁴ Az adatfelelős és az adatközlő a rendelkezésére álló, leíró elektronikus úton folyamatosan elérhetővé teszi a miniszter számára.¹⁵⁵ A miniszter a számára elérhetővé tett leíró adatokat összegyűjti, és azokat a nyilvánosság számára hozzáférhetővé teszi a központi elektronikus jegyzék részeként, valamint az egységes központi adatkereső rendszer által biztosított keresőszolgáltatás útján.¹⁵⁶

Az adatfelelős köteles frissíteni a leíró, valamint a továbbított közérdekű adatokat.¹⁵⁷ Amennyiben a közzétett közérdekű adatok megváltoznak, és ez érinti a közzétett közérdekű adatokat tartalmazó leíró adatokat, az adatfelelős a közzétételi egységekre vonatkozó leíró adatokat köteles a közzétételi listában meghatározott megőrzési idő alatt karbantartani. Ennek keretében a szerv gondoskodik – többek között – az újonnan közzétett közzétételi egységekre vonatkozó új leíró adatok létrehozásáról, az eredeti közzétételi egységben az új közzétételi egység elérhetőségére való utalásról, illetve a pontatlan, téves vagy időszerűtlen leíró adatok helyesbítéséről.¹⁵⁸

Az adatfelelős a miniszternek történő bejelentés, valamint a változás bejelentésének elmulasztása esetén az adatfelelős az Infotv.-ben foglaltak szerint felel.¹⁵⁹ A közérdekű adatokat tartalmazó adatbázisok, illetve nyilvántartások jegyzékének fenntartása, valamint az egységes közadatkereső rendszerhez való csatlakozás nem mentesíti az adatfelelőst az elektronikus közzététel kötelezettsége alól.¹⁶⁰

4.5.4. A Központi Információs Közadat-nyilvántartás és az átláthatósági hatósági eljárás

2023-tól megjelent egy új transzparenciakövetelmény is a magyar jogi szabályozásban, amelynek célja egyes szervezetek hazai vagy európai uniós forrásokkal való gazdálkodásának átláthatóbbá, követhetőbbé, illetve ellenőrizhetőbbé tétele. Ez alapján az államháztartásról szóló törvény szerinti költségvetési szervek a Központi Információs Közadat-nyilvántartás felületén kötelesek bárki számára hozzáférhetővé tenni az említett forrásokból megvalósuló költségvetési támogatásokkal, szerződésekkel, a nem alapfeladataik ellátására fordított kifizetésekkel kapcsolatos adatokat.¹⁶¹ A közzéteendő adatok

¹⁵¹ Rendelet 14. § (3) bekezdés.

¹⁵² Rendelet 14. § (4) bekezdés.

¹⁵³ Rendelet 14. § (3) bekezdés.

¹⁵⁴ Rendelet 14. § (1) bekezdés..

¹⁵⁵ Infotv. 37/B. § (1) bekezdés és Rendelet 14. § (5) bekezdés.

¹⁵⁶ Rendelet 15. § (1) bekezdés.

¹⁵⁷ Infotv. 37/B. § (1) bekezdés és Rendelet 14. § (2) bekezdés.

¹⁵⁸ Rendelet 16. § (1) bekezdés.

¹⁵⁹ Rendelet 13. § (5) bekezdés.

¹⁶⁰ Infotv. 37/B. § (2) bekezdés.

¹⁶¹ Infotv. 37/C. § (1)-(2) bekezdés.

bontását törvény és a hozzá kapcsolódó kormányrendelet határozza meg. A Központi Információs Közadat-nyilvántartás üzemeltetésére a Kormány rendeletben a Nemzeti Adatvagyon Ügynökség Kft.-t jelölte ki.¹⁶²

A közzétételre kötelezett szervek első alkalommal 2023. február 28. napjáig voltak kötelesek feltölteni az adatokat a Központi Információs Közadat-nyilvántartásba.¹⁶³ Ennek elmulasztását a NAIH egy új eljárásban, az átláthatósági hatósági eljárás keretében – bejelentésre vagy hivatalból – vizsgálhatja. Az eljárás során az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény rendelkezéseit az Infotv.-ben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.¹⁶⁴

A NAIH-nak az eljárás legfolytatására – főszabály szerint – 45 nap áll rendelkezésére. Ha ennek eredményeként azt állapítja meg, hogy a közzétételre nem, vagy a valóságnak nem megfelelő adatokkal vagy hiányosan került sor, elrendelheti az információk soron kívül történő közzétételét, illetve 100 000-től 50 000 000 forintig terjedő közigazgatási bírságot is kiszabhat. Utóbbi indokoltságát és mértékét a NAIH az eset összes körülményeit figyelembe véve, további enyhítő vagy súlyosbító tényezők alapján állapítja meg.¹⁶⁵

¹⁶² A Központi Információs Közadat-nyilvántartás részletszabályairól szóló 499/2022. (XII. 8.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés.

¹⁶³ A Központi Információs Közadat-nyilvántartás részletszabályairól szóló 499/2022. (XII. 8.) Korm. rendelet 10. § (2) bekezdés.

¹⁶⁴ Infotv. 63/A. §.

¹⁶⁵ Infotv. 63/B. §.

FELHASZNÁLT IRODALOM

BURAI Petra – SÁNTHA György – SOMOGYVÁRI István (2010): Az integritás jelentősége a hivatali korrupció elleni fellépésben. In *Önkormányzati Hírlevél* 2010. Budapest, Complex Kiadó. 2–10.

BUZÁS Péter – RÉVÉSZ Balázs (2014): *Közérdekű adat*. (e-tananyag). Budapest, NKE.

Elérhető: http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/b/be/b0000/Buz%C3%A1s%20P%C3%A9ter%20-%20R%C3%A9v%C3%A9sz%20Bal%C3%A1zs_K%C3%B6z%C3%A9rdek%C5%B1%20adatok%20%28e-tananyag%29.pdf (A letöltés ideje: 2017. július 14.)

BUZÁS Péter – MAJSA Dóra – RÉVÉSZ Balázs – TARCZI-Ábrahám Dominika – VÉGH Viktória (2016): *Információszabadság és nyílt kormányzás*. Budapest, NKE. Elérhető: http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/9/6f/a1000/informacio-szabadsag_szakanyag.pdf (A letöltés ideje: 2017. július 10.)

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság 2012. évi beszámolója. Elérhető: <http://naih.hu/files/NA-IH-2012-Beszamoloja-vegleges-web.pdf> (A letöltés ideje: 2017. október 31.)

PÉTERFALVI Attila – RÉVÉSZ Balázs – SZALAI András (2013): A közigazgatás adatkezelő tevékenysége. In TEMESI István szerk.: *A közigazgatás funkciói és működése*. Budapest, Nemzeti Közsolgálati Egyetem. 265–295.

PÉTERFALVI Attila – RÉVÉSZ Balázs – BUZÁS Péter (2017): *A nemzeti vagyon felhasználásával kapcsolatos adatok nyilvánossága a joggyakorlatban*. (megjelenés alatt).

RÉVÉSZ Balázs (2013): Magánszféra kontra biztonság – egyensúlyra törekedve. In *A terrorizmus Rubik-kockája, avagy a fenyegetések komplex megközelítése*. (konferenciakötet). Budapest, Belügyminisztérium Oktatási, Képzési és Tudomány-szervezési Főigazgatóság. 76–93.

RÉVÉSZ Balázs – BAKA Péter (2011): Adatvédelmi jogi ismeretek. In CHRISTIÁN László szerk.: *Az információs társadalom jogi vetületei*. Budapest, PPKE JÁK. 133–166.

RÉVÉSZ Balázs – BUZÁS Péter (2015): Az információszabadság szerepe, jelentősége, aktuális kihívásai. *Statistikai Szemle*, 93. évfolyam 11–12. szám. 1070–1088.

RÉVÉSZ Balázs – SOMOGYVÁRI Katalin (2012a): Az információszabadság jelentése, tartalma. In PÉTERFALVI Attila szerk.: *Adatvédelem és információszabadság a mindennapokban*. Budapest, HVG-Orac. 180–182.

RÉVÉSZ Balázs – SOMOGYVÁRI Katalin (2012b): A hazai szabályozás rendszere. In PÉTERFALVI Attila szerk.: *Adatvédelem és információszabadság a mindennapokban*. Budapest, HVG-Orac. 188–206.

RÉVÉSZ Balázs – SZABÓ Endre Győző (2013): Adatvédelmi jogi ismeretek. In CHRISTIÁN László szerk.: *Az információs társadalom jogi vetületei*. Budapest, PPKE JÁK. 141–180.

SÁNTHA György – KAKATICS Lili (2011): *Az integritás szerepe a közigazgatási kultúraváltásban és a korrupció visszaszorításában*. Elérhető: http://integritas.asz.hu/-uploads/doktar/integritas-menedzsmen_t_2011_04_06.pdf (A letöltés ideje: 2017. október 30.)

A Nemzeti Közsolgálati Egyetem kiadványa.



Nemzeti Közsolgálati Egyetem
Közigazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Dr. Deli Gergely rektor
Címe: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Tördelőszerkesztő:

Friebert Máté

ISBN 978-963-498-584-6

A kiadvány
a KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016-00001
„Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás
a korrupciós esetek nagyobb arányú felde-
rítése, illetve megelőzése érdekében” című
projekt keretében készült el és jelent meg.

SZÉCHENYI  2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE