



Ügyiratszám: NAIH/2015/4375/7/V.

### Jelentés

a Dr. Sándor Ügyvédi Irodához érkezett, ügyvédi megbízással kapcsolatos adatokra irányuló közérdekű adatigénylés jogellenes megtagadásáról

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság), az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 38. § (3) bekezdés a) pontja alapján vizsgálatot indított, mivel egy bejelentő azt kifogásolta, hogy a Dr. Sándor Ügyvédi Iroda (a továbbiakban: Ügyvédi Iroda) nem teljesítette az általa benyújtott közérdekű adatigénylést.

A bejelentő elmondása szerint 2015. május 26-án – elektronikus úton – közérdekű adatigényléssel fordult az Ügyvédi Irodához, amelyben 2010-től kezdve – éves bontásban – annak megismerhetővé tételét kérte, hogy az Ügyvédi Iroda milyen összegű bevételekre tett szert és mely helyi önkormányzattal kötött szerződés alapján. A bejelentő elmondása szerint az Ügyvédi Iroda – 2015. június 4-én kelt – válaszában az ügyvédi titokra, az ügyvédségre vonatkozó szigorú etikai elvárásokra, valamint egyéb, bizalmi kérdésekre való hivatkozással megtagadta az adatigénylés teljesítését.

Az ügyben a Hatóság a fentiekre tekintettel – az Infotv. 56. § (1) bekezdése alapján – felszólította az Ügyvédi Irodát arra, hogy 15 napon belül bocsássa a bejelentő rendelkezésére az általa igényelt adatokat.

Tekintettel arra, hogy az Ügyvédi Iroda nem tett eleget a felszólításnak, illetőleg – az Infotv. 56. § (2) bekezdése szerint – nem tájékoztatta a Hatóságot az azzal kapcsolatos álláspontjáról, a Hatóság 2015. október 26-án kelt levelében ismételten felszólította az irodát.

Az Ügyvédi Iroda – 2015. december 11-én kelt – levelében tájékoztatta a Hatóságot, hogy az alapvető jogok biztosához fordult több jogszabály értelmezése, illetőleg az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz kezdeményezése tárgyában. Utóbbi keretében arra kérte az alapvető jogok biztosát, hogy indítványozza a testületnél az Infotv. 27. § (3) bekezdésének megsemmisítését, vagy e rendelkezés egyedi ügyben történő alkalmazhatatlanságának kimondását. Az Ügyvédi Iroda továbbá kérte a Hatóságot arra, hogy szüntesse meg a fenti ügyszámon folytatott „egyoldalú vizsgálatát”, valamint hogy tartsa tiszteletben az Ügyvédi Iroda személyiségi jogait, többek között az iroda személyes adatok védelméhez fűződő jogát.

A Hatóság megállapítja, hogy a felszólítás alapján a jogsérelem orvoslására nem került sor. A Hatóság ugyanakkor az abban kifejtett, alább részletezett megállapításokat, érveket továbbra is fenntartja. A Hatóság ezért az Infotv. 58. § (2) bekezdés d) pontja alapján további intézkedésként a következő, az Infotv. 59. § (3) bekezdése szerinti jelentést tesz közzé a honlapján:

1. Magyarország Alaptörvényének VI. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. 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*”. 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 (34/1994. (VI. 24.) AB határozat). 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.*”

Az Alaptörvény 38. cikke értelmében az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. Vagyon alatt értendők többek között az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában lévő dolgok, pénzügyi eszközök, vagyoni értékkel rendelkező jogok, társasági részesedések. Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint.

Az Alaptörvény említett cikke a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának követelményét, a 39. cikk (2) bekezdése pedig a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adattá minősítését alkotmányos rangra emelte. Eszerint „*[a] közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok.*”

Az Alkotmánybíróság a 21/2013. (VII. 19.) AB határozatban kifejtette, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó információk közérdekű adatként történő alaptörvényi minősítésének célja az átláthatóság és a közélet tisztasága elvének biztosítása. „*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.*” Az átláthatóság és a közélet tisztasága ugyanis a polgárait szolgáló demokratikus állam működésének egészével, általánosságban 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 3026/2015. (II. 9.) AB határozatban ugyanis a testület 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.***”

2. A közfeladatot ellátó szervek átláthatósága több pilléren alapszik. Az egyik legfontosabb ezek közül az Infotv. III. fejezetében szabályozott egyedi adatigénylés.<sup>1</sup>

Az Infotv. 3. § 5. pontja értelmében közérdekű adat „az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat”.

A nyilvános adatok másik csoportjába a közérdekből nyilvános adatok tartoznak. Az Infotv. 3. § 6. pontja ebbe a körbe sorol a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adatot, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli. Közérdekből nyilvános adatok ezért akár személyes adatok is lehetnek.

Az Infotv. 27. § (3) bekezdése szerint „**[közérdekből nyilvános adatként nem minősül üzleti titoknak a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével]** kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli”. A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz – így különösen a védett ismerethez – való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét.

Az a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít, köteles e jogviszonnyal összefüggő és az Infotv. 27. § (3) bekezdése alapján közérdekből nyilvános adatra vonatkozóan – erre irányuló igény esetén – **bárki számára tájékoztatást adni**. A tájékoztatási kötelezettség a közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságra hozatalával vagy a korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozott adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is teljesíthető. Ha a tájékoztatásra kötelezett a tájékoztatást megtagadja, a tájékoztatást igénylő a tájékoztatásra kötelezett felett törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárását kezdeményezheti [Infotv. 27. § (3a)-(3b) bekezdések].

Az Infotv. 28. § (1) bekezdése értelmében „közérdekű adat megismerése iránt szóban, írásban vagy elektronikus úton bárki igényt nyújthat be. A közérdekből nyilvános adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.” A közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő közfeladatot

---

<sup>1</sup> A Hatóság a vizsgálat során az Infotv. 2015. október 1-je előtt hatályban lévő rendelkezéseit vette figyelembe.

ellátó szerv az igény tudomására jutását követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül tesz eleget [Infotv. 29. § (1) bekezdés].

Az Infotv. 30. § (2) bekezdése kimondja, hogy 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.”*

A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerésére irányuló igények teljesítése ugyanakkor bizonyos, az Infotv.-ben pontosan körülhatárolt esetekben szükségessé teszi a közfeladatot ellátó szerv és az adatigénylő együttműködését. Ilyen például az az Infotv. 28. § (3) bekezdésében foglalt eset, amely lehetővé teszi, hogy nem egyértelmű adatigénylés esetén a közfeladatot ellátó szerv felhívja az igénylőt igényének pontosítására. 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 8 napon belül tájékoztatni kell [Infotv. 29. § (2) bekezdés].

Az Infotv. 29. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről, annak tárolási módjától függetlenül az igénylő másolatot kaphat. A Hatóság ezzel kapcsolatban felhívja szíves figyelmét arra, hogy a magyar jogrendszerben az egyes dokumentumok vonatkozásában nem az iratelv, hanem az adateelv érvényesül. Ez azt jelenti, hogy egy dokumentum egésze nem minősülhet döntést előkészítőnek, hanem kizárólag az abban szereplő adatok. Ez magából az Alaptörvényből és az Infotv. fogalomhasználatából is egyértelműen következik. Következésképpen, amennyiben a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni [Infotv. 30. § (1) bekezdés].

3. Az információszabadság mint alapjog nem abszolút jellegű. Ez azt jelenti, hogy korlátozásnak vethető alá, illetve bizonyos esetekben akár ki is zárható a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismerhetősége. A nyilvánosság korlátozásának eseteit az Infotv. 27. és 30. §-a tartalmazza. Az információszabadság törvényes korlátai a következők:

- nem közérdekből nyilvános személyes adatok;
- minősített adatok [Infotv. 27. § (1) bekezdés];
- bizonyos, törvényben meghatározott érdekek védelme miatt meg nem ismerhető adatok [Infotv. 27. § (2) bekezdés];
- üzleti titok [Infotv. 27. § (3)-(3b) bekezdés];
- védett ismeret [Ptk. 2:47. §];
- az Európai Unió jelentős pénzügy- vagy gazdaságpolitikai érdekének védelme miatt, uniós jogi aktus alapján meg nem ismerhető adatok;
- döntés megalapozását szolgáló adatok [Infotv. 27. § (5)-(6) bekezdés];
- a közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, illetve tételes ellenőrzésére irányuló adatigénylés [Infotv. 30. § (7) bekezdés].

Az adatigénylés teljesítésére kötelezett szervezeteknek, személyeknek azonban igen jelentős kötelezettségei vannak az adatigénylés megtagadása esetén is. Az Infotv. 30. § (3) bekezdése előírja, hogy *„[a]z igény teljesítésének megtagadásáról, annak indokaival, valamint az igénylőt e törvény alapján megillető jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatással együtt, 8 napon*

*belül írásban vagy – ha az igényben elektronikus levelezési címét közölte – elektronikus levélben értesíteni kell az igénylőt”.*

4. Az Alaptörvény és az Infotv. idézett rendelkezéseire figyelemmel a Hatóság az alábbi megállapításokat teszi a bejelentő részéről benyújtott, az Ügyvédi Iroda által 2010-től szert tett, valamely helyi önkormányzattól származó bevételek megismerhetővé tételére irányuló közérdekű adatigényléssel kapcsolatban:

Az Infotv. 27. § (3) bekezdése abból a célból veszi ki az üzleti titoknak minősülő információk köréből az ott felsorolt adatokat, hogy biztosítsa – többek között – a helyi önkormányzatok pénzügyi, gazdasági kapcsolatainak a társadalmi nyilvánosság követelményei szempontjából kiemelkedő fontosságú nyitottságát és átláthatóságát. Közérdekű adatként ezért bárki megismerheti azon juttatások összegét, amelyeket egy helyi önkormányzat erre vonatkozó szerződés alapján harmadik személy részére kifizetett. Amennyiben tehát az Ügyvédi Iroda szerződés alapján valamilyen tevékenységet látott el, vagy szolgáltatást nyújtott egy helyi önkormányzat részére, akkor az azért kapott juttatások tekintetében az Ügyvédi Iroda bevétele az Infotv. 27. § (3) bekezdése szerinti közérdekből nyilvános adatnak minősül. Ebben az esetben az Ügyvédi Iroda az Infotv. 27. § (3) bekezdése alapján – a törvényben meghatározott kivételekkel – köteles eleget tenni a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerésére irányuló kérelmeknek.

**Az Alaptörvény és az Infotv. rendelkezéseire, illetőleg a Hatóság és az Alkotmánybíróság gyakorlatára tekintettel megállapítható, hogy a bejelentő megismerheti az Ügyvédi Iroda által 2010-től szert tett, a helyi önkormányzatoktól származó bevételeket éves bontásban.**

**A rendelkezésre álló adatok alapján a Hatóság megállapítja, hogy az Ügyvédi Iroda megsértette a bejelentő közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogát azáltal, hogy nem teljesítette az említett adatok megismerésére irányuló igényét.**

A Hatóság bízik abban, hogy a fenti jelentés alkalmas lesz az ügyben az információszabadsághoz fűződő joggal összefüggő jogsérelem orvoslására és a jövőbeni hasonló jogsértések elkerülésére.

Budapest, 2015. december *21*

Üdvözlettel:

  
Dr. Péterfalvi Attila  
elnök  
c. egyetemi tanár