



Ügyszám: NAIH/2015/7163/2/V.  
Hív. szám: I-1/ME/3070/1/2015

Dr. Bíró Marcell közigazgatási államtitkár  
részére

Miniszterelnöki Kabinetiroda

Budapest  
Kossuth Lajos tér 1-3.  
1055

Tisztelt Államtitkár Úr!

A Miniszterelnöki Kabinetiroda konzultációs beadvánnyal fordult a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság), amelyben a közérdekből nyilvános személyes adatok megismerésével és terjesztésével kapcsolatban kért jogértelmezést.

A beadvány apropójául Mesterházy Attila országgyűlési képviselő írásbeli kérdései (K/7385-87, K/6875, K/6835, K/6836, K/6861, K/6900, K/6909, K/6881) szolgáltak, amelyekben a Miniszterelnöki Kabinetirodától kérte ki a politikai tanácsadók nevét és illetményét.

Mindenekelőtt engedje meg, hogy tájékoztassam arról, hogy az országgyűlési képviselőket Magyarország Alaptörvényének 7. cikk (2) bekezdése szerinti interpelláció és kérdés értelmezésére a Hatóságnak kizárólag akkor van hatásköre, ha az az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerinti alapjogokat, a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapjog értelmezését is érinti.

Tekintettel arra, hogy jelen beadványban a politikai tanácsadók közérdekből nyilvános személyes adatainak a kérdésre adott írásbeli válasz internetes nyilvánosságával kapcsolatban fogalmazott meg kérdést a Miniszterelnöki Kabinet, a Hatóság állásfoglalása az ügyben az alábbi.

Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) 42. § (8) bekezdése értelmében kérdés esetén az országgyűlési képviselőnek lehetősége van arra, hogy a választ az Országgyűlés ülésén szóban vagy ülésen kívül, írásban kérje. Ugyanezen szakasz (9) bekezdése alapján az írásbeli választ igénylő kérdésre a kérdezett tizenegy munkanapon belül ad választ.

Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (a továbbiakban: Házszabály) 130. § (1) bekezdése szerint az Országgyűlés ülésén elhangzottakról szó szerinti jegyzőkönyvet kell vezetni.

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 33. § (1) bekezdése alapján minden közfeladatot ellátó szerv az általános közzétételi lista (Infotv. 1. számú melléklete) szerinti kötelezően közzéteendő közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat internetes honlapon, digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, kinyomtatható és részleteiben is adatvesztés és -torzulás nélkül kimásolható módon, a betekintés, a letöltés, a nyomtatás, a kimásolás és a

hálózati adatátvitel szempontjából is díjmentesen kell hozzáférhetővé tenni. A közzétett adatok megismerése személyes adatok közléséhez nem köthető.

Az Infotv. 1. számú melléklet II/8. pontja értelmében a testületi szerv üléseiről készült jegyzőkönyveket a honlapon közzé kell tenni. Az Országgyűlés honlapján elérhetőek mind a kérdésre adott szóbeli válaszok a jegyzőkönyv részeként, mind a kérdésre adott írásbeli válaszok is, tehát a politikai tanácsadók mint kormánytisztviselők nevére és illetményére vonatkozó közérdekből nyilvános személyes adatokat ily módon az elektronikus közzététel útján az internet nyilvánossága elé kerülhetnek.

Az Infotv. 3. § 2. pontjának megfelelően a politikai tanácsadók mint kormánytisztviselők illetményadatai, juttatásai az egyes személyek vonatkozásában személyes adatoknak minősülnek. Az Infotv. 3. § 6. pontja értelmében közérdekből nyilvános adat a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét *törvény közérdekből elrendeli*.

A közfeladatot ellátó személyek esetében ezen nyilvánosságot maga az Infotv. 26. § (2) bekezdése teremti meg az alábbi adatokra vonatkozóan:

- a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása,
- a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata,
- valamint azok a személyes adatai, amelyek megismerhetőségét törvény előírja.

Az Infotv. 26. § (2) bekezdése tehát példálózóan felsorol mindenképpen közérdekből nyilvános adatokat, ezen túl azonban a közérdekből nyilvános adatok körét két további kategóriával egészíti ki:

- azon személyes adatok, amelyeket az egyes törvények felsorolnak,
- illetve mivel képtelenség felsorolni minden olyan adatot, amely az egyes közfeladatot ellátó személyek feladatával összefügg, azonban nyilvánosságuk elengedhetetlen a közhatalom nyilvánosság általi ellenőrzéséhez, a felsorolást a közfeladatával összefüggő egyéb személyes adat kategóriájával kinyitja az Infotv. 26. § (2) bekezdés.

A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 179. §-a közérdekből nyilvános adatnak minősíti a kormánytisztviselő **nevét**, állampolgárságát, a kormánytisztviselőt alkalmazó államigazgatási szerv nevét, ezen szervnél a kormányzati szolgálati jogviszony kezdetét, jelenlegi besorolását, besorolásának időpontját, a kormánytisztviselő munkakörének megnevezését és a betöltés időtartamát, a vezetői kinevezésének és megszűnésének időpontját, a címadományozás adatait valamint a kormánytisztviselő **illetményét**.

Ezen adatkörön túl azonban más, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adatok is – így a köztisztviselő végzettsége, részletes munkaköre, döntései, nyilatkozatai – közérdekből nyilvánosnak minősülhetnek az Infotv. 26. § (2) bekezdése alapján.

A „*feladatkörrel összefüggő személyes adatok*” csoportjába tartoznak kifejezetten a közfeladatot ellátó személy

- munkavégzése során, feladatköre ellátása érdekében tett nyilatkozatai,
- készített és/vagy kiadmányozott dokumentumok,
- megtett intézkedések, függetlenül attól, hogy azok jogszerűek voltak-e vagy sem;
- jogviszonyával összefüggő és a közfeladatot ellátó szerv által nyilvántartott azon adatok, amelyek a feladatköre ellátására való alkalmassággal, az alkalmazási feltételeknek való

megfeleléssel, munkavégzése minőségével kapcsolatosak.

Mivel *közpénzek felhasználásáról van szó*, az átláthatóság és ellenőrizhetőség – mint közérdek – kiemelt fontosságú. Ugyanakkor az információszabadságnak és az információs önrendelkezési jognak egymásra tekintettel kell érvényesülnie, így a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adatok (Infotv. 26. § (2) bekezdés) körének meghatározásánál figyelembe kell venni, hogy azok nyilvánossága nem sérti-e aránytalanul a magánszférához való jogot.

Tipikusan a *vezetőknek* kifizetett rendszeres, eseti, pénzbeni és természetbeni juttatások, így például a szabadságmegváltás, jutalom, helyettesítési díj, kereset-kiegészítés, céljuttatás összege a közfeladat ellátásával összefüggésben keletkezett személyes adatnak minősülnek, azokat bárki, az Infotv. 1. számú melléklet III/2. pontja alapján *közzététel útján is megismerheti*.

A Kttv. 13. § (2) bekezdése – az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése érdekében – az illetmény fogalmába sorolja a közszolgálat alapján közvetlenül vagy közvetve nyújtott pénzbeli és természetbeni juttatásokat is.

A Hatóság eddigi gyakorlata során a Kttv. 152. § (1) bekezdése alapján biztosított juttatásokat – lakhatási, lakásépítési és -vásárlási támogatás, albérleti díj hozzájárulás, családalapítási támogatás, szociális támogatás – azonban tipikusan olyan juttatásoknak értelmezte, amelyeket a közfeladatot ellátó szerv a magánszférához köthető eseményekre, élethelyzetekre tekintettel folyósít a kormánytisztviselőnek, így azok név szerinti bontásban csak az érintettek hozzájárulásával hozhatók nyilvánosságra, ezért hozzájárulás hiányában kizárólag összesített formában – mint a közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásával összefüggő közérdekű adat – adhatók ki.

Mind az Infotv. 26. § (2) bekezdése, mind a Kttv. 179. §-a alapján a kormánytisztviselők neve és illetménye közérdekből nyilvános adatoknak minősülnek.

Az Infotv. 28. § (1) bekezdése szerinti adatigénylést bárki szóban, írásban vagy elektronikus úton benyújthatja. Az Infotv. 30. § (2) bekezdése értelmében a közfeladatot ellátó szerv az igénylő által kért formában köteles teljesíteni az adatigénylést.

Az Infotv. 26. § (2) bekezdésének utolsó mondatára tekintettel, amely szerint a közérdekből nyilvános személyes adatok vonatkozásában is érvényesülnie kell a személyes adatok kezelésére vonatkozó célhoz kötött adatkezelés elvének, azok *terjesztésével és internetes közzétételével* kapcsolatban fogalmaz meg korlátokat:

- egyrészt a nyilvánosság céljával azonos céllal hozhatók nyilvánosságra az adatigénylő által, tehát a közhatalom működésének, gazdálkodásának, tevékenységének átláthatóságának megteremtésére;
- valamint a közérdekből nyilvános személyes adatok honlapon történő közzétételére az általános közzétételi lista és a közfeladatot ellátó személy jogállására vonatkozó külön törvény rendelkezései irányadóak.

Mindez azonban *nem jelenthet megtagadási okot*, csupán az adatigénylőre hárítja a jogszerű terjesztés felelősségét.

Az országgyűlési képviselők által benyújtott kérdésre adott válasz esetében mind a plenáris ülésen, mind az írásbeli válasz esetén a honlapon elérhetővé válnak a kérdezett szerv, személy válaszai.

A kötelezően közzéteendő közérdekből nyilvános személyes adatok esetében (Infotv. 5. § (1) bekezdés b) pontja szerinti kötelező adatkezelés) is érvényesülnie kell azon szabálynak (Infotv. 5. § (3) bekezdés), hogy a személyes adatok kezelését elrendelő törvénynek részletesen kell meghatároznia az adatkezelés körülményeit, így különösen az adatok fajtáit, az adatkezelés célját, feltételeit, időtartamát.

Amennyiben a válasz *elektronikusan nem közzéteendő* közérdekből nyilvános személyes adatokat is tartalmaz, úgy a Hatóság álláspontja szerint a kért szerv úgy jár el mindkét alapjog érvényesülését a leginkább szem előtt tartva, ha a közzéteendő válasz az összesített adatokat tartalmazza, azonban lehetővé teszi a képviselő számára, hogy akár e-mailben, szóban, akár papír alapú írásbeli válaszban tájékoztatást kapjon a nevekről és az illetményekről, hiszen azok *bárki számára megismerhető adatok* a jelenleg hatályos jogszabályok alapján.

A közzétételben foglalkoztatott *nem döntéshozó, nem politikai közszereplő, nem nyilvános közéleti szereplése* esetében a közérdekből nyilvános személyes adatok internetes nyilvánossága esetén a célhoz kötöttség elve rendkívül sérülékennyé válik, követetetlen azok további felhasználása. Ahogy azonban azt a Hatóság egy korábbi ügyében is megállapította egy közfeladatot ellátó személy nevének nyilvánossága esetén, a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény 10. §-a alapján a médiarendszer egészének a feladata a hiteles, gyors, pontos tájékoztatás a helyi és az országos közélet ügyeiről, valamint Magyarország polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró eseményekről való tájékoztatás céljából kezelhetőek a közfeladatot ellátó személyek neve.

Engedje meg azonban, hogy ezen ügy kapcsán tájékoztassam a két jog – az információs önrendelkezési jog és az információs szabadság – találkozásával kapcsolatos eddigi jogalkalmazási gyakorlat gócpontjairól. Adatvédelmi biztostként 2006-ban ajánlással fordultam a jogalkotóhoz a közfeladatot ellátó személyek közfeladatával összefüggő személyes adatok nyilvánosságáról. Az ajánlásnak és jogalkotásnak is reagálnia kellett a közzétételre mind átláthatóbb működésének és a közpénzek transzparens felhasználásának igényére. A korrupció visszaszorításának elvárása is indokolja a köztevékenység és a magánszféra világosabb elhatárolását, a közfeladat ellátásával összefüggő, nyilvános adatok pontosabb meghatározását.

Az információs szabadságot és az adatvédelmet egyformán szem előtt tartó jogalkalmazó számára úgyszólván feloldhatatlan dilemma forrásává vált a törvénynek az a – kivételt nem ismerő – szabálya, hogy személyes adatot csak akkor lehet kezelni, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény elrendeli. E szabály következetes érvényesítése esetén például egy országgyűlési képviselő adott ügyben leadott szavazata – személyes adat lévén – csak az ő kifejezett hozzájárulásával, vagy külön törvényi rendelkezés alapján lett volna megismerhető. A korábbi adatvédelmi törvény, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2005. június 1-jén hatályba lépett módosítása feloldotta ezt az ellentmondást, és általános szabállyá tette a közfeladattal összefüggő adatok nyilvánosságát és kivétellé azok védelmét. A közzétételben foglalkoztatott munkaviszonyával összefüggő adatok kezelését szabályozó törvények többségét a jogalkotó azonban nem hangolta az Avtv.-hez.

Az Avtv. módosításáig az Alkotmánybíróság jogértelmezése szolgált az adatvédelmi biztosi jogértelmezés mankójául, amelyben a két jog ütközéséből eredő ellentmondást oldotta fel. Ezen alapjog-értelmezés alapján a személyes adatok védelméhez való jog korlátozása a személyek egy meghatározott csoportja esetében azonban alkotmányosan igazolható.

A demokratikus államélet, a tájékozott közvélemény biztosítása ugyanis indokolja, hogy az állami tisztségviselők és más közszereplő politikusok alkotmányosan védett magánszférája másokénál szűkebb legyen. *„Ehhez azonban személyes adataik ismeretére is szükség lehet, amennyiben azok funkciójukkal vagy közszereplésükkel összefüggenek. A közhatalmat gyakorlók vagy a politikai közszereplést vállalók esetében a személyeknek – különösen a választópolgároknak – a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő joga elsőbbséget élvez az előbbieket olyan személyes adatainak védelméhez képest, amelyek köztevékenységük és annak megítélése szempontjából jelentősek lehetnek. Az e körbe eső személyes adatok megismerhetőségére nem csupán az állami és a politikai közélet informált megvitatása érdekében van szükség, hanem az állami szervek helyes megítéléséhez és a működésükbe vetett bizalom megalapozásához is.”* (ABH 1994, 329.)

Az Alkotmánybíróság egy 2010-es határozata egyértelművé tette, hogy a 2005-ös módosítással hatályba lépő szabály a korábbiakhoz képest *„konceptióváltást jelez, melynek lényege, hogy az érintettek nyilvános adatainak eddigi tételes meghatározása (neve, beosztása vagy besorolása és munkaköre) helyett ma az a főszabály, hogy a közfeladatot ellátó személyek feladatkörével összefüggő személyes adatai nyilvánosak (kivételt törvény állapíthat meg).”* Az Alkotmánybíróság hozzátette, *„a vizsgált esetben [...] az adott jogszabály a jogalkalmazás során értelmezésre szorul. Körültekintő mérlegelést igényel (az érintett szervek és személyek azonosításán túlmenően) a »feladatkör«, illetve annak terjedelme. Az Avtv. [ezen] szabálya azonban ettől még nem minősül homályosnak vagy eleve értelmezhetetlennek. Pusztán arról van szó, hogy kétség vagy vita esetén a szabályozás logikája mentén a jogalkalmazónak kell azonosítania az Avtv. 19. § (4) bekezdése hatálya alá tartozó, s ennek következtében megismerhető adatokat, valamint a kivételek körét is.”* (408/B/2008. AB határozat)

A közfeladattal összefüggő adatok nyilvánosságára vonatkozó szabályok egyértelmű értelmezése érdekében felmerülhet azok újragondolásának igénye, ehhez kiindulópontként szolgálhat az Alkotmánybíróságnak a véleménynyilvánítás szabadságát és az információs szabadságot értelmező, több határozatában is hangsúlyozott elv, mely szerint *„egy demokratikus társadalomban a közfeladatot ellátó személyek alkotmányosan védett magánszférája másokénál szűkebb. Ez szükségszerűen adódik abból, hogy köztevékenységükkel kilépnek a magánszférából, így személyes adataik nem tartoznak teljes körűen a magánszférájukhoz. A közfeladat elvállalása következtében számolniuk kell azzal, hogy életük meghatározott része a nyilvánosság előtt zajlik: ők testesítik meg az államot, a közhatalmat, a közügyek intézőit, ők kezelik a közpénzeket, ők hozzák a polgárok szűkebb vagy szélesebb körét érintő döntéseket, és alkotják meg és alkalmazzák a jogszabályokat”.*

Amennyiben a jogalkotás a közfeladatot ellátó személyek, így akár a rendőrök képmásának megismerhetősége esetében a szabályozás újragondolása mellett dönt, úgy a nyilvánosság és a magánszféra védelmének egymásra tekintettel való érvényesülését kell szem előtt tartania, mert természetesen a közfeladatot ellátó személyek esetében sem lehet parttalan a nyilvánosság. A nyilvánosság célja ugyanis a közszféra, tehát az állami, önkormányzati és egyéb közfeladatot ellátó szervek, illetve a közpénzből gazdálkodó szervek átlátható működésének biztosítása. A személyes adatok nyilvánossága csak a közfeladat ellátása körében és alkotmányosan csak olyan mértékig indokolt, amely e cél eléréséhez szükséges. Ezt az alkotmányos indokot azért fontos hangsúlyozni, mert törvények meghatározott személyes adatok nyilvánosságát más okból – tehát nem a közszféra átláthatósága érdekében – is előírhatnak.

Konzultációs beadványára az álláspontom összességében tehát az, hogy ahogyan adatvédelmi

biztosként 2004-ben<sup>1</sup> és 2006-ban is a politikai tanácsadók nevének és illetményének nyilvánossága mellett foglaltam állást, úgy a hatályos jogszabályokat is alapul véve álláspontom nem változott. Tekintettel azonban az Infotv. 26. § (2) bekezdésébe bekerült módosításokra, azok elektronikus közzététel útján való megismerhetővé tételének korlátozása kizárólag a megismerés módját befolyásolhatja.

Budapest, 2015. november

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila  
elnök  
c. egyetemi tanár

---

<sup>1</sup> 482/A/2004