



## **A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 30. § (7) bekezdésének értelmezése tárgyában**

A közelmúltban a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) számos olyan adatigénylésről szerzett tudomást, melyek nagyszámú adat-, illetve adathordozó kiadására, vagy a számlaforgalom részletes megismerésére irányultak. Ezek közül több, ismétlődően ugyanattól az adatigénylőtől származott.

A Hatóság az állami és önkormányzati szervek beadványaiból, konzultációs megkereséseiből szembesült azzal, hogy az adatigénylések kapcsán az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 30. § (1) és (7) bekezdéseinek együttes értelmezésével összefüggésben megjelenő eltérések bizonytalan joggyakorlathoz vezettek.

A Hatóság az egyértelmű és egységes joggyakorlat érdekében a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat kezelő szervek, szervezetek számára az Infotv. 29. § (3) bekezdésének, 30. § (1) és (7) bekezdéseinek együttes értelmezésével kapcsolatban – az Infotv. 38. § (4) bekezdés c) pontja alapján – az alábbi ajánlást teszi:

1. 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 demokrácia egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája.”*

A taláros testület a 21/2013. (VII. 19.) AB határozatában – a Nemzeti hitvallásban foglaltakat figyelembe véve – továbbá leszögezte, hogy az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve *„nem csak a közpénzek és a nemzeti vagyona vonatkozó, hanem általában véve a közfeladatok ellátásával összefüggő adatok kezelése szempontjából is irányadó.”*

A fentiekkel összefüggésben a Hatóság felidézi az adatvédelmi biztos 1443/A/2006. számú állásfoglalásában kifejtett korábbi álláspontját, miszerint a közfeladatot ellátó szervek és személyek kötelesek a feladatkörükben a magyar társadalmat foglalkoztató kérdésekben a közvélemény rendszeres, pontos és tényszerű tájékoztatására. *„A tájékoztatási kötelezettség különösen kiterjed az állami költségvetéssel összefüggő közérthető információk és következtetések nyilvánosságra hozatalára. Az adatoknak pontosnak és tényszerűeknek kell lenniük. A nyilvánvalóan hamis vagy meghamisított információk ugyanis az állampolgárok*

*félrevezetését, az állam működésének átláthatatlanságát eredményezik, ezáltal a jogállamiság és a demokratikus alapelvek, valamint az alkotmányos jogok egyértelmű megsértésével járnak.”*

A közfeladatot ellátó szervek átláthatósága több pilléren alapszik. Az egyik a polgárok számára az Infotv. III-IV. fejezetében biztosított nyilvánosság. A törvény a közfeladatot ellátó szervek számára egyrészt általános tájékoztatási kötelezettséget fogalmaz meg, amelynek értelmében a feladatkörükbe tartozó ügyekben kötelesek elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását [Infotv. 32. §]. Ezt az általános tájékoztatási kötelezettséget egészítik ki a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismerésének két módjára, az egyedi adatigénylésre és az elektronikus közzétételre vonatkozó rendelkezések.

Az információszabadság biztosítja a közérdekű adatokat tartalmazó dokumentumokról készült másolat kiadásának kötelezettségét is. Az Infotv. 29. § (3) bekezdése értelmében az adatigénylő másolatot kaphat a közérdekű adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről, annak tárolási módjától függetlenül. Az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv a másolat készítéséért – az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig terjedően – költségtérítést állapíthat meg, amelynek összegéről az igénylőt az igény teljesítését megelőzően tájékoztatni kell.

Az Infotv. 30. § (1) bekezdése szerint, ha a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni.

Az Infotv. 30. § (7) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, illetve tételes ellenőrzésére irányuló adatmegismerésekre külön törvények rendelkezései irányadóak. Ha erre való hivatkozással az adatigénylés elutasításra kerül, az adatigénylő az Infotv. 52. § alapján a Hatóságnál bejelentéssel vizsgálatot kezdeményezhet.

2. Az egyedi adatigényléstől meg kell különböztetni a közfeladatot ellátó szervek gazdálkodásának célszerűségét, eredményességét, valamint törvényességét érintő ellenőrzés lefolytatására külön törvényben feljogosított szervek eljárásait. Ilyen például az államháztartás szereplőinek törvényhozási hatalom által kontrollált, de ugyanúgy a választópolgárok felhatalmazásából eredő ellenőrzése, amely az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) révén valósul meg. Ez – időszakonként rendszeres, vagy alapos okból rendkívüli – részletes, bizonylati szintű ellenőrzést jelent. Hasonló a funkciója a közpénzek felhasználása tekintetében a végrehajtó hatalom irányítása alatt álló Kormányzati Ellenőrzési Hivatalnak (a továbbiakban: KEHI).

A közfeladatot ellátó szervezeteknek és apparátusuknak elsődleges feladata a jogszabályokban meghatározott alaptevékenység ellátása. Ez törvényi kötelezettségük, a költségvetésből erre kapják a forrásokat, és a polgárok elvárása is az, hogy hatékonyan lássák el e feladatukat a köz szolgálatában. A közfeladatot ellátó szerv ezen túlmenően vállalkozási tevékenységet is végezhet, amely tekintetében szintén érvényesülnie kell az átláthatóságnak, azonban a túlzott és részletes átvilágítás akár üzleti hátrányt is eredményezhet a szervnek. A Hatóság ezért a nemzeti vagyonnal gazdálkodó, vagy azzal rendelkező piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról külön ajánlást adott ki, melyben hangsúlyozta, hogy egyensúlyt kell tartani a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapjog társadalmi rendeltetése, lényegi tartalma és a nemzetgazdasági érdek között: *„Az üzleti adatok, információk titokban maradásához fűződő méltányolható érdek az állami tulajdonban lévő vagy többségi állami részesedéssel működő gazdasági társaságok esetében is fennállhat. Mivel azonban sem a nemzeti vagyonról szóló törvény, sem az állami vagyonról szóló törvény nem differenciál a közfeladatot ellátó szervek között, a nyilvánosság ugyanolyan foka vonatkozik ezen gazdasági*

*társaságokra, amely azonban azt eredményezheti, hogy a piaci versenyre gyakorol olyan hatást, mely által a piaci tevékenységet folytató nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szereplő gazdasági érdekeit aránytalanul hátráltathatja, adott esetben ellehetetlenítheti. Az információszabadság társadalmi rendeltetésével össze nem férő tág értelmezése tehát nem korlátozhatja aránytalanul a jogszerű nemzetgazdasági érdekeket.”*

Az Infotv. információszabadságra vonatkozó rendelkezései az adatigénylők helyzetét kívánják segíteni azzal, hogy biztosítják számukra az anonimitást (Infotv. 28. § (2) bekezdés), illetőleg hogy az igénylés lényegében költségmentes, vagy – kivételes esetekben – csak redukáltan elszámolt anyagköltségeket kell megfizetniük (Infotv. 29. § (3) bekezdés). Mint azonban minden jogviszony, ez is a felek jóhiszeműségét feltételezi. A jóhiszeműség követelményét az információszabadság vonatkozásában egyes esetekben más uniós tagállam gyakorlata is ismeri. Az adatigénylő ezzel ellentétes magatartása, rendeltetésellenes joggyakorlása a közfeladatot ellátó szerv és a polgár közötti együttműködést veszélyezteti, és akár ahhoz is vezethet, hogy az Infotv. nem tölti be eredeti célját.

Kétségtelen, hogy az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglalt „mindenki” megfogalmazás, illetőleg az Infotv. vonatkozó rendelkezései – helyesen – a polgárok, illetőleg a civil szervezetek és a sajtó „házórzó kutya” (*watchdog*) szerepét erősítik. Ez a fajta „civil kontroll” azonban nem azonos az arra feljogosított ellenőrző szervek törvényességi és számviteli ellenőrzési jogosítványával. A KEHI, az ÁSZ vagy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal nemcsak a bárki által megismerhető közérdekű adatokhoz, hanem a vizsgálat szempontjából valamennyi releváns információhoz hozzáférhet, beleértve a személyes adatokat és – esetlegesen – a minősített adatokat is. A közöttük fennálló nyilvánvaló kapcsolat ellenére az átláthatóság és az elszámoltathatóság tehát nem ugyanaz. Ezt a helyzetet rögzíti az Infotv. 30. § (7) bekezdése, racionális keretet szabva az egyedi adatigényléseknek. Ahogy a hozzá fűzött indokolás fogalmaz: „A közfeladatot ellátó szervek gazdálkodásának célszerűségét, eredményességét valamint törvényességét érintő ellenőrzések lefolytatására külön törvényben meghatározott szervek jogosultak és nem az Infotv. szerinti adatigénylő.” A közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, illetve tételes ellenőrzésére irányuló adatmegismerések esetén ezért az Infotv. adatigénylésekre vonatkozó egyéb rendelkezései mellett az említett szakaszt is figyelembe kell venni, az Infotv. adatmegismerésre vonatkozó szabályai – így különösen a 30. § bekezdéseiben foglaltak – egymásra tekintettel értelmezendők.

A közfeladatot ellátó szervek apparátusa végső soron a választópolgárok felhatalmazása alapján végzi munkáját. A polgár és e szervek viszonya az együttműködésen kívül bizalmat is feltételez, ami azt is jelenti, hogy az e szervek által közölt adatokat ellenkező bizonyításig valósnak kell elfogadni. Az adatigénylőnek jogsértés gyanúja esetén ugyanakkor módjában áll eljárást kezdeményezni a közfeladatot ellátó szervek ellen, az ellenőrzés keretében pedig a szakértő szervek által lehetőség nyílik a törvényességi, számviteli ellenőrzésre, és akár az egyes számlák bizonylati forma és számviteli követelményeknek való megfelelésének vizsgálatára is. Az esetleges hiányosságokat, felelőtlen gazdálkodást csupán átfogó vizsgálat keretében tudja az e feladattal megbízott szakértői szerv felderíteni és a tényállást objektíven megállapítani. A polgár adatmegismerése nem ezt a szintű információigénylést jelenti, annál is inkább, mivel egy-egy tétel a környezetéből kiragadva, laikus értelmezés mellett az érintett közfeladatot ellátó szerv külső befolyásolástól mentes működését veszélyeztetheti. Ez azonban nem zárja ki azt, hogy az állampolgárok e szervek költségvetésével, a költségvetését érintő juttatásokkal, kedvezményekkel, vagyonának kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével, támogatások felhasználásával kapcsolatos egyes adatokat megismerhessenek.

Mivel a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő alapjog funkciója nem egy könyvelési tétel jogszerűségének megítélése, a Hatóság álláspontja szerint a közfeladatot ellátó szerv eleget tesz az Infotv.-ből következő, az információszabadság tekintetében fennálló kötelezettségeinek abban az esetben, amennyiben hozzáférhetővé teszi, illetve adatigénylésre válaszában közli az adott számla kibocsátóját és vevőjét, a kibocsátás és a teljesítés idejét, a kifizetett összeget, és azon feladat megnevezését, amelyhez kapcsolódóan sor került a számla kibocsátására. Az igényelt számla másolatának kiadása nélkül sem sérül az információszabadsághoz való jog, az átláthatóság a Hatóság álláspontja szerint maradéktalanul érvényesül. Mint ahogy azt az Infotv. 30. §-ának – 2013. június 21-től hatályos – (7) bekezdése kimondja, a számla ellenőrzése az arra feljogosított szervek kompetenciájába tartozik. A mérlegfőösszegek nyilvánosak, a teljes háttér-dokumentációt pedig, amelyre rendkívül szigorú elszámolási szabályok vonatkoznak, az arra feljogosított ellenőrző szervek továbbra is vizsgálhatják.

A Hatóság ugyanakkor támogatandónak tartja azt, ha a közfeladatot ellátó szerv a saját hatáskörében úgy dönt, hogy az előzőekben felsorolt adatokon kívül bővebb adatkört tesz megismerhetővé, vagy a számlát – papír alapon vagy elektronikus formában – az igénylő személy rendelkezésére bocsátja, illetve – tekintettel az Infotv. 30. § (1) bekezdésében foglaltakra – a meg nem ismerhető adatok kivételével közzéteszi.

Budapest, 2014. augusztus

Dr. Péterfalvi Attila  
elnök  
c. egyetemi tanár