



**Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság**

---

Ügyszám: NAIH-4442-2-2012-V.

Dr. Vízkelety Mariann  
közigazgatási államtitkár részére

Nemzeti Fejlesztési Minisztérium

Budapest

Pf. 1

1440

[mariann.vizkelety@nfm.gov.hu](mailto:mariann.vizkelety@nfm.gov.hu)

Tisztelt Államtitkár Asszony!

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság) érkezett levelében arról kér tájékoztatást, hogy megismerhetők-e az állampolgárok által a Századvég Politikai Iskola Alapítvány, a Strategopolis Stratégiai Elemző és Kommunikációs Tanácsadó Kft., valamint a Századvég Gazdaságkutató Zrt. által vállalkozási szerződések keretében készített tanulmányok, elemzések és szakvélemények, amelyek véleményük szerint kormányzati döntéseket készítenek elő, és a normaalkotás alapjául szolgálnak azáltal, hogy a jogszabály-előkészítéssel kapcsolatosan a szabályozási keretrendszer koncepcionális kialakítását és kidolgozását szolgálják.

Az ügyben az alábbi tájékoztatást adom:

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 3. §-ának 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 szóban forgó tanulmányok, elemzések és szakvélemények tehát közérdekű adatok, az azokban esetleg rögzített személyes adatoktól eltekintve.

Az Infotv. 26. § (1) bekezdése értelmében az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek

(a továbbiakban együtt: közfeladatot ellátó szerv) lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot – az e törvényben meghatározott kivételekkel – erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse. Míg az Infotv. 32. §-a értelmében a közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

A megismerni kívánt tanulmányok, elemzések és szakvélemények közpénzből, közfeladatot ellátó szervek részére készültek.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 17. §-a értelmében a jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit. A hatásvizsgálat során vizsgálni kell a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait, környezeti és egészségi következményeit, adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, valamint a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, és a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket. A Jat. 18. §-a értelmében a jogszabály tervezetéhez a jogszabály előkészítője indokolást csatol, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait.

Az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról a 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet szól. Az 5. § értelmében az előzetes hatásvizsgálat adatait és az előzetes hatásvizsgálat során feltárt eredményeket az 1. mellékletben meghatározott hatásvizsgálati lapon szükséges rögzíteni. A hatásvizsgálati lap mellékleteként szükség szerint csatolandóak a hatásvizsgálat eredményeit alátámasztó részletes számítások, a módszertan rövid leírása, valamint egyéb kiegészítő információk. A 7. § (2) értelmében a kitöltött hatásvizsgálati lap a kormány-előterjesztés és a miniszteri rendelet tervezetének mellékletét képezi az egyeztetési folyamat kezdetétől.

A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény célja annak előmozdítása, hogy a jó kormányzás keretében a társadalom legszélesebb rétegei kapcsolódhassanak be a jogszabályok előkészítésébe, elősegítve ezzel a közjó érdekében a jogi szabályozás sokoldalú megalapozását, ezzel pedig a jogszabályok minőségének és végrehajthatóságának javítását. Alapelvei között szerepel, hogy a társadalmi egyeztetés során biztosítani kell, hogy a véleményezési folyamatban a véleményeknek a lehető legszélesebb köre jelenjen meg. Kimondja, hogy a jogszabályok előkészítése során biztosítani kell az egyeztetések átláthatóságát, azok minél teljesebb körű nyilvánosságát, valamint hogy a társadalmi egyeztetés során az abban részt vevők kölcsönösen együttműködve kötelesek eljárni. A 8. § alapján az 5. §-ban meghatározottak szerint közzé kell tenni a honlapon a társadalmi egyeztetésre bocsátott tervezetet, koncepciót, valamint a tervezettel együtt közzé kell tenni a jogalkotásról szóló törvényben meghatározott előzetes hatásvizsgálat összefoglalóját.

A fentiek alapján tehát kívánatos, hogy az elkészített tanulmányok, elemzések és szakvélemények jogszabályalkotás során felhasznált részei minél szélesebb körben váljanak megismerhetővé, azok egy része a fentiek alapján máskülönben nyilvános, interneten is közzéteendő adat, és mint ilyen, magából az eredeti dokumentumból sem tehető felismerhetetlenné.

Az Alkotmánybíróság 32/1992. (V. 29.) AB határozatában kimondta, hogy egy demokratikus jogállamban a polgároknak joguk van arra, hogy az életükre alapvetően kiható döntéseket, az azokat alátámasztó indokokat és a döntéshozatalban részt vevők szakmai álláspontjait (esetleges ellenvéleményeiket) – akár késleltetetten is – megismerjék.

A közérdekű adatokhoz való szabad hozzáférés teszi lehetővé az állam polgárai számára a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás és az igazságszolgáltatás működése jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését. A nyilvánosság a közhatalom demokratikus működésének próbája. A közérdekű információk megismerhetősége garantálja a közügyek intézésének áttekinthetőségét. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozatalra, az ügyek intézésére gyakorolt ellenőrzés és befolyás azonban csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat. [32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 183-184.]

A közérdekű információk birtokában lehetünk képesek a közhatalom, ezen belül a végrehajtó hatalom működésének jogszerűségét és hatékonyságát megfelelő módon ellenőrizni. Különösen fontos a közérdekű adatok megismeréséhez való alapvető emberi jog érvényesülése a kormányzati munka felülvizsgálatában. Nem képzelhető el a közügyekről folyó érdemi vita a kormány kezelésében lévő releváns közérdekű információk ismerete nélkül. 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. A nyilvánosság próbája nélküli állam polgáraitól „elidegenített gépezetté”, működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra. (34/1994. (VI. 24.) AB határozat)

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése is szorgalmazza a kormányzati dokumentumok lehető legnagyobb mértékű nyilvánosságát, pontosabban azt, hogy „néhány elkerülhetetlen kivételtől eltekintve, az állampolgárok megismerhessék a kormányzati dokumentumokat” különös tekintettel arra, hogy „a parlamenti demokrácia csak akkor működhet megfelelőképpen, ha az állampolgárok és választott képviselőik teljes körűen informáltak” [az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 854 (1979) ajánlása]. Az ajánlás indokolásában a következőképpen fogalmaz a Közgyűlés: „Csak egy informált társadalom lehet demokratikus társadalom. Ebből következik, hogy egy demokratikus társadalomban a kormány politikáját és annak megvalósítása módját érintő informáltság nemcsak egyéni jog, hanem a kormánynak is kötelessége a közvélemény tájékoztatása”.

Az Európa Tanács 1982-es Nyilatkozata az információszabadságról kimondta azt is, hogy a tagállamok célja nyílt információpolitika folytatása a közhatalmi szférában, beleértve az információhoz való hozzáférést, hogy a polgárok jobban megértsék a politikai, szociális, gazdasági és kulturális kérdéseket, és hogy fokozódjon képességük e tárgykörök szabad megvitatására.

A szóban forgó tanulmányok állampolgári megismerhetősége pontosan ezt a célt szolgálná.

Másrészről a döntés megalapozását szolgáló adatok nyilvánosságával kapcsolatban a 34/1994. (VI. 24.) AB határozat utal arra, hogy „*az Európa Tanács tagállamaiban az aktanyilvánosság általában nem vonatkozik az ún. munkadokumentumokra. [...] Éppenséggel garanciális intézménye a köztisztviselői munka színvonalának és hatékonyságának, hogy a köztisztviselők döntés-előkészítése szabadon, informálisan és a nyilvánosság nyomásától mentesen folyik. Ezért az aktanyilvánosság a közbülső munkaanyagokra nem, hanem csak a végeredményre vonatkozik.*”

Ezzel kapcsolatban azonban megjegyzem, hogy jelen esetben nem feltétlenül klasszikus értelemben vett munkaanyagokról van szó (tervezetokról, vázlatokról, levélváltásokról), hanem azokról a – nem köztisztviselők által készített – teljes tanulmányokról, amelyeket

egészében mástól átvesznek, használnak saját döntéseik meghozatalához. Ilyen értelemben a tanulmányokról folyó köztisztviselői vita dokumentumai lehetnek döntés-előkészítő adatokat tartalmazó dokumentumok.

A 32/1992. (V. 29.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rávilágít azonban továbbá arra is, hogy az ország életét befolyásoló fontos politikai és gazdasági döntések későbbi végrehajtását gyakran lehetetlenné tenné, ha a tervezett lépések, bizonyos döntés-előkészítő dokumentumok a döntéshozatal előtt nyilvánosságot kapnának. Annak is lehet méltányolható indoka, ha a kormány egy korábbi ülésén elfogadott döntés nyilvánosságra hozatalát későbbi időpontra halasztja, elkerülendő, hogy a tervezett intézkedések bevezetése előtt megghiúsuljon a kormányzati politika végrehajtása.

Vagyis a dokumentumok tartalmazhatnak olyan információt, amelynek titkosítása alkotmányosan nem kifogásolható. Jogrendszerünk ma több lehetőséget biztosít arra, hogy az iratokba foglalt közérdekű adatok egy része a stabil kormányzás érdekében ne legyen azonnal megismerhető.

A hatályos jogszabályok szerint tehát a közszféra kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó minden – nem személyes – adat közérdekű, függetlenül attól, hogy nyilvánosságuk korlátozott-e. Más szóval: nem minden közérdekű adat nyilvános. Az egyes dokumentumok vonatkozásában ugyanis nem az iratelv, hanem az adateelv érvényesül. Ez azt jelenti, hogy nem maga a dokumentum minősül döntést előkészítőnek, hanem az abban szereplő adatok. Egy-egy dokumentumon belül számos különböző adatfajta előfordulhat. A nyilvánosság alóli kivételt általában a dokumentum azon része jelentheti, amely üzleti titoknak minősül, vagy amely a szerzői jogi törvény alapján szerzői jogi védelem alatt áll. A közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmet továbbá olyan információk esetében tagadhatja meg jogszerűen az adatkezelő, amely törvény szerint nem nyilvános, így példának okáért a minősített adatok, valamint a döntés-előkészítéssel kapcsolatos adatok tekintetében.

A nyilvánosság tehát az alábbi okok miatt korlátozható:

- az üzleti titoknak minősülő adatok tekintetében a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) szabályai szerint /Ptk. 81. § (2)-(4)/;
- a minősített adatok vonatkozásában a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény szabályai szerint;
- a döntés-előkészítéssel kapcsolatos adatok tekintetében pedig az Infotv. szabályai szerint (Infotv. 27. § (5)-(7) bek.);
- a szerzői jogi védelem alatt álló művek vonatkozásában a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Szjt.) rendelkezései szerint.

*„Infotv. 27. § (5) A közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános. Ezen adatok megismerését – az adat megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek súlyának mérlegelésével – az azt kezelő szerv vezetője engedélyezheti.*

*(6) A döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény – az (5) bekezdésben meghatározott időtartamon belül – a döntés meghozatalát követően akkor utasítható el, ha az adat megismerése a közfeladatot ellátó szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné.*

*(7) Jogszabály a döntés megalapozását szolgáló egyes adatok megismerhetőségének korlátozására az (5) bekezdésben meghatározottnál rövidebb időtartamot állapíthat meg.”*

Az Infotv. alapján döntést megalapozó adatként indokoltan zárhatóak el a nyilvánosságtól azok az információk, amelyek valóban a döntési folyamat részét képezik, és nyilvánosságra

hozataluk veszélyeztetné a végrehajtás sikerét, vagy például egyes piaci szereplőket indokolatlan előnyökhöz juttatna. Az Infotv. a döntés meghozatala után is védelmet ad azoknak az adatoknak, amelyeknek a megismerése veszélyeztetné a szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását.

A döntés-előkészítő adatok nyilvánosságának korlátozása tehát nem irányulhat a döntés-előkészítés átláthatatlanná tételére, hanem az a célja, a közfeladatot ellátó szerv belső döntés-előkészítő tevékenységét illetéktelen befolyástól mentesen láthassa el.

A fentiek alapján tehát a dokumentum egésze nem minősíthető döntés-előkészítő iratnak, csak az abban szereplő egyes adatok. A dokumentumokban szerepelhetnek olyan adatok is, amelyek esetében az átmeneti nyilvánosságkorlátozás sem elfogadható. A tartalomjegyzék titokban tartásához például nem fűződhet a Minisztériumnak jogszerű érdeke. A különböző dokumentumokból megismerhető adatok különfélék lehetnek azok tárgya szerint is – pl. a honvédelem, a nemzetbiztonság, és a külpolitika területén fokozottabban indokolható a nyilvánosság kizárása, mint például az ifjúságpolitika területén. A Minisztérium véleményem szerint akkor jár el jogszerűen, ha részletes indokolást, felvilágosítást ad az állampolgárok részére, hogy a dokumentum mely részét és milyen okból kívánja elzárni a megismerés elől. A dokumentumok eseti mérlegelés nélküli teljes döntés-előkészítő irattá minősítése nem megengedett, azok egésze jogszerűen nem titkosítható.

A 12/2004. (IV. 7.) AB határozat is kimondta, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozása csak akkor alkotmányos, ha az nem csupán formális szempontokon nyugszik, hanem a korlátozással szemben tartalmi követelmények is érvényesülnek, s a korlátozás addig marad fenn, amíg azt a tartalmi követelmények indokolják. Tartalmi követelmény, hogy az információszabadság korlátozásának kényszerítő oka legyen, és a korlátozás mértéke az elérendő céllal arányban álljon. A szükségtelen, elkerülhető és a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan korlátozás alkotmányosan megengedhetetlen, ezért alkotmányellenes. (34/1994. (VI. 24.) AB határozat)

A döntés meghozatala, azaz a tanulmányok alapján született jogszabályok megalkotása szerint is különbséget kell tennünk a dokumentumok megismerhetőségében. Azáltal ugyanis, hogy a jogszabály megszületik, az azt megalapozó elemzések, tanulmányok eltitkolásához fűződő érdek is elenyészik. Ezekben az esetekben a dokumentumok azon részének nyilvánossá tétele lehet megfontolandó, amelyek ellentétesek az elkészült jogszabállyal, avagy amely részeket a jogszabály megalkotásához nem használtak fel a tanulmányokból.

A dokumentumok kiadásának és nyilvánosságra hozatalának kérdésében a fenti szempontok alapján kell a Minisztériumnak döntenie, tekintettel arra is, hogy a bíróság előtt a megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokainak megalapozottságát neki kell bizonyítania.

A személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülését érintő ügyben forduljon a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz továbbra is bizalommal.

Budapest, 2012. június 20.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila  
elnök