



Ügyiratszám: NAIH-1055-1/2025.  
Előzmény: NAIH-14377/2024.

## A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása

### a Kormányzati Integrált Közérdekű Adatközlési Portál (KIKAP) alkalmazásáról

#### I. A kormányzati átláthatóság

Az információszabadság érvényre juttatása a közfeladatot ellátó szervek alapvető kötelezettsége. Ennek keretében a közfeladatot ellátó szervek kötelesek szakszerűen teljesíteni a hozzájuk intézett adatigényléseket.

A KÖFOP 2.2.6-VEKOP-18-2019-00001 „Az információszabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és hatékonyságának növelése” című kiemelt projekt (a továbbiakban: **KÖFOP-projekt**) koncepcionális, elméleti szinten foglalkozott egy, a kormányzati működés során létrejövő közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerését szolgáló országos online felület kidolgozásával.

A KÖFOP-projektben megfogalmazásra került a kormányzati átláthatóság biztosításának két alappillére: a közérdekű adatigénylések egységes módon történő támogatása, beleértve az adatigénylés folyamatának megkönnyítését az állampolgárok számára, illetve egyes, meghatározott közérdekű és közérdekből nyilvános adatok publikálásának rendszere.

A közérdekű adatigénylést és a teljesítésével kapcsolatos kötelezettségeket az Infotv. 28-31. §-ai szabályozzák, de a közfeladatot ellátó szervek adatigénylések kezelésével kapcsolatos gyakorlatai eltérnek egymástól. Ahhoz, hogy a közérdekű adatigénylések megválaszolásához kapcsolódó gyakorlat megváltozzon, szemléletváltásra és új gyakorlat bevezetésére van szükség.

A Hatóság elfogadhatónak tartja és támogatja a központi és a helyi közigazgatásban elterjedt, az adatok kiadását elősegítő folyamatot, mely szerint az adatgazda egy online felületre tölti fel a közérdekű adatigényléssel megismerni kívánt adatokat, majd a konkrét adatokra mutató link megküldésével teljesíti a közérdekű adatigénylést. Ugyanakkor az információszabadság, a közérdekű adatok nyilvánossága, amely a közérdekű adatok megismerését és a terjesztését is magában foglaló alapvető jog magas szintű érvényesülése, illetve a közfeladatot ellátó szervek működése átláthatóságának minél szélesebb körű biztosítása, valamint az adatgazda szervek adminisztratív terheinek csökkentése céljából a Hatóság az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 38. § (4) bekezdése, valamint az 57. §-a alapján az alábbi ajánlást teszi.

#### II. A közérdekű adatigénylések teljesítésére szolgáló portálok és azok működése

##### II.1. A KIKAP felülete

A KIKAP-ot a Nemzeti Infokommunikációs Zrt. (a továbbiakban: NISz Zrt.) üzemelteti, amely szerv felett a tulajdonosi jogokat a Miniszterelnöki Kabinetiroda gyakorolja. A KIKAP használatával kapcsolatban jogszabály nem született.

A <https://kikap.kormany.hu/> oldalon olvasható tájékoztatás szerint „**[A] honlap az Alaptörvénybe foglalt közérdekű adatok megismeréséhez való jog biztosítására szolgál, az információs**

*önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) által meghatározott rendelkezéseknek megfelelően. [...]*

A tájékoztató felületen a továbbiak olvashatók: a KIKAP célja, hogy egy egyszerűen használható és átlátható rendszer kialakításával megkönnyítse az állam és az állampolgárok közötti kapcsolattartást a közérdekű adatok megismerése során. A KIKAP kidolgozásakor kiemelt szempont volt, hogy a hagyományos levelezőrendszer-alapú adatközlés problémáit kiküszöbölve egy felhasználóbarát felület kialakítására kerüljön sor.

Az új rendszernek – a KIKAP-ot használó adatkezelők és az online felületen található leírás szerint – számos előnye van:

- minimalizálja az adatvesztés lehetőségét,
- a feltöltött anyagok áttekinthetőbb formában jelennek meg,
- a rendelkezésre bocsátott anyagok nem terhelik az adatigénylő postafiókját,
- a rendszer biztosítja az adatigénylő személyes adatainak maradéktalan védelmét.

A tájékoztatás kiemeli: **jelenleg a portál az egyedi adatigénylések teljesítésére szolgál, azonban a rendszer fejlesztése folyamatos, a cél az, hogy a jövőben valamennyi kormányzati közérdekű információ ezen a felületen kerüljön közzétételre.**

A Portál tehát a belső hivatali ügymenet racionalizálása révén az elektronikus közszolgáltatások sorába illeszkedve a szolgáltató közigazgatás és elektronikus ügyintézés célkitűzéseinek érvényre juttatásával hatékonyabb, biztonságosabb és gyorsabb ügyintézés tesz lehetővé, mely mind a közigazgatás résztvevőire, mind az állampolgárokra nézve az adminisztratív terhek csökkentését eredményezi.

A Portálon a fent idézett tartalmat meghaladóan semmilyen további információ nem található, többek között nincs megjelölve a Portál üzemeltetője, fejlesztője sem a felhasználók számára.

## **II.2. Felhasználói kézikönyv**

A KIKAP a <https://kikap.kormany.hu/> URL-en érhető el.

Az adatigénylő e-mailben kapja meg a linket, ami a kért dokumentumhoz irányítja, ami többlépcsős folyamat.

1. Meg kell adni a kért ellenőrző kódot.
2. A helyes kód megadása után a „Bejelentkezés” gombra kattintással belépünk az oldalra, ahol a tájékoztatás elfogadását követően a „Tovább” gombbal léphetünk a következő oldalra.
3. A következő oldalon meg kell várni, míg a videó véget ér. Ekkor jelenik meg egy „Tovább a dokumentum megtekintéséhez” gomb, melyre kattintással a kért dokumentum megtekinthető, letölthető. Többoldalas dokumentum esetén nyilakkal tudunk lapozni. Letöltéshez az oldal felső részében lévő ikonra kell kattintani.

**A felhasználói kézikönyvben felhasznált képernyőképen olvasható tájékoztatás szerint „Tájékoztatjuk, hogy a [www.kikap.hu](http://www.kikap.hu) portálra feltöltésre került adat az Infotv. 28. § (1) bekezdése alapján benyújtott közérdekű **adatigénylés alapján nyilvánosságra hozott közérdekű adat**, illetve közérdekből nyilvános adat.**

**A nyilvánosságra hozott közérdekű adat, illetve közérdekből nyilvános adat bárki számára hozzáférhető és megismerhető a fenti URL-en.**

**Tájékoztatjuk, hogy a nyilvánosságra hozott közérdekű adat, illetve közérdekből nyilvános adat a fenti URL-en a nyilvánosságra hozatalt követően 30 napig elérhető, azt követően az adattartalom archiválásra, majd ezt követő 60 napon belül törlésre kerül a korlátozott tárhelykapacitásra tekintettel.”**

Ugyanezen KIKAP felhasználói kézikönyv „egyéb tudnivalók” körében rögzíti a következőket: „**A feltöltött dokumentum a kiküldés után 15 napig érhető el, az igénylő ennyi ideig tekintheti meg. Utána archív állapotba kerül, már nem megtekinthető, de még nem kerül törlésre, hogy ha szükséges, még meg lehessen tekinteni. Ezután 90 napig marad az archív állapot és a 90 nap letelte után törlődik véglegesen a dokumentum. A törlés napján reggel üzenetet küld a rendszer a törlésről. A törlés aznap éjjel 23:59-kor történik meg.**

*Az admin felületen található „Megtekintés” oszlopban akkor jelenik meg egy pipa, amikor a feltöltött dokumentumot az igénylő ténylegesen megnyitotta. Tehát sikeresen végigment a hitelesítő lépéseken (bővebben lásd a Fronted oldal c. fejezetben). A megtekintésről email értesítőt küld ki a rendszer a feltöltőnek.”*

### **II.3. Egyedi adatigényléssel kapcsolatos vizsgálatok eredményei**

A Hatóság által lefolytatott információszabadság vizsgálatok rávilágítottak arra, hogy a KIKAP-ot Magyarország Kormánya a közérdekű adatok megismeréséhez való jog biztosítása céljából hozta létre. Azonban a Portál technikai megvalósításáról normatív szabály nem született, a KIKAP felület tartalma és működése az elindítása óta, illetve jelenleg is bármiféle szabályozás nélkül történik.

Fontos kiemelni, hogy a **KIKAP-ra történő adatfeltöltés** jelen állapot szerint az információszabadság alapjog érvényesülése tekintetében – ellentétben a Felhasználó Kézikönyvben rögzítettekkel – **nem minősül közzétételnek**, mivel az adatok elérhetőségére mutató URL kizárólag az adatigénylőnek – az adatigénylő e-mail címére – kerül megküldésre, illetve az adatmegismerést korlátozza az adatok URL-en való elérésének időtartama is. A Hatóság hangsúlyozza, hogy a lefolytatott vizsgálatokban feltárt tényállás során a KIKAP használója nyilatkozatából egyértelműen nem volt megállapítható az, hogy az adatigénylő a KIKAP-on elérhető közérdekű adatokat – az elérésére biztosított 15 nap alatt – hány alkalommal nyithatta meg és tölthette le.

A Hatósághoz érkezett jelzések alapján indított vizsgálatok során megállapításra került, hogy a KIKAP működése visszasságot okoz, annak alkalmazása, használata során a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog akadályozottan és részlegesen érvényesül.

#### **A Hatóság az adatigénylőt információszabadság alapjoga gyakorlásában korlátozó alábbi problémákra mutat rá:**

- a) a KIKAP-ra feltöltött dokumentumok nem kereshetők és nem másolhatóak, megismerhetőségük a hozzáférés során átláthatatlan;
- b) az adatigénylő a feltöltött dokumentumok esetében nem látja a dokumentum méretét, oldalszámát és egyéb releváns jellemzőit;
- c) a kiadott adatokat egyszerre csak egy felhasználó tekintheti meg, azokat csak egyesével, oldalanként lehet léptetni és letölteni;
- d) az adatok megismerhetősége időben túlzottan korlátozott. A felületre feltöltött közérdekű adatokat a KIKAP 15 nap után elérhetlenné teszi, 90 napon belül pedig törli a felületről. Így tehát, aki valamilyen oknál fogva 15 napon belül nem tudja letölteni az adatokat, ismételt adatigényléssel kell fordulnia az adatkezelőhöz, amely azonban az Infotv. 29. § (1a) bekezdése alapján megtagadhatja az adatok kiadását;
- e) a feltöltött fájlokban az adatkezelők gyakran „vízjel”-et használnak, aminek tartalma rendszeresen az adatigénylő e-mail címével azonos. Ez a megoldás nemcsak lehetővé teszi az adatigénylő személyének beazonosítását, de emellett korlátozza az adatigénylő rendelkezésére bocsátott közérdekű adat széles körű terjesztését is;
- f) a közérdekű adatigénylésre a KIKAP felületén megismerhetővé tett adatok kizárólag az adatigénylő számára válnak elérhetővé, egy esetleges ugyanazon adatkörre irányuló adatigénylés során az adatgazda nem élhet az Infotv. által biztosított könnyítéssel, mely

szerint a korábban nyilvánosságra hozott adatok esetében az adatigénylés az adatokra mutató link megküldésével is teljesíthető. Ebből következően az adatgazda köteles ismételtlen összegyűjteni és a felületre feltölteni a korábban már ily módon kiadott adatokat.

### **Az adatigénylések teljesülése, az adatkiadási folyamat tekintetében a Hatóság az alábbi javaslatokat teszi:**

- A Hatóság az tartaná jó gyakorlatnak, ha az egyedi adatigénylésekre adott válaszok – az adatigénylőre vonatkozó személyes adatok (név, e-mail cím), valamint bármilyen vízjel alkalmazása nélkül – a KIKAP felületen bárki számára megismerhetőek, letölthetőek, másolhatóak lennének. Ennek legfőbb hozadéka a már valóban közzétett adatokra vonatkozó adatigénylések számának csökkenése lenne. Emellett ez a megoldás teljes mértékben megfelel a közérdekű adatok egyedi közzétételi listában történő közzétételéhez kapcsolódó jogszabályi előírásoknak is [Infotv. 37. § (3) bekezdés], mely azonban – közérdekből nyilvános személyes adatok esetében – kötelezően elrendelt adatkezelésnek minősül, tehát az adatkezelés részletei tekintetében adatkezelői szabályozás szükséges.
- Amennyiben továbbra is kizárólag az adatigénylő számára biztosítja a KIKAP-ot használó közfeladatot ellátó szerv az adatok megismerését, abban az esetben sem megfelelő a jelenlegi megoldás, mely szerint a <https://kikap.kormany.hu> oldalon nem található semmilyen tájékoztatás a felület működésével kapcsolatban.
- A Hatóság által eddig megismert ügyintézési folyamat szerint az adatigénylés teljesítésekor az adatigénylő e-mailben egy konkrét linket kap, melyre kattintva elérheti a megismerni kívánt adatokat. A vizsgált esetekben sem az e-mail, sem a link útján megnyíló felület nem tartalmazott semmilyen tájékoztatást a KIKAP működésével kapcsolatban (adatok elérési ideje; letöltések lehetőségének száma; ha nem tudta lementeni az adatokat, mit tehet / kihez fordulhat és milyen elérhetőségen annak érdekében, hogy újra megkapja az adatokat).
- Kifejezetten problémát jelent az, ha az adatigénylő az adatokra mutató URL (webcím) e-mailben történt megküldését követő 15 nap alatt nem tudja megnyitni és letölteni azokat az adatokat, melyek megismerését számára a közfeladatot ellátó szerv ily módon biztosította. Ugyanis az Infotv. 29. § (1a) bekezdése alapján az adatigénylésnek a közfeladatot ellátó szerv nem köteles eleget tenni abban a részben, amelyben az azonos igénylő által egy éven belül benyújtott, azonos adatkörre irányuló adatigényléssel megegyezik. A Hatóság álláspontja és a kialakult bírói gyakorlat szerint az Infotv. ezen rendelkezése kizárólag a teljesített adatigénylés esetén alkalmazható, és a KIKAP felületére való feltöltéssel és az adatra mutató URL megküldésével az adatgazda teljesítette az adatigénylést. Ebből következően egy éven belül megismételt adatigénylésnek minősül – tehát erre hivatkozással elutasítható – ha az adatigénylő ugyanazon adatok kiadása iránt ismételt adatigénylést nyújt be a közfeladatot ellátó szervhez. Egy ilyen helyzet előidézésével a közfeladatot ellátó szerv óhatatlanul korlátozza az adatigénylő közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapjogát.

### **III. Ajánlások**

A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő alapvető jog maradéktalan érvényesülése érdekében a portál működésével összefüggésben a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság az alábbi ajánlásokat teszi.

- 1) A Hatóság elfogadja, hogy a közérdekű adatigénylések teljesítése során a KIKAP portál igénybevétele megfelel az elektronikus úton történő adatkiadásnak, azt jó és korszerű, ugyanakkor fejlesztendő megoldásnak tartja.
- 2) A rendszer üzemeltetőinek és az adatkezelőknek az adatigénylés teljesítése során biztosítaniuk kell, hogy a szolgáltatási felületre – a hozzáférési link birtokában – több alkalommal is be lehessen lépni, és az adatigénylőnek több alkalommal is lehetősége legyen letölteni, lementeni, kinyomtatni az oda feltöltött adatokat. Ehhez azonban az szükséges, hogy

a közérdekű adatigénylés során feltöltött és hozzáférhetővé tett adatok a jelenlegi 15 napnál hosszabb ideig legyenek elérhetőek, tehát ne legyen technikai, időbeli akadálya az adatokhoz való hozzáférésnek, az adatigénylés tényleges teljesülésének. Az alkalmak (belépések, letöltések) számát és a hozzáférés technikai időtartamát a Hatóság nem kívánja meghatározni, előírni, azonban a transzparencia elvének való megfeleléssel nincs összhangban az adatok megismerhetőségének jelenleg bevezetett időbeli korlátozása. Emellett szükséges az is, hogy a XXI. század technikai követelményeinek és lehetőségeinek megfelelő formátumban, illetve ilyen lehetőség hiányában a gépi olvasást és feldolgozást lehetővé tevő felbontásban teljesítsék az adatigényléseket.

- 3) A KIKAP felületére feltöltött fájlokban „vízjel” (például: az adatigénylő e-mail címének feltüntetése) alkalmazása a dokumentumokon nem elfogadható, mivel az gátolhatja az adatok megismerését, gépi olvashatóságát, illetve az adatok terjesztéséhez való jog gyakorlását. A vízjel, vagy ahhoz hasonló megoldások használatát szüntessék meg.
- 4) A KIKAP felületén nem érhető el általános információ a portál működésével kapcsolatban, ezért a Hatóság javasolja, hogy a jövőben a KIKAP-ot használó közfeladatot ellátó szervezetek megfelelő módon adjanak tájékoztatást az adatigénylés teljesítése során, illetve az igénylővel való (első) kapcsolatfelvétel alkalmával a KIKAP portál működésével, használatával kapcsolatos tudnivalókról, amennyiben az adatigénylést a portál közvetítésével teljesíti a közfeladatot ellátó szerv.
- 5) Olyan technikai megoldás, illetve tájékoztatás bevezetése szükséges, amely lehetővé és egyértelművé teszi az adatigénylők számára azt, hogy valamennyi hozzáférhetővé tett adatot megismerhettek, maradéktalanul letölthettek. Nagy terjedelmű, sok oldal tartalmú fájlok esetében tegye lehetővé a rendszer az adatok egyben történő és ne oldalanként történő letöltését.
- 6) Az ajánlásban megfogalmazott javaslatok teljesítésének az jelenheti a garanciáját, ha arról egy olyan – bárki által megismerhető – jogi normában rendelkezik a Miniszterelnöki Kabinetiroda, amely a KIKAP és az egyéb, hasonló online felületeken történő közérdekű adatkiadáshoz kapcsolódó adatkezelés és feladatellátás részletszabályait is megfelelő részletességgel és felelősségi körökkel határozza meg.

Kelt: Budapest, elektronikus aláírás szerint

Dr. habil. Péterfalvi Attila  
elnök, c. egyetemi tanár