



Ügyiratszám: NAIH-732-3/2025.
Előzmény: NAIH-12546-5/2024.

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

Monitoring JELENTÉSE

Nógrád Vármegyei Kormányhivatal 2023. évi közérdekű adatigénylés teljesítési gyakorlata tekintetében elvégzett monitoring ellenőrzése tárgyában

I. A monitoring eljárás

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) **71/D. § (1)** bekezdése alapján, a NAIH-12546-2/2024. ügyiratszámom hivatalból indított ellenőrzést folytatott le a **Nógrád Vármegyei Kormányhivatal** (a továbbiakban: **ellenőrzött szerv**) közérdekű és közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférés biztosítására vonatkozó követelmények teljesülése érdekében.

Az Infotv. 71/D. §-ban előírt **ellenőrzés célja** a Tanács végrehajtási határozata a Magyarország helyreállítási és rezilienciaépítési terve értékelésének jóváhagyásáról szóló, 2022. december 15-i (EU) (ST 15447/22 INIT; ST 15447/22 ADD 1) végrehajtási határozat módosítása {SWD(2023) 384 final} C9.R26.), az átláthatóság és a közérdekű információkhoz való hozzáférés javítása c. Reformjában szereplő 231., 232., 233 sz. mérföldkövek teljesítése.

II. Tényállás

Az ellenőrzött szervet a Hatóság a NAIH-12546-2/2024. számú, **2024. október 8-i** megkeresésében tájékoztatta a monitoring eljárás megindításáról, és egyúttal kérte megküldeni az ellenőrzött szervhez a 2023. évben benyújtott közérdekű adatigénylések dokumentációját (adatigénylés és az arra adott válasz), valamint a közérdekű adatigénylések teljesítésének eljárásrendjére vonatkozó szabályzatát.

Az ellenőrzött szerv vezetője a Hatósághoz **2024. október 17.** napján beérkezett NO/JKF/302-2/2024. számú válaszában (NAIH-12546-3/2024. és NAIH-12546-4/2024.) mellékleteként az alábbi iratokat küldte meg:

- 2023. évben az ellenőrzött szervhez beérkezett, a közérdekű adat megismerésére irányuló 52 db adatigénylés, valamint az azokra adott válaszok iratai (52 db mappába rendezve),
- Nógrád Vármegyei Kormányhivatal 7/2023. (III. 6.) számú főispáni utasítása a Nógrád Vármegyei Kormányhivatalnál a közérdekű adatok igénylésének és nyilvánosságának rendjéről (a továbbiakban: **Szabályzat**); az 1. számú függelék megküldésére nem került sor;
- Nógrád Megyei Kormányhivatal 2/2019. (I. 1.) számú kormány megbízotti utasítása a Nógrád Megyei Kormányhivatalnál a közérdekű adatok igénylésének és nyilvánosságának rendjéről
- a Hatóság fenti megkeresése mellékleteként csatolt nyilatkozat (a becsatolt dokumentáció teljességéről) kitöltve.

Az ellenőrzött szerv vezetője egyúttal tájékoztatta a Hatóságot a következőkről:

- költségtérítés megállapítására nem került sor, továbbá

- ellenőrzött szervnek nincsen tudomása arról, hogy az elutasított adatigény miatt bármely adatigénylő bírósághoz fordult volna.

A Hatóság rendelkezésére állt az ellenőrzött szerv részéről a 2023. évre vonatkozóan 2024. január 18-án teljesített, az Infotv. 71/D. § (4) bekezdése szerinti adatszolgáltatás adatlapja (a továbbiakban: Adatlap).

Az **Adatlap** tanúsága szerint az ellenőrzött szervhez 2023. évben

- **52 db közérdekű adatigény** érkezett,
- 52 adatkör került megjelölésre,
- teljesített adatkörök száma: 48
- elutasított adatkörök száma: 4
- a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerése iránti kérelmek teljesítéséhez szükséges napok átlagos száma 14 volt.

Az Adatlapban foglalt **elutasítási okok** számadatai szerint:

- a megkeresett szerv nem minősül adatkezelőnek (nem kezel adatot): 3
- az Infotv. 27. § (6) bekezdése szerint az adatok további jövőbeli döntés megalapozását is szolgálják: 1

III. Megállapítások

III.1. Eljárásrend

A Hatóság a jelen monitoring eljárás keretében vizsgálta az **ellenőrzött szerv által megküldött Szabályzatot**, amely vonatkozásában a következő megállapításokat tette:

1.1. Bevezetés

„A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23. § (4) bekezdés i) pontjában kapott felhatalmazás, valamint a fővárosi és vármegyei kormányhivatalokról, a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 568/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet 3. § (2) bekezdésében meghatározott feladatkörömben eljárva, az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 számú, a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló rendeletének (a továbbiakban: GDPR) foglaltak végrehajtására, továbbá az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 25/A. § (3) bekezdésére is figyelemmel a következőkről rendelkezem”

Megállapítás és javaslat: A fent idézett előírások közül módosítást igényel a fővárosi és vármegyei kormányhivatalokról, a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 568/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet 3. § (2) bekezdésére utalás, ugyanis e helyett a belső szabályzat elkészítésére vonatkozó főispáni feladatkör megjelölése szükséges [31. § d) pont]. Tekintettel arra, hogy a Szabályzat tárgyi hatálya alá a közérdekű adatok igénylésének és nyilvánosságának rendje tartozik, ezért az Infotv.-nek – a belső adatvédelmi szabályzat megalkotására vonatkozó – a 25/A. § (3) bekezdése helyett, az Infotv. 30. § (6) bekezdésére szükséges utalni, mint felhatalmazást adó rendelkezésre. Az Infotv. 30. § (6) bekezdése alapján a közfeladatot ellátó szervnek a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét rögzítő szabályzatot is szükséges készítenie.

1.2. II. Fejezet

1.) A közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítése

- „16. A közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek a Kormányhivatal az igény **tudomására jutását** követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül tesz eleget, **ha annak feltételei fennállnak**. Ez a határidő, ha az adatigénylés jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adatra vonatkozik, egy alkalommal 15 nappal meghosszabbítható, erről az adatigénylőt az igény kézhezvételét követő 15 napon belül tájékoztatni kell.”

Megállapítás: Az Infotv. 29. § (1) bekezdése nem a tudomásra jutástól, hanem a közérdekű adat megismerésére irányuló igény **beérkezésétől** számítja az igény teljesítésére vonatkozó, legfeljebb 15 napos válaszadási határidőt. A „tudomásra jutás” jogbizonytalanságra adhat alapot. A beérkezés ideje egy objektív határidő, míg a tudomásszerzés ideje – szubjektív kategória lévén – **jogbizonytalanságra** adhat alapot. Az Infotv. 29. § (1) bekezdése nem utal további feltételek fennállására.

Az Infotv. 29. § (2) bekezdése a Szabályzat idézett előírásától **eltérően rendelkezik a határidő-hosszabbítás alkalmazásának feltételéről**, hiszen két vagylagos esetköröt rögzít: „az adatigénylés jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adatra vonatkozik, vagy az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptervekenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár”.

Javaslat: A Szabályzat jogszabálysértő módon eltért az Infotv. 29. § (1) és (2) bekezdésétől. Amennyiben a Szabályzat teljes szövegrészeket emel át a magasabb szintű jogszabályból, akkor figyelemmel kell lenni arra, hogy erre irányuló felhatalmazás hiányában ne térjen el a szövegezés a központi jogszabályban foglaltaktól.

- „19. A szóban előterjesztett igényt akkor lehet szóban teljesíteni, ha
- az igényelt adat a Hivatal honlapján vagy más módon jogszerűen már nyilvánosságra került,
 - az igényelt adat a Hivatal munkatársainak nevére, beosztására, hivatali elérhetőségére vonatkozik,
 - az igény a Hivatal eljárására, hatáskörére, az alkalmazott jogszabályokra vonatkozó általános tájékoztatással teljesíthető.”

„22. A Kormányhivatal a kérelmeket az adatokba való betekintés lehetővé tételével is teljesítheti. Betekintésre a Kormányhivatal hivatali helyiségeiben, munkaidőben, az igénylővel előzetesen egyeztetett időpontban kerülhet sor. Betekintés esetén az igénylő az adatokról feljegyzést készíthet, illetve az adatokról másolatot kérhet. Ennek megtörténtéről az iratok közt feljegyzést kell készíteni. Ha az igénylő szóbeli tájékoztatást kér, akkor ennek megtörténtéről az **iratok közt feljegyzést kell készíteni.**”

Megállapítás és javaslat: A Hatóság a 19. ponttal összefüggésben, az Infotv. 29. § (1) bekezdésével való maradéktalan összhang biztosítása érdekében elengedhetetlennek tartja a szóban történő teljesítés minden esetben történő **dokumentálását**, erről jegyzőkönyv felvételét, amelyre ugyanakkor nem utal a Szabályzat. Ez egyébként a Szabályzat 1. számú függelékében foglalt **nyilvántartás vezetése** [Szabályzat 38. pont h) alpont] szempontjából is indokolt lenne. Fontos továbbá, hogy az igénylőnek a szóbeli teljesítésre irányuló kérelme kellőképpen dokumentálva legyen.

Egyébiránt a beazonosíthatóság és a közérthetőség szempontjából javasolt a jelöletlen rendelkezések módosítása (pl.: a)-c) alpontok beiktatása) a 19. pontban.

- „23. Ha a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által - jogszabály szerint - nem megismerhető adatot is tartalmaz, **illetve más személy jogait a megismerés sértené**, az igény teljesítése során ezen adatot felismerhetetlenné kell tenni.”

Az Infotv. 30. § (1) bekezdése rögzíti, hogy 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.

Megállapítás és javaslat: Az adatkezelő, jogszabályi felhatalmazást hiányában, nem térhet el a Szabályzatában az Infotv.-től, ezért szükséges a hivatkozott előírás módosítása az Infotv. 30. § (1) bekezdésével összhangban.

2.) A közérdekű adatigénylés költségei

- „29. Ha az **igényelt dokumentum jelentős terjedelmű**, a másolat iránti igényt a Kormányhivatal a költségtérítés megfizetését követő 15 napon belül teljesíti. Erről az igénylőt az igény kézhezvételét követő 15 napon belül tájékoztatja.”

Az Infotv. 29. § (4) bekezdése kimondja, hogy ha az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv a (3) bekezdés szerint költségtérítést állapít meg, az adatigénylést a költségtérítésnek az igénylő általi megfizetését követő 15 napon belül kell teljesíteni.

Megállapítás és javaslat: A Szabályzat 29. pontja sérti az Infotv. 29. § (4) bekezdését, mivel a költségtérítés megfizetésétől számított 15 napos teljesítési határidő szabályát **leszűkíti** arra az esetre, ha jelentős terjedelmű az igényelt dokumentum, holott a magasabb szintű jogszabályi környezetből eredően a határidő szempontjából nem releváns az irat terjedelme. Nem kapott felhatalmazást a közfeladatot ellátó szerv arra, hogy a költségtérítéssel összefüggésben eltérjen a magasabb szintű jogszabályi rendelkezéstől, ezért szükséges az idézett előírás módosítása.

- „32. Az adatigénylő a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogok gyakorlásával kapcsolatos jogsértés esetén a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (1125 Budapest, Szilágyi Erzsébet fasor 22/C.) is fordulhat.”

Megállapítás és javaslat: A Szabályzat hivatkozott pontja aktualizálást igényel a Hatóság címének megjelölése tekintetében. A Hatóság valós elérhetősége: 1055 Budapest, Falk Miksa u. 9-11.

- „34. Az igénylő adatigényléshez kapcsolódó személyes adatai csak annyiban kezelhetők, amennyiben az az igény teljesítéséhez - beleértve az esetlegesen felmerülő költségek megfizetését is - elengedhetetlenül szükséges. Az igény teljesítését, illetőleg a költségek megfizetését követően az igénylő személyes adatait haladéktalanul törölni kell.”

Az Infotv. 28. § (2) bekezdése értelmében, ha törvény másként nem rendelkezik, az adatigénylő személyes adatai csak annyiban kezelhetők, amennyiben az az igény teljesítéséhez, az igénynek a 29. § (1a) bekezdésében meghatározott szempont alapján való vizsgálatához, illetve az igény teljesítéséért megállapított költségtérítés megfizetéséhez szükséges. A 29. § (1a) bekezdésében meghatározott idő elteltét, illetve a költségek megfizetését követően az igénylő személyes adatait haladéktalanul törölni kell. Az Infotv. 29. § (1a) bekezdése az igénylő által egy éven belül benyújtott, azonos adatkörre irányuló adatigényre vonatkozik.

Megállapítás és javaslat: A költségtérítés megfizetése az adatigény teljesítésével összefüggő körülmény, amivel szükségszerűen együtt jár az adatigénylő személyes adatainak kezelése. Az idézett előírás nem áll összhangban az Infotv. 28. § (2) bekezdésével. A Szabályzat szövegezésekor ügyelni kell arra, hogy a helyi szabályozás megfeleljen az Infotv.-nek.

III.2. Közérdekű adatigénylések

A Hatóság az **52 db közérdekű adatigénylés** közül az elutasított adatigények iratanyaga tekintetében – az ellenőrzött szerv által elektronikus úton megküldött mappák tartalma alapján – az egyes **elutasítási okok szerinti bontásban** az alábbi megállapításokat tette:

1.1. Az adatigény teljesítési határidejének meghosszabbítása az indokolás mellőzésével

Az Infotv. 29. § (1) bekezdése szerint a „közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az igény beérkezését követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül tesz eleget”. Az Infotv. 29. § (2) bekezdése alapján, ha „az adatigénylés jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adatra vonatkozik, vagy az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptervékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, az (1) bekezdésben meghatározott határidő egy alkalommal 15 nappal meghosszabbítható. Erről az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell”.

A közérdekű adatigénylés teljesítésére vonatkozó, imént részletezett eljárásjogi rendelkezés értelmében az adatigénylés címzettjének az Infotv. 3. § 9. pontja szerinti adatkezelői minősége és az adatigénylés teljesítése nem vitás, tehát a kért adatok a szerv kezelésében vannak, ugyanakkor az adatigénylésben foglaltak előzetes vizsgálata alapján az adatkezelő arra a következtetésre jut, hogy jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adatra irányul az adatigénylés, vagy pedig annak teljesítése előreláthatólag aránytalan módon igénybe venné a közfeladatot ellátó szerv alaptervékenységének végzéséhez szükséges munkaerőt. Az Infotv. ezen **kétféle, vagylagos esetkör** fennállásakor biztosít lehetőséget az adatkezelő részére mintegy könnyítés gyanánt, hogy a valószínűleg több munkaidő/munkaerő ráfordítással járó teljesítést megelőzően időt nyerjen, és meghosszabbítsa az eljárási határidőt. A határidő-hosszabbítás jogintézménye az adatigénylés teljesítésére szolgál, amennyiben az Infotv. 29. § (2) bekezdésében taglalt valamely elemi feltétel fennáll.

Főszabály a 15 napos teljesítési kötelezettség, melyhez képest a határidő-hosszabbítás csak olyan **kivételes esetben alkalmazható**, amikor nem egy átlagos időráfordítással teljesíthető adatigénylésről van szó, tehát az eljárási határidő kitolása az Infotv. szerinti **feltételhez kötött eljárásjogi jogintézménynek** minősül, melynek alkalmazásáról tájékoztatni kell az adatigénylőt, aki számára nem magától értetődő ezen intézkedés jogalapja. Az adatigénylő részére megküldött **tájékoztatás magában foglalja** a határidő-hosszabbítás fogalmi összetevőjét, és egyben **elemi feltételét**, nevezetesen **az alpjául szolgáló esetkör konkrét megjelölését, amely nem merül ki, illetve nem is azonos a jogszabályi hivatkozás** [Infotv. 29. § (2) bekezdése] **megjelölésével**.

Megállapítás és javaslat: A Hatóság által megjelölt, a határidő-hosszabbításról rendelkező iratok hiányosak, mivel nem tartalmazzák ezen kivételesen alkalmazott intézkedés indokát, azaz **konkrétan nem nevezik meg, hogy melyik** – az Infotv. 29. § (2) bekezdésében foglalt – **esetkör** fennállása miatt szükséges több idő az ellenőrzött szervnek, mint adatkezelőnek az adatigény teljesítéséhez. A jövőre vonatkozóan szükséges az adott közérdekű adatigénylés tárgyában a határidő-hosszabbítás indokainak ismertetése.

1.2. A jogorvoslati záradék mellőzése az adatigény elutasítása (részbeni megtagadása) esetén

Az Infotv. 30. § (3) bekezdése az adatigény teljesítésének megtagadása esetére írja elő a közérdekű adatigényléssel megkeresett szerv részére a **jogorvoslatról történő tájékoztatást**:

„Az igény teljesítésének megtagadásáról, annak indokaival, valamint az igénylőt e törvény alapján megillető jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatással együtt, az igény beérkezését követő 15 napon belül írásban vagy – ha az igényben elektronikus levelezési címét közölte – elektronikus levélben értesíteni kell az igénylőt. Az elutasított kérelmekről, valamint az elutasítások indokairól az adatkezelő nyilvántartást vezet.”

Az Alkotmánybíróság már több határozatában rámutatott arra is, hogy az **állam kötelessége** az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére a **szubjektív alapjogokkal kapcsolatban** nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy **gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről** [64/1991. (XII. 17.) AB határozat]. Hangsúlyosan jelenik meg e követelmény az információszabadsággal összefüggésben.

A Hatóság álláspontja szerint voltaképpen **az információszabadság érvényesülését szolgálja az**

igénylő jogorvoslati lehetőségekkel kapcsolatos tájékoztatása az adatigény megtagadása esetén. Az Infotv. szerint az adatigénylés bármilyen okból történő „*nemteljesítése*” azonos az adatigénylés elutasításával. Tekintettel arra, hogy az Infotv. a jogorvoslati joggal kapcsolatos tájékoztatási kötelezettség szempontjából nem tesz különbséget a nem teljesítés indokai között, az adatigénylőt az elutasítás valamennyi esetében (beleértve a részben történő elutasítást is) megilleti az Infotv.-ben biztosított jogorvoslati jog, amelyről a megkeresett szerv az Infotv. 30. § (3) bekezdése alapján **köteles tájékoztatást adni.**

Az igénylő az Infotv. 31. §-a alapján **bírósághoz** fordulhat az alábbiak szerint:

„(1) Az igénylő a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény elutasítása vagy a teljesítésre nyitva álló, vagy az adatkezelő által a 29. § (2) bekezdése szerint meghosszabbított határidő eredménytelen eltelte esetén, valamint az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegének felülvizsgálata érdekében bírósághoz fordulhat (az ezen alcím alkalmazásában a továbbiakban: per) azzal, hogy a perben a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) rendelkezéseit az ezen alcímben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni.”

„(3) A pert az igény elutasításának közlésétől, a határidő eredménytelen elteltétől, illetve a költségtérítés megfizetésére vonatkozó határidő lejártától számított harminc napon belül kell megindítani az igényt elutasító közfeladatot ellátó szerv ellen. Ha az igény elutasítása, nem teljesítése vagy az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összege miatt az igénylő a Hatóság vizsgálatának kezdeményezése érdekében a Hatóságnál bejelentést tesz, a pert a bejelentés érdemi vizsgálatának elutasításáról, a vizsgálat megszüntetéséről, az 55. § (1) bekezdés b) pontja szerinti lezárásáról szóló vagy az 58. § (3) bekezdése szerinti értesítés kézhezvételét követő harminc napon belül lehet megindítani. A perindításra rendelkezésre álló határidő elmulasztása esetén igazolásnak van helye.”

Az igénylő az Infotv. 52. § (1) és (1a) bekezdése szerint a **Hatósághoz** fordulhat:

„(1) A Hatóságnál bejelentéssel bárki vizsgálatot kezdeményezhet arra hivatkozással, hogy személyes adatok kezelésével, illetve a közérdekű adatok vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogok gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem következett be, vagy annak közvetlen veszélye fennáll.

(1a) A Hatóság vizsgálata a 31. § (1) bekezdésében meghatározott indokok valamelyikén alapuló bejelentés esetén az igény elutasításának közlésétől, a határidő eredménytelen elteltétől, illetve a költségtérítés megfizetésére vonatkozó határidő lejártától számított egy éven belül kezdeményezhető.”

Megállapítás és javaslat: A Hatóság által hivatkozott iratok a közérdekű adatigénylések részbeni vagy teljes körű elutasítását tartalmazzák. Ezen iratok esetében **sérült az Infotv. 30. § (3) bekezdése**, mivel az adatigénylő, az adatigény teljesítésének megtagadására tekintettel nem kapott tájékoztatást a számára nyitva álló jogorvoslati lehetőségekről. A **mulasztásos törvénysértés** elkerülendő, a jövőre vonatkozóan indokolt az Infotv. 30. § (3) bekezdésében foglaltak következetes alkalmazása az adatigények elutasítása esetén.

1.3. Az adatkezelői minőség hiánya és az tényleges adatkezelő személyéről történő tájékoztatási kötelezettség

Az Infotv. 30. § (2a) bekezdésének a) pontjából következik, hogy az adatigénylésnek a közfeladatot ellátó szerv nem köteles eleget tenni, ha az igény teljesítése a közfeladatot ellátó szerv tényleges kezelésében nem lévő – így különösen az irányítása vagy felügyelete alatt álló közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő – adat beszerzését, begyűjtését tenné szükségessé.

Az Infotv. – jelen irat III.2. részének 1.2. pontjában hivatkozott – 30. § (3) bekezdése az egyedi adatigények teljesítése megtagadásának esetében értesítési és indokolási kötelezettséget ír elő, amely magába foglalja az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférésről

szóló Egyezményének kihirdetéséről szóló 2009. évi CXXXI. törvénnyel 2009. december 14-én kihirdetett Tromsøi Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 5. cikk 2. pontjának második fordulata szerinti eljárást is. Az Egyezmény 5. cikkének 2. pontja előírja az adatkezelő számára, hogy *amennyiben lehetséges, az adatigénylést meg kell küldenie a hatáskörrel rendelkező közhatalmi szervhez, vagy az igénylőt tájékoztatnia kell arról, hogy mely hatáskörrel rendelkező közhatalmi szervhez fordulhat.*

A Hatóság Ajánlást bocsátott ki az igényelt közérdekű adatot ténylegesen kezelő szervezetre vonatkozó tájékoztatási kötelezettségről¹. Az Ajánlás értelmében „a közérdekű adatigénylések elbírálása és teljesítése során alkalmazott helyes és követendő gyakorlat – feltéve, hogy erre vonatkozó információval rendelkezik, különösen, ha a tényleges adatkezelő jelenleg vagy korábban alárendeltségébe tartozik vagy tartozott, illetve a vonatkozó jogszabályok alapján az adatkezelő kiléte a szervezet által egyértelműen azonosítható –, hogy a megkeresett szerv az adatigénylő számára az adatigénylés elutasításával és az érintettet az Info tv. alapján megillető **jogorvoslati tájékoztatással egyidejűleg nyújtson további felvilágosítást a tényleges adatkezelő személyéről.**”

Az Infotv. 32. §-a az adatkezelő részére **aktív kötelezettségeket** ír elő az Alaptörvényben biztosított jog érvényesülésének biztosítása érdekében, mivel általánosságban írja elő a közérdekű adatok kezelői számára a **közvélemény gyors és pontos tájékoztatását**: „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.”

Az Alkotmánybíróság a 3026/2015. (II. 9.) AB határozatában megállapította, hogy az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből – különösen annak utolsó mondatából – következően a közérdekű adatszolgáltatás kötelezettsége nem függvénye annak, hogy a 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.** Az Alkotmánybíróság jogértelmezése szerint, az alapjog védelmére irányuló intézményvédelmi köteletségük alapján „a közérdekű adatokat kezelő szervezetnek **aktív magatartást kell tanúsítaniuk, kötelesek a közérdekű adatokhoz való hozzáférést garantálni.**” {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [63]}

Egyébként a bírói gyakorlat is következetes ebben a kérdésben, hiszen a bíróság a közérdekű adatigényekkel kapcsolatos peres eljárások során minden esetben tekintettel van a felek között fennálló **információs aszimmetriára**. A Fővárosi Ítéltábla Pf. 20.290/2023/6. számú ítéletében foglaltak értelmében, egy adott tevékenység közfeladatként való minősítéséhez az szükséges, hogy az állami vagy helyi önkormányzati feladat legyen, vagy annak ellátását jogszabály írja elő. **A közérdekű adat léte és megismerésének biztosítása - közpénzzel való gazdálkodás hiányában - a közfeladat ellátásának funkciójához kapcsolódik** [BDT2023. 4680.].

Megállapítás és javaslat: Azon közérdekű adatigénylések esetében, amelyeknél a válaszirat utal az adatkezelői minőség hiányára, **nem kerül pontosan megnevezésre a tényleges adatkezelő.** Ezen gyakorlat nem áll összhangban az Infotv. és az Egyezmény hivatkozott előírásaival. A Hatóság a jövőre vonatkozóan indokoltnak tartja a tényleges adatkezelő megnevezésével kapcsolatos tájékoztatást valamennyi érintett adatigénylés esetében.

1.4. Az adatigény elutasítása a nyilvántartás hiányára tekintettel

Az ellenőrzött szervnek a Hatóság által megjelölt válasziratai hivatkoztak a 13/2019.(IV. 8.) AB

¹ <https://naih.hu/informacioszabadsag-ajanlasok>

<https://naih.hu/informacioszabadsag-ajanlasok?download=505:a-nemzeti-adatvedelmi-es-informacioszabadsag-hatosag-ajanlasi-az-igenyelt-kozerdeku-adatot-tenylegesen-kezo-szervezetre-vonatkozo-tajekoztatasi-kotelezettsegről>

határozatra, miszerint az adatkezelő nem köteles adatgyűjtésre, illetve az általa kezelt adatok összevetése útján új, minőségileg más adat előállítására.

A hatályos jogszabályi környezetből nem következik, hogy amennyiben az igényelt közérdekű adat nem került feltüntetésre egy nyilvántartásban, akkor önmagában erre tekintettel megtagadható lenne az adatigény. A közérdekű adatigénylés teljesítése – erre vonatkozó jogszabályi felhatalmazás hiányában – nem szűkíthető le a nyilvántartás tartalmára. A közérdekű adatigénylések teljesítésénél tehát a hangsúly nem a nyilvántartás tartalmán van, hanem azon a tényen, hogy **létező, közérdekű adatról** van szó, amely megfelel a közérdekű adat kritériumainak, és amelyet az Infotv. 3. § 10. pontja alapján kezel egy állami szerv. Az Infotv. 3. § 5. pontja is kiemeli, hogy a közérdekű adat **„...bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától”**. Ezzel összefüggésben a Hatóság fontosnak tartja hangsúlyozni, hogy a közérdekű adat kiadásának **kötelezettségét az információhoz jutás közérdekű jellege alapozza meg** [ld.: BH2015. 190.].

Az Alkotmánybíróság 13/2019. (IV. 08.) számú határozatában adott iránymutatás értelmében *„a bíróságnak elsőként azt kell vizsgálnia, hogy lehetséges-e elektronikus úton, a meglévő nyilvántartás alapján elvégezni a műveletet, vagy az igényelt adatok kiadásához nagyszámú adathordozó vagy adatbázis áttekintése és a kért adatok – elektronikus úton nem, csupán hagyományos, papíralapú kereséssel elvégezhető – leválogatása szükséges.”*

A Kúria Pfv.IV.20.278/2023/6. számú ítélete alapján, *„a közérdekű adatigény teljesítése nem tagadható meg arra hivatkozással, hogy a kért adat közvetlenül nem áll rendelkezésre és az egyébként rögzített adat hozzáférhetővé tételéhez idővel és/vagy költséggel járó többletmunkára van szükség. {13/2019. (IV. 8.) AB határozat Indokolás [51-53]}”*. Az ítélet hivatkozik az alkotmánybírósági joggyakorlatra, mely szerint a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogra figyelemmel a közfeladatot ellátó szervezeteknek **proaktív magatartást** kell tanúsítaniuk, és mindent el kell követniük annak érdekében, hogy az adatigényléseket teljesítsék. A Kúria ezen ítéletének elvi tartalma a következő: *„Közérdekű adatok kiadása körében az adatok nyilvánossága a főszabály. Annak vizsgálatánál, hogy a kiadni kért adatok az adatkezelő rendelkezésére állnak-e, az eset összes körülményét figyelembe kell venni, az adatok kiadása csak törvényben meghatározott okokból tagadható meg. Ha az adatkezelő a kiadni kért adatok hiányára hivatkozik, az nem lehet formális, és nem lehet ellentétes a jogszabályi rendelkezésekkel.”*

A Fővárosi Ítéltábla Pf. 20.265/2023/9. számú ítélete a 13/2019. (IV. 08.) számú AB határozatnak a **nyilvántartás hiánya miatt megtagadott kérelmekre** vonatkozó jogértelmezésére hivatkozott. A Fővárosi Ítéltábla kiemelte, hogy az Infotv. vonatkozó rendelkezései alapulvételével szokás az érintett adatkört behatárolni, tehát **adatigénylés esetében az Infotv. 3. § 5. és 6. pontjának értelmezésére és megfelelő alkalmazására van szükség**.

Egyébiránt a közérdekű adat tartalmába a bírói gyakorlat beleérti nemcsak a közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, hanem mindazon adatot, amely nem esik a személyes adat fogalmi körébe és amely a közfeladatot ellátó szerv vagy személy tevékenységére vonatkozik, vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett. A Fővárosi Ítéltábla a Pf. 20.444/2022/14. számú ítéletében megállapította, hogy *„a nyilvántartás-vezetési kötelezettség hiányából nem következik, hogy az alperes a kért adatokkal ne rendelkezzen, azaz ne kezelje azokat.”*

Megállapítás és javaslat: Az érintett iratokból úgy tűnik, mintha az adatkezelő az adatok kigyűjtésének, leválogatásának műveletét azonosította volna a nyilvántartás vezetésével és ezen utóbbi kategóriát automatikusan új adat előállításának tekintette volna. A válaszlevelek nem utalnak az igény elutasításának jogalapjára, és a közérthetőség szempontjából is kifogásolhatók, mivel nem derül ki egyértelműen, hogy konkrétan mely kért adatok nyilvántartásával nem rendelkezik az ellenőrzött szerv, mint adatkezelő, illetve a kért adatok közül mely adat kiadása minősülne új adat előállításának és miért. Az Infotv. 3. § 5. pontja szerint közérdekű adat minőséget nem befolyásolja az adat kezelésének módja, illetve önálló vagy gyűjteményes jellege sem. Az elutasítás **nem került alátámasztásra és megindoklásra**.

A Hatóság a fentiekkel összefüggésben felhívta a figyelmet arra, hogy amennyiben az **adatigény**

több adatkörre vonatkozik, akkor **adatkörönként**, és nem általánosságban, az adatigény témáját tekintve szükséges mérlegelni a teljesítés/megtagadás jogszerűségét, valamint megindokolni a megtagadást. Mindez egyébként következik az adatelvből is. Az **adatelv** értelmében, az Alaptörvényből és az Infotv. fogalom-használatából következően a közfeladatot ellátó szervnek az adatigénylést az **igényelt adatonként külön-külön kell elbírálnia**.

1.5. Megtagadás a közérdekű adatminőség hiánya és a „szenzitív” adat miatt

Az Infotv. 3. § 5. pontja alapján (2025. január 1-től) **közérdekű adatnak** minősül: „*az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy azt átvevő szerv, szervezet vagy személy (a továbbiakban együtt: közfeladatot ellátó szerv) 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*”.

Az Alkotmánybíróság az információs alapjoggal összefüggésben leszögezte, hogy „*a közérdekű adatok köre nem korlátozódik az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése szerinti adatokra. Közérdekű adatnak minősül alapvetően az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint egyéb közfeladatot ellátó szervek és személyek kezelésében lévő, tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett információ és ismeret.*” {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [34]}

Megállapítás és javaslat: Az ellenőrzött szerv részéről jogszabálysértő módon, a jogalap és az indokolás mellőzésével került sor az érintett adatigények teljesítésének részben történő megtagadására. Az érintett szerv által, az Adatigénylőnek 2023. november 27-én küldött válaszevél nem tartalmazta az igény elutasításának jogalapját, és nem derült ki belőle, hogy az adatkezelő miért nem tartja közérdekű adatnak az egészségügyi közfeladat-ellátásban közreműködő szervek fenntartóinak e-mail címeit. Emellett, a 2023. december 1-jén kelt válaszirát az adatelv helyett, az iratelv alkalmazásáról tanúskodik, holott az Alaptörvényből és az Infotv. fogalom-használatából következően a közfeladatot ellátó szervnek az adatigénylést az igényelt adatonként külön-külön kell elbírálnia, és nem tagadható meg az igény csupán arra történő hivatkozással, hogy az igényelt adat olyan iratban található, amelyben vannak nem megismerhető adatok is. 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]. Az adatkezelő akkor járt volna el helyesen, ha kiadta volna a közérdekű adatokat a „szenzitív adatok” felismerhetetlenné tétele mellett.

IV. Összegzés és javaslat

Az Infotv. 71/D. § (7) bekezdés első fordulata alapján a Hatóság az alábbiak szerinti javaslatot fogalmazta meg az ellenőrzött szerv közérdekű adatigénylések teljesítésére vonatkozó gyakorlata tekintetében.

- 1.) A közérdekű adatigénylések intézése során a Hatóság megállapításainak megfelelően járjon el a jövőre vonatkozóan. A Hatóság az ellenőrzött szerv részére a közérdekű adatigénylésekkel kapcsolatos jogalkalmazás támogatása érdekében ajánlotta az „**Átláthatósági kézikönyv**” elnevezésű szakmai anyagot².
- 2.) A Hatóság által kiadott **Önellenőrzési útmutató**³ alapján tekintse át a közérdekű adatigénylések intézésének gyakorlatát. Az önellenőrzés elvégzése alapjául szolgál a

² http://infoszab.hu/sites/default/files/2022-12/Atlathatosagi_kezikonyv.pdf

³ http://infoszab.hu/sites/default/files/2022-12/Onellenorzest_tamogato_compliance_utmutato.pdf

jogalkalmazás javítását célzó intézkedések megtételének.

- 3.) A **Szabályzat** tekintetében tett hatósági észrevételeket figyelembe vevő módosításra vonatkozóan, az Infotv. 71/D. § (7) bekezdése alapján készítsen **intézkedési tervet**, amelyben megjelöli az intézkedés tárgyát, felelősét és az intézkedés megvalósításának határidejét. A Hatóság az ellenőrzött szerv részére megküldte a közérdekű adatigénylések teljesítésének eljárásrendjéről szóló **mintaszabályzatot**.
- 4.) A javaslatok végrehajtását alátámasztó dokumentumokat a javaslat kézhezvételétől számított 15 napon belül **küldje meg a Hatóságnak**.

V. Az ellenőrzés lezárása

Az ellenőrzött szerv számára a Hatóság **2024. december 17.** napján megküldte a monitoring eljárásban tett megállapításokat és a megfogalmazott javaslatokat tartalmazó, NAIH-12546-5/2024. számú, „*Javaslat az Infotv. 71/D. § (1) bekezdése szerinti monitoring eljárásban*” tárgyú iratot, (a továbbiakban: **Javaslat**) amely 2024. december 17-én letöltésre került.

Az ellenőrzött szerv vezetője a **2025. január 8-án kelt** (a Hatósághoz 2025. január 9-én érkezett), NO/JKF/21-1/2025. számú, **válaszában megküldte az intézkedési tervet**, amely szerint az Infotv. 71/D. § (7) bekezdésének megfelelően az alábbiak szerint kerül sor a monitoring eljárásban megfogalmazott hatósági javaslatok teljesítésére:

- Az ellenőrzött szerv szervezeti egységeinek vezetői részére a Javaslatban foglalt megállapításokkal és a belső eljárásrenddel kapcsolatban összefoglaló szakmai dokumentum készül 2025. január 31-i határidővel.
- A Szabályzat a hatósági mintaszabályzat alapján átdolgozása kerül 2025. február 15-ig.
- A közérdekű adatigénylések intézése során a Javaslatban megfogalmazott észrevételek figyelembevételével fognak eljárni.

Az ellenőrzött szerv hatósági javaslatra megküldött intézkedési tervét a Hatóság megfelelőnek tartotta és elfogadta.

Az intézkedési terv teljesítésével összefüggésben a Hatóság a NAIH-732-2/2025. számú, **2025. január 21-én** megküldött „*Tájékoztatás monitoring eljárás lezárásáról*” tárgyú iratban felhívta az ellenőrzött szerv vezetőjét az intézkedési terv alapján **módosított Szabályzat honlapon történő közzétételére**. A **Hatóság** a NAIH-732-2/2025. számú iratával az ellenőrzött szerv 2023. évi közérdekű adatigénylés-teljesítési gyakorlatára irányuló **monitoring eljárását lezárta** azzal, hogy **az intézkedési terv teljesítését figyelemmel kíséri**.

A Jelentés az Infotv. 59. § (3) bekezdése alapján nyilvános. A Hatóság jelentése az Infotv. 59. § (5) bekezdése értelmében bíróság vagy más hatóság előtt nem támadható meg.

Budapest, elektronikus aláírás és időbélyeg szerint

Üdvözlettel:

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