

Schultz Márton

Az információszabadság magyarázata

Az információszabadság magyarázata

A közérdekű adatok megismeréséhez
és terjesztéséhez való jog alapintézményei és helye
a kommunikációs alapjogok között

Sorozatszerkesztő:

Koltay András – Nyakas Levente: 2012–2019

Nyakas Levente – Szadai Károly: 2020–

SCHULTZ MÁRTON

Az információszabadság magyarázata

A közérdekű adatok megismeréséhez
és terjesztéséhez való jog alapintézményei és helye
a kommunikációs alapjogok között

Médiatudományi Intézet

2025

A kutatást támogatta:



Minden jog fenntartva.

Szakmai lektor: Sziklay Júlia

© Schultz Márton, 2025

© Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanács Médiatudományi Intézete, 2025

Tartalom

Rövidítések jegyzéke	11
Bevezetés	15
1. Alapvetés	19
1.1. Az információszabadság fogalma és funkciói	19
1.2. Rendszerszintű problémák a közérdekű adatok megismerésével összefüggésben	21
1.3. Az információszabadság részterületei	22
1.4. Nemzetközi szabályozási és együttműködési keretrendszer	23
1.5. A magyar szabályozás fejlődésének főbb sarokpontjai	26
1.6. Az információszabadság jogi szabályozása	28
1.7. Alapelvek az információszabadság területén	29
1.7.1. Adatelv	30
1.7.2. A nyilvánosság elve	31
1.7.3. Az adatok naprakészségének elve	32
1.7.4. Az információk rendelkezésre állásának elve	32
1.7.5. Az együttműködés és a jóhiszeműség elve	34
1.7.6. Az észszerűség elve	34
1.8. Az információszabadság más alapjogokhoz való viszonya	35
1.8.1. A véleménynyilvánítás szabadsága	35
1.8.2. Sajtószabadság	37
1.8.3. A tudományos kutatás szabadsága	40
1.8.4. Az információszabadság helye az információs és kommunikációs alapjogok között	40
1.9. Alternatív és párhuzamos igények	42
1.9.1. Iratbetekintés	42
1.9.2. Közhiteles nyilvántartásokkal kapcsolatos adatszolgáltatás	43
1.9.3. Közérdekű adatok hasznosítása	43
1.9.4. Nemzeti adatvagyonon alapuló adatszolgáltatások	44
1.9.5. Személyiségi jogi per	44
2. Alanyok az információszabadság területén	45
2.1. Közfeladatot ellátó szervek	46
2.1.1. Állami, önkormányzati vagy más közfeladatot ellátó szervek és személyek	46
2.1.2. Köztulajdonban álló gazdasági társaságok	48

2.1.3. Kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek és személyek	50
2.1.4. Alapvető kötelezettségek	50
2.2. Adatigénylő	51
2.2.1. Az adatigénylő személye	51
2.2.3. Az adatigénylő személyes adatainak a kezelése	53
2.3. Információs tisztviselő	54
3. Az információszabadság tárgya	57
3.1. Közérdekű adat	57
3.1.1. 'Kezelésében van'	58
3.1.2. Az adat kapcsolata a közfeladatot ellátó szerv tevékenységével	59
3.1.3. Nem személyes adat	61
3.1.4. Bármilyen módon vagy formában rögzítettség	61
3.2. Közérdekből nyilvános adat	62
3.3. Közzadatok	64
4. Közérdekű adatigénylés	67
4.1. Az adatigénylés módja és megindokolása	67
4.2. Visszaélésszerű adatigénylések kezelése	69
4.2.1. Egy éven belüli, ismételt adatigénylések	69
4.2.2. Joggal való visszaélés	70
4.3. A közfeladatot ellátó szerv azonosítása	72
4.4. Új adatok előállításának kötelezettsége	75
4.5. Az adatigénylés pontosítása	79
4.6. Teljesítés és az adatmegismerés módjai	81
4.6.1. Adatigénylő által kívánt mód és alternatívái	81
4.6.2. Digitális úton való teljesítés feltételei	81
4.6.3. Nyilvános forrás megjelölése	82
4.6.4. Számlaszintű ellenőrzés	82
4.7. Felismerhetetlenné tétel és anonimizálás	84
4.7.1. A felismerhetetlenné tétel és anonimizálás viszonya	84
4.7.2. Felismerhetetlenné tétel módja	85
4.7.3. Általánosítás	86
4.7.4. Redaktálás	88
4.8. A teljesített adatok közérthetősége	89
4.9. Teljesítési határidő	89
4.9.1. A teljesítési határidő hossza	89
4.9.2. Különleges eltérések	91
4.9.3. A határidő számításának szempontjai	92
4.9.4. A határidő meghosszabbítása	92
4.10. Költségtérítés	93
4.10.1. A költségelemek mértéke és számítása	94
4.10.2. Fel nem számolható költségelemek	95
4.10.3. A költségekről való tájékoztatás határideje	96

4.11. Megtagadási és elutasítási okok	96
4.12. Az adatigénylés teljesítési rendjének szabályzata	98
5. Az információszabadság korlátozása	101
5.1. Az információszabadság korlátozhatósága általában	101
5.1.1. A korlátozás során figyelembe veendő érdekek, tesztek	101
5.1.2. A korlátozás jogtechnikai módszerei	104
5.1.3. Az általános korlátozás tilalma és az adatelv szerepe	105
5.1.4. Tájékoztatási és indokolási kötelezettség	105
5.1.5. Nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettség	106
5.2. Minősített adatok	106
5.3. Személyes adatok védelme és magánélethez való jog	108
5.3.1. Az Európa Tanács jogának való megfelelés	108
5.3.2. Az Európai Unió jogának való megfelelés	109
5.3.3. A közérdekből nyilvános személyes adatok	110
5.3.4. Adatkezelési szempontok, az adatkezelés célhoz kötöttsége	114
5.4. Iparjogvédelmi jogok	115
5.5. Szerzői jog és szomszédos jogok	117
5.5.1. Szerzői művek és közérdekű adatok elhatárolása	118
5.5.2. A korlátozás módja és az adatigénylés betekintéssel való teljesítése	120
5.5.3. A Szerzői Jogi Szakértő Testület szakvéleménye	124
5.5.4. Adatbázisvédelem és közhatalmi szervek	124
5.6. Üzleti titok és know how	126
5.6.1. Az üzleti titok fogalma	126
5.6.2. Üzleti titoknak nem minősülő adatkörök	128
5.6.3. Az üzleti titkok megismerésének korlátozása	129
5.6.4. Az üzleti titkok megismerése a bírósági és hatósági eljárás során	130
5.6.5. Perbeavatkozás	131
5.6.6. Az üzleti titkok megjelölése a szerződésekben	131
5.7. Döntés megalapozását szolgáló adatok	133
5.8. Az Infotv.-ben nem nevesített egyéb titokfajták	136
5.8.1. Banktitok	136
5.8.2. Adótitok	137
5.8.3. Értékpapírtitok	138
6. Az elektronikus közzététel	141
6.1. A közzététel formátuma	142
6.2. Közzétételre kötelezett szervek	143
6.2.1. Saját honlapon való közzététel	143
6.2.2. Nem saját honlapon való közzététel	143
6.2.3. Az adatfelelős és az adatközlő kötelezettségei és viszonya	144
6.2.4. Jogutódlás	145
6.3. Közzétételi listák	145
6.4. Egységes Közadatkereső Rendszer és Központi Információs Közadat-nyilvántartás	147

7. Az információszabadság különös része	149
7.1. A környezeti információk nyilvánossága	149
7.1.1. Szabályozási keretrendszer	150
7.1.2. Egészséges környezethez való jog	151
7.1.3. Környezeti információ	152
7.1.4. Környezeti információval rendelkező szerv	153
7.1.5. A környezeti információkra vonatkozó adatigényles	154
7.1.6. A környezethasználó tájékoztatási kötelezettsége	155
7.1.7. Közzétételi szabályok	155
7.1.8. A nyilvánosság bevonása	156
7.2. A közpénzek és a nemzeti vagyon nyilvánossága	157
7.2.1. Az állam gazdálkodásának átláthatósága, a közpénzek és a nemzeti vagyon felhasználása	158
7.2.2. Tájékoztatási kötelezettség és a közérdekű adatigényles viszonya	160
7.2.3. Tájékoztatásra kötelezett szervek és személyek	161
7.2.4. Tájékoztatással érintett adatkörök	163
7.2.5. A tájékoztatás teljesítése	164
7.3. Az igazságszolgáltatás nyilvánossága	165
7.3.1. Az igazságszolgáltatás nyilvánosságának alapvonalai	165
7.3.2. A bírósági nyilvánosság főbb területei	166
7.3.3. A bírósági határozatok és alkotmánybírósági döntések nyilvánossága	167
7.4. A jogalkotás nyilvánossága	168
7.4.1. A törvényalkotás folyamatának nyilvánossága	168
7.4.2. A jogszabályok nyilvánossága és a Nemzeti Jogszabálytár	168
7.5. Az önkormányzati nyilvánosság	169
7.5.1. Közérdekből nyilvános személyes adatok	171
7.5.2. Képviselő-testületi ülések	172
8. Jogvédelem az információszabadság területén	175
8.1. Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság	176
8.1.1. Vizsgálati eljárás	176
8.1.2. Titokfelügyeleti hatósági eljárás	178
8.1.3. Átláthatósági hatósági eljárás	180
8.1.4. Átláthatósági és megismerhetőségi követelmények teljesülésének ellenőrzése	181
8.1.5. A NAIH perindítási lehetősége	182
8.2. Az adatigénnyel összefüggésben indítható per	182
9. A közérdekű adatok terjesztése és a személyiségvédelem	185
9.1. Az Európa Tanács és az Emberi Jogok Európai Bírósága jogának való megfelelés	186
9.2. Az Európai Unió jogának való megfelelés	187
9.2.1. A hivatalos dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés	187
9.2.2. A véleménynyilvánítás szabadságához és a tájékozódáshoz való jog	188

9.3. Közéleti szereplés és közadatok	193
9.3.1. A sajtó szerepe	194
9.3.2. A közéleti szereplő, a közéleti szereplés	195
9.3.3. A közügy fogalma	198
9.3.4. Közérdekű és közérdekből nyilvános adatok terjesztése és az egyes személyiségi jogok	200
Következtetések	203
Források és irodalom	207

Rövidítések jegyzéke

Aarhusi Egyezmény	A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény
AB	Alkotmánybíróság
Adatbázis irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács 96/9/EK irányelve (1996. március 11.) az adatbázisok jogi védelméről
Adatkormányzási rendelet	Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/868 rendelete (2022. május 30.) az európai adatkormányzásról és az (EU) 2018/1724 rendelet módosításáról
Adatmegosztási rendelet	Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/2854 rendelete (2023. december 13.) a méltányos adathozzáférésre és -felhasználásra vonatkozó harmonizált szabályokról, valamint az (EU) 2017/2394 rendelet és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról (adatrendelet)
Adatvédelmi irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról
Art.	Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény
Avtv.	A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény
Áht.	Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény
Ákr.	Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény
Ávtv.	Az állami vagyronról szóló 2007. évi CVI. törvény
Be.	A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény
BHGY	Bíróági Határozatok Gyűjteménye
Bszi.	A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény
Einfotv.	Az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény
EJEB	Emberi Jogok Európai Bírósága

EJEE	Emberi Jogok Európai Egyezménye
EUB	Európai Unió Bírósága
GDPR	Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) 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 (általános adatvédelmi rendelet)
GVH	Gazdasági Versenyhivatal
Hpt.	A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény
Infotv.	Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény
ISZT	Iparjogvédelmi Szakértő Testület
Jat.	A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény
KEHI	Kormányzati Ellenőrzési Hivatal
Kjkt.	A szerzői jogok és a szerzői joghoz kapcsolódó jogok közös kezeléséről szóló 2016. évi XCIII. törvény
KÖFOP Projekt	KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00001. Az információszabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és hatékonyságának növelése elnevezésű projekt
Költségrendelet	A közérdekű adat iránti igény teljesítéséért megállapítható költségterítés mértékéről szóló 301/2016. (IX. 30.) Korm. rendelet
Közüdattv.	A közadatok újrahasznosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvény
Kp.	A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény
Kttv.	A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény
Kvt.	A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény
Mavétv.	A magánélet védelméről szóló 2018. évi LIII. törvény
Mavtv.	A minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény
Mötv.	Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
Nahtv.	A nemzeti adatvagyon hasznosításának rendszeréről és az egyes szolgáltatásokról szóló 2023. évi CI. törvény
NAIH	Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság
Natv.	A nemzeti adatvagyonról szóló 2021. évi XCI. törvény
NAVÜ	Nemzeti Adatvagyon Ügynökség
Nftv.	A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény
Nvtv.	A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény

OBH	Országos Bírósági Hivatal
OGYÉI	Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézet
Open Data irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1024 irányelve (2019. június 20.) a nyílt hozzáférésű adatokról és a közzsféra információinak további felhasználásáról
Pp.	A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény
Projekttörvény	A Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos beruházásról, valamint az ezzel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VII. törvény
PSI irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács 2003/98/EK irányelve (2003. november 17.) a közzsféra információinak további felhasználásáról
Ptk.	A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
Seherezádé-útmutató	A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság NAIH-1938-2/2013/T. ügyszámú gyakorlati útmutatója a védett adatot nem tartalmazó kivonat készítéséhez
Smtv.	A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény
SZJSZT	Szerzői Jogi Szakértő Testület
Szjt.	A szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény
Szt.	A találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény
SZTNH	Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala
Taktv.	A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény
TAO	Társasági adó
TAO törvény	A társasági adóról és osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény
Tpt.	A tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény
TRIPS Egyezmény	Megállapodás a Szellemi Tulajdonjogok Kereskedelmi vonatkozásairól. Kihirdette az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított, a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakesh-i Egyezmény és mellékleteinek kihirdetéséről szóló 1998. évi IX. törvény melléklete
Tromsøi Egyezmény	Az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférésről szóló Egyezményének kihirdetéséről szóló 2009. évi CXXXI. törvény
Ütvtv.	Az üzleti titok védelméről szóló 2018. évi LIV. törvény

Bevezetés

Az információszabadság érvényesülése, az azzal kapcsolatos kötelezettségeknek való megfelelés, mint az egyedi adatigénylések megfelelő teljesítése, valamint az elektronikus közzététel valamennyi közfeladatot ellátó szervet érint, azonban nem áll a rendelkezésükre olyan kézikönyv, amelyben az egyes szervek vonatkozó gyakorlatát, a megfelelő szervezési, nyilvántartási és más adminisztratív intézkedéseket és a kötelezettségeiket egy helyen megtalálhatnák. Az információszabadság átfogó feldolgozására még nem került sor, jóllehet Révész Balázs és Buzás Péter közpénzügyi oldalról vizsgálva hosszabb tanulmányt adott ki a témában,¹ illetve az alapjogi jogirodalom is röviden bemutatja a jogintézményt.

A kapcsolódó jogirodalmat megvizsgálva az látható, hogy a releváns szakirodalom alapvetően kevés, és jellemzően aktuális tendenciákra (pl. járványhelyzet) reagál, a jogszabályváltozásokra koncentrálnak. A téma egyes részterületeit doktori disszertációk is témájukká tették, így Sziklay Júlia a jogintézmény kialakulását és fejlődését,² Dudás Gábor a közbeszerzések nyilvánosságát,³ Komanovics Adrienne az Európai Unió jogának szabályozását,⁴ míg Pánovics Attila a környezeti információk nemzetközi szabályozási keretrendszerét kutatta.⁵ Találhatunk továbbá olyan kutatásokat is, amelyek az információszabadság egy-egy speciális szegmensét érintik úgy, hogy alapvetően más témát dolgoznak fel. Ilyen például Lehoczki Zóra köztulajdonban álló gazdasági társaságokról szóló disszertációja,⁶ illetve Márki Dávid bíróságok nyilvánosságáról szóló kutatása.⁷

Az alapjog az átfogó feldolgozásának hiányából fakadóan nem rendelkezik a törvényi szabályozáson, és az Alkotmánybíróság alapjogi dogmatikáján túli mögöttes fogalmi keretrendszerrel. Jelen dolgozat egy ilyen rendszert mutat be, amely nagymértékben figyelembe veszi a törvényi szabályozást, a nemzetközi követelményeket, az Alkotmánybíróság és a bíróságok által lefektetett többletkövetelményeket, amelyeket kiegészít az ezekben nem talál-

¹ RÉVÉSZ–BUZÁS (2018a).

² SZIKLAY (2011).

³ DUDÁS (2017).

⁴ KOMANOVICS (2009).

⁵ PÁNOVICS (2010).

⁶ LEHOCZKI (2021).

⁷ MÁRKI (2021).

ható, azonban fontosnak ítélt dogmatikai szempontokkal (alapelvek létezése és tartalma, az információszabadság különös része, valamint a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok terjesztése és a személyiségvédelem összefüggései).

A területet érintően 2022-ben a NAIH részletes kutatást végzett (KÖFOP Projekt),⁸ amelynek eredménytermékei online elérhetők.⁹ A jogi szabályozást vizsgáló eredménytermékek elsősorban az optimális szabályozás kialakítására koncentrálnak, így a gyakorlat számára kevésbé hasznosíthatók, nehezen átlátható munkadokumentumok formájában jelentkeznek. A hatályos szabályokat és ahhoz kapcsolódó jó gyakorlatokat összefoglaló szakkönyv, monográfia kiadására nem került sor.

Az EJEB joggyakorlatának a feldolgozása a magyar szakirodalomban még szintén nem történt meg. A kutatás kitér az alapjog véleménynyilvánításhoz való viszonyára is, valamint a sajtó kitüntetett szerepére is az információk terjesztését és a véleményképzést illetően; úgyszintén érinti a közpénzek felhasználását és az állami szervek átláthatóságának adatnyilvánossággal összefüggő vonatkozásait is.

A kutatás abból a központi hipotézisből indul ki, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jognak az Infotv.-ben szereplő szabályai alapvetően megfelelően működnek a gyakorlatban,¹⁰ az információhoz jutást elsősorban a szervezet attitűdjével, megfelelő szervezési intézkedések útján lehet megvalósítani. Ezek az attitűdbeli változások elsősorban a megfelelő folyamatokkal, szabályzatokkal érhetők el mind az egyedi adatigényléseket, mind az elektronikus, honlapon megvalósuló közzétételt illetően. Az információszabadság egyes alapintézményei tekintetében ez más-más módon érhető el: a sajtó által benyújtott adatigénylések esetleges prioritizálásával, az adatigénylő proaktív segítségével, a „sláger-témák” ingyenességével és nyilvánosságával. Ez az egy hipotézis kíséri végig a monográfia egyes fejezeteit.

Ennek megfelelően a kötet az információszabadság valamennyi főbb jogintézményére ki kíván térni. Először be kívánja mutatni az információszabadság fogalmát, funkcióit, szabályozási hátterét, majd a jogosultjait (az adatigénylőket), a kötelezettjeit (a közfeladatot ellátó szerveket), és a tárgyát (a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatokat). Ezt követően bemutatja a közérdekű adatigénylés részletszabályait, valamint a proaktív közzétételre vonatkozó kötelezettségeket. Külön fejezetet szentel a kötet a közpénzekkel való gazdálkodásnak, a környezeti információknak, a bírósági és önkormányzati nyilvánosságnak, valamint a közérdekű adatok terjesztésének személyiségi jogi összefüggéseinek is. A hatósági és bírósági jogvédelem mellett a releváns alternatív és párhuzamos igényérvényesítési lehetőségek szintén megjelennek a kutatásban.

A kutatás módszerét tekintve elsősorban a hatósági, a bírósági, az alkotmánybírósági joggyakorlat elemzésére, szintetizálására koncentrálnak, és ez alapján von le következtetéseket azért, hogy megfelelő jó gyakorlatokat fogalmazzon meg, különösen abból a célból, hogy a közfeladatot ellátó szervek munkafolyamatát, valamint az adatigénylőket segítse. Nagy

⁸ A projekttel kapcsolatos általános tájékoztatóhoz lásd: <https://naih.hu/kofop-2-2-6-vekop-18-2019-00001/altalanos-tajekoztato>.

⁹ A NAIH a projekt eredménytermékeit bemutató weboldalt hozott létre: <https://infoszab.hu/>.

¹⁰ A KÖFOP Projekt eredménytermékei között külön dokumentum jelenik meg, amely a döntéshozóknak készült. Ez a jogi szabályozásra vonatkozó ajánlásokat, javaslatokat is tartalmaz (KÖFOP Projekt, Összefoglaló jelentés döntéshozók részére).

hangsúlyt helyez a kutatás emellett a nemzetközi szabályoknak való megfelelésre, mint amilyenek az Európa Tanács vonatkozó egyezményei (Tromsøi Egyezmény,¹¹ Aarhusi Egyezmény), az EJB joggyakorlata, valamint az uniós jogi szabályozásnak való megfelelésnek is (Open Data irányelv). A jogtörténeti kutatás az egyes jogintézmények fejlődésének megértését szolgálja (pl. költségtérítés, ún. üvegseb-szabályok). Az összehasonlító jogi kutatás a fontosabb, kritikusabb jogintézmények esetén jut szerephez.

A kutatás során feltárt eredményeket, az ott bemutatott joganyagot elsősorban a közfeladatot ellátó szervek hasznosíthatják, valamint e szervek azon munkatársai, akik közérdekű adatigényléssel foglalkoznak, a könyvben alkalmazott jó gyakorlatok munkafolyamatokba beépítése által. Szintén hasznos forrásul szolgálhat civil szervezetek, sajtószervek számára, valamint mindenki más részére, aki közérdekű adatokat igényel, különösen, ha ezt rendszeresen teszi, ezen túl a jogtudomány művelői számára, különösen a kommunikációs alapjogokkal, az adatvédelemmel összefüggésben és az üzleti titkot érintő területeken. Azon szakjogász-képzéseken, amelyek esetében az információs szabadság a tananyag része, szintén hasznosíthatók a kutatás megállapításai.

A kutatás az alábbi hipotéziseket vizsgálja:

- Az alapjognak nincsen kidolgozott dogmatikája (pl. különös rész, adatigénylés és tájékoztatási kötelezettség, alapelvek).
- Az adatvédelemmel összefüggő szabályozási és szervezeti háttér miatt az információs jogokkal kapcsolatos szemlélet túlsúlyban van, míg az információs szabadság és a kommunikációs jogok – különösen a sajtószabadság – közötti összefüggésekre a szabályozás kevésbé reflektál. Szabályozási szempontból az adatvédelemmel egy törvényben, az Infotv.-ben található az alapjog alapvető szabályai, míg szervezeti oldalról szintén az adatvédelem felügyeletét ellátó hatóság látja el az információs szabadság érvényesülésének ellenőrzését.
- A Tromsøi Egyezménynek való megfelelést végre kell hajtani az Infotv.-ben, amely miatt a teljes Infotv. felülvizsgálata szükséges.

¹¹ Az Egyezmény magyarországi alkalmazásáról korábban tanulmányt írtam, annak megállapításait az egyes fejezetek vonatkozó rendelkezései tartalmazzák. SCHULTZ (2022b).

1. Alapvetés

A közérdekű adatok megismerésének és terjesztésének a konkrét szabályainak bemutatása előtt érdemes megvizsgálni a jogterület fogalmát, részterületeit, kialakulását, nemzetközi és uniós szabályozási keretrendszerét, és azt, hogy hogyan határolható el más jogalapokon nyugvó adatszolgáltatásoktól. Célszerű ezen túl elhelyezni az információszabadságot a kommunikációs alapjogok rendszerében is.

A jogirodalomban nem igazán merült még fel az alapjog alapelveinek meghatározása, tartalmának kibontása, noha ez nagyon hasznos szerepet tölthet be a joggyakorlatban, hiszen segítségül hívható a nem egyértelmű jogértelmezési kérdésekben, az úgynevezett „nehéz” esetekben, és általában támogatja a kontextuális értelmezést is. Szintén nem merült fel a szakirodalomban az információszabadság és a kommunikációs alapjogok viszonyának bemutatása, és a gyakorlatban is elsősorban az adatvédelemmel és a közpénzek felhasználásával, az átláthatósággal kapcsolatos szempontok kerültek eddig előtérbe. Jelen fejezetben ezért kommunikációs jogi oldalról kísérelem meg megközelíteni a jogot. A fejezet harmadik nagy novumát az információszabadság különböző szempontok alapján megvalósuló osztályozása képezi, amely a jogirodalomban és a joggyakorlatban bevett szempontrendszert kívánja továbbfejleszteni, meghatározva az alapjog egyes, különös részi területeit is.

1.1. Az információszabadság fogalma és funkciói

Az információszabadság nem jelent mást, mint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférést és ezeknek az adatoknak a terjesztését.¹ Másként kifejezve azon, az állami működéshez köthető információk nyilvánossága értendő a fogalom alatt, amelyek az állami, önkormányzati és más közfeladatot ellátó szervek tevékenységével, működésével és ellenőrzésével függenek össze, valamint az állam gazdálkodásával, a közpénzek felhasználásával összefüggő ismeretek nyilvánossága is ide tartozik. Ebből fakadóan az információszabadság elsőrendű kötelezettjei a közfeladatot ellátó állami és helyi önkormányzati szervek, míg jogosultja bárki, akit ezek az információk bármilyen okból, illetve célból érdekelnek.

¹ 7/2020. (V. 13.) AB határozat, indokolás [14].

Ennek megfelelően az információszabadság alapjogán keresztül ellenőrizhető az állami, közhatalmi szervek megfelelő, hatékony és jogszerű működése, legyen szó akár a közigazgatásról, akár a jogalkotóról, akár az igazságszolgáltatás szerveiről. A közérdekű adatok megismerése alapfeltétele az állam demokratikus működésének.² Ez a funkciója nem önmagában érvényesül, hanem más alapjogokra is hatással van, így támogatja a közhatalom működéséről való tájékozott véleményformálást³ és megalapozza a sajtó szabadságát, társadalmi kontrollfunkciójának a gyakorlását is, ami pedig a közügyekhez kapcsolódó nyilvános és tényeken alapuló társadalmi diskurzus kialakulásának előfeltétele is.⁴ Ahogyan az Alkotmánybíróság fogalmaz:

„Az információszabadság alkotmányos funkciója az állam demokratikus működésének a garantálása. A közhatalom-gyakorlás nyilvánossága, illetve szélesebb értelemben véve a közügyek átláthatósága kétségtávolan előfeltétele más alapjogok (véleménynyilvánítás, közösségi döntéshozatalban való részvétel) gyakorlásának, illetve a hatékony állami működés egyik biztosítékának is tekinthető.”⁵

Az államhatalom ellenőrzése és átláthatóságának garantálása csak az egyik célja az információszabadságnak, az Alaptörvény és a jogrendszer emellett biztosítja az állam közpénzfelhasználásával összefüggésben „a nyilvánosság előtti elszámolás, illetve az átláthatóság, és a közélet tisztaságának elvét”⁶ is. Ugyan a közérdekű adatok megismerése, azokból következők levonása a korrupció felderítésének és megelőzésének a hathatós eszköze,⁷ az Alkotmánybíróság egyetlen határozata sem említi a korrupció kifejezést.⁸ Ehelyett a testület jellemzően a közélet tisztasága és az átlátható gazdálkodás kifejezéseket használja.

Az információszabadság és az adatvédelem együtt az információs jogok kategóriájába tartozik, amellett, hogy az információszabadság a kommunikációs jogoknak is az egyik nevesített formája. Ebből fakadóan több joggal is kölcsönhatásban áll.

Egy jogirodalmi álláspont szerint a szűk értelemben vett információszabadság a közérdekű adatok megismerését és terjesztését jelenti, míg a tágabb értelemben vett információszabadság magában foglalja a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanítás szabadságát, a lelkiismereti szabadságot is, valamint általában minden olyan jogot, amely ismeretek, információk terjesztésével, átadásával és megismerésével függ össze.⁹

² 4/2015. (II. 13.) AB határozat, indokolás [27].

³ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat, indokolás [29]–[30].

⁴ Uo.

⁵ 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, indokolás [43].

⁶ Uo., indokolás, [17].

⁷ Révész–Buzás (2018b): 23.

⁸ Egy 1990-es, a vagyonynyilatkozatok nyilvánosságával kapcsolatos alkotmánybírósági határozat említi a korrupció szót. Ez a határozat azonban már nincsen hatályban. A határozat sem az információszabadság szót, sem a közérdekű adatok megismerése kifejezést nem tartalmazza, jóllehet azzal szoros összefüggésben áll [20/1990. (X. 4.) AB határozat].

⁹ Szabó et al. (2019): 214–215.

1.2. Rendszerszintű problémák a közérdekű adatok megismerésével összefüggésben

A közhatalmi döntéshozatalra, az ügyek intézésre gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás az Alkotmánybíróság álláspontja szerint csak akkor lehet hatékony, ha a közfeladatot ellátó szervek az adatokat nyilvánosságra hozzák, azokat felfedik.¹⁰ A NAIH elmúlt tíz évben közzétett gyakorlatából kirajzolódnak olyan állandó és változó tendenciák, valamint okok is, amelyek nem jogszerű nyilvánosságkorlátozáshoz vezetnek. Így például a közfeladatot ellátó szervek előszeretettel korlátoznak teljes dokumentumokat, gyakran hivatkoznak indoklás nélkül üzleti titok védelmére vagy arra, hogy a kért információk jövőbeli döntések megalapozását szolgálják. Sok esetben azonban az információszabadsággal kapcsolatos esetjog nem veszi figyelembe, hogy egyes információk üzleti titoknak minősülnek, illetve azok nem kapcsolódnak az átláthatóság által érintett üzleti, gazdálkodási tevékenységhez, egyes döntések mégis ezek nyilvánossága mellett foglalnak állást.¹¹ Szintén rendszerszintű problémaként jelentkezik a válaszadás elhúzása, a teljesítési határidő meghosszabbítása, de ilyen volt korábban a munkaerő-ráfordítás költségeinek tág értelmezése is. Hasonló jelentőség tulajdonítható az ezzel összefüggő peres eljárásoknak is, amelyek a közérdekű adatok megismerését időben még jobban kitolják.

Ezen okok egy része kifejezetten szándékos cselekményre vezethető vissza, más részük az állami információk – az információszabadság lényegét nélkülöző megfelelő ismeretek hiányából eredő – túlzott óvásból, védelemből fakadnak, míg egy részük a jogszabályok nem megfelelő alkalmazásából, értelmezéséből származik anélkül, hogy a közhatalmi szervek nevében eljáró aktorokat bármilyen csalárd, jogellenes cél vagy indíték vezérelné a nyilvánosságkorlátozást illetően. Ahogyan Sziklay Júlia fogalmaz, számos szervezet esetében „[e]gyértelmű az átláthatóságra törekvés hiánya, akár attitűd-, de sok esetben tudáshiány miatt”.¹² Hasonló tendencia más országokban is fellelhető, olyanokban is, ahol az állami információkhoz való hozzáférésnek nagyobb történelmi hagyománya van, mint például az Egyesült Királyság.¹³

A közérdekű adatok jogszerű megismerését elgáncsoló fenti okok jellegüknél fogva eltérő módon kezelhetők, azonban a tudatosságnövelésnek minden esetben központi szerepe van. Ezzel lehet csak elérni a jogszabályok, valamint az azokhoz kapcsolódó jogértelmezések ismeretét és alkalmazását, így lehet elkerülni a vétlen és a gondatlan jogsértések nagy részét. Azon esetekben is segíthet az alapjog szellemének, céljainak és szabályainak ismerete, amikor egy közfeladatot ellátó szerv jogellenesen korlátozza a nyilvánosságot, vagy ha az információk megismerését hátráltatja. Az Alkotmánybíróság szerint az információszabadság nem az érintett szervek hatékony működésének a kárára érvényesül, hanem elvileg éppen ellenkezőleg: a transzparencia biztosítása ugyan időráfordítással, munkaerő-forrás igénybevételével és költségekkel járhat, azonban ez a demokratikus és hatékony működés egyik biztosítója.¹⁴

¹⁰ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, indokolás [30].

¹¹ LEHOCZKI (2020): 94.

¹² SZIKLAY (2023a): 1.

¹³ WORTHY–HAZELL (2013): 10.

¹⁴ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat, indokolás [32].

A nyilvánosságközpontú tudatosságot több tényező együttesen támogatja. A NAIH szerepe kiemelkedő abban, hogy az általa jogellenesnek minősített esetekre, gyakorlatokra, mintákra rámutasson, másrészt pedig, hogy olyan jó gyakorlatokat tegyen közzé, amelyet akár az adatigénylők, akár a közfeladatot ellátó szervek követni tudnak. Szintén ehhez járul hozzá az Alkotmánybíróság és a bíróságok közzétett esetjoga, amelynek legfontosabb sarokköveit a NAIH is közzéteszi az utóbbi évek beszámolóiban. Szerepe lehet ezen túl az egyes közfeladatot ellátó szervek személyi állományának tudatosságnövelésében az ilyen szerveknél kijelölt személyek (információszabadság-tanácsadók) adatvédelmi tisztviselőkhöz hasonló szerepvállalása is, amely által a közadatokat kezelő munkatársak ezeket az adatokat megfelelően, rendezetten kezelik és tartják nyilván, tudásukat felhasználva javaslatot tesznek egyes információk honlapon való közzétételére. A civil szervezeteknek és a sajtónak is kiemelkedő szerepe van az állami gyakorlat fejlesztésében, a nyilvánosság tágításában, valamint a közéleti eseményekről való tájékoztatásban. Nem elhanyagolható a szakirodalom szerepe sem, hiszen a joganyag megfelelő strukturálása, egységes szerkezetbe foglalása, az ahhoz kapcsolódó esetjog feltárása és kiértékelése jelentős segítséget nyújthat a mindennapokban az adatigénylések elbírálásában, a jogszabályellenes gyakorlatok felszámolásában.

A megismerést segítik a megfelelő technikai és szervezési ismeretek is, amelyek lényegében előfeltételét képezik az információszabadság gyakorlásának. Ennél fogva biztosítani szükséges, hogy az információk készen legyenek és rendelkezésre álljanak, továbbá strukturált formában legyen nyilvántartva. A szervezési intézkedések között említhető a folyamatok megfelelő kialakítása, a szabályzatok megléte, ismerete és betartása, valamint az egyes szervezeti egységek közötti hatékony együttműködés is.

1.3. Az információszabadság részterületei

A közérdekű adatok megismerési módja alapján két nagy terület különíthető el. A közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat a nyilvánosság elsősorban a proaktív módon közzétett, elektronikus felületeken keresztül érheti el, másrészt, abban az esetben, ha a közzétett információk nem elegendőek, úgy pedig egyedi adatigénylés útján ismerhetők meg.¹⁵ Ez egészül ki a NAIH gyakorlatában egy, az Infotv. 32. §-ából levezetett általános tájékoztatási kötelezettséggel, amely alapján a közfeladatot ellátó szervezetnek biztosítaniuk kell a közvélemény gyors és pontos tájékoztatását.¹⁶ Galetta emeli ki azt a német jogtudományban is megfogalmazott kettősséget, amely az információszabadság két nagy területét szembeállítja egymással. Míg a proaktív közzététel esetén az állam, illetve a közfeladatot ellátó szerv határozza meg azt, hogy mit tesz közzé, addig adatigénylés esetén ez az igénylő konkrét igényeire szabottan történik (elkerülve ezáltal a proaktív közzététel adattengeréből adódó átláthatatlanságot és zűrzavart). Galetta ennél fogva az adatigénylés szerepét sokkal fontosabbnak tartja az információkhoz való hozzáférésben.¹⁷

¹⁵ 7/2020. (V. 13.) AB határozat, indoklás [25].

¹⁶ Pl. NAIH-1721-6/2021., valamint a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 30. § (7) bekezdésének értelmezése tárgyában.

¹⁷ GALETTA (2016): 286–287.

Az információszabadság az alapján is két nagy területre osztható, hogy a nyilvánosság biztosítására kötelezett szervnek ez a kötelezettsége abból fakad-e, hogy meghatározott (köz) feladatot lát el, vagy pedig abból, hogy közpénzekkel gazdálkodik. A jogirodalom az elsőt feladatorientált, a másodikat pedig vagyonalapú megközelítésnek tekinti.¹⁸ Az Alkotmánybíróság fogalomhasználatában ugyanez a dichotóm rendszer mint közfeladat-központú megközelítés, illetve közpénz-központú megközelítés jelenik meg.¹⁹ A bírói gyakorlatban is e két szempontrendszer alapján válhat valaki az alapjog kötelezettjévé.²⁰ A közfeladatokat az állam sokszor kiszervezi a magángazdaságba, amit így magánszereplők látnak el, cserébe pedig a költségvetésből ellentételezésre jogosultak.²¹

Az információszabadság osztályozható az egyes hatalmi ágaknak megfelelően is. Ez alapján megkülönböztethetjük a közigazgatási, az igazságszolgáltatási és a jogalkotói adatokhoz való hozzáférést. Az alapjog funkciójából adódóan a hangsúly elsősorban a közigazgatás tevékenységére helyeződik, amelyen belül szintén megkülönböztethetjük az államigazgatást, valamint a helyi, területi és nemzetiségi önkormányzatokat érintő kérdéseket. Ezen túl elsősorban a bírósági határozatok nyilvánossága bírhat nagy jelentőséggel.

Speciális területet képez a környezeti információk nyilvánossága, mivel az az egészséges környezethez való joggal, a környezet védelmével is jelentős mértékben összefügg. Ez olyan, más színezetet ad a környezeti információk mint közérdekű adatok megismerésének, amely a szabályozásban is lecsapódik, így ezen a területen a nyilvánosság bevonására sokkal nagyobb mértékben lehetőség van, már egyes döntések meghozatala előtt is.

Az információszabadság adatmegismerési és adatközzételti szabályai elsősorban a közigazgatás, azon belül is az államigazgatás jellegére szabottan jelennek meg az Infotv.-ben. Számos olyan terület van, amelynek nyilvánossága e szabályanyagtól eltérő megközelítést kíván, mint amilyen az igazságszolgáltatás és a jogalkotás nyilvánossága, a környezeti információk megismerése, a helyi önkormányzatok nyilvánosságának sajátos kérdései, illetve a közpénzekre és nemzeti vagyponra vonatkozó nyilvánossági szabályok is. E területek, mivel az általános szabályoktól eltérnek, képezik az információszabadság különös részét.

1.4. Nemzetközi szabályozási és együttműködési keretrendszer

Ugyan 1766-ban a svéd sajtótörvény már megemlítette, hogy a nyilvánosság betekinthez a hivatalos iratokba,²² az információszabadság csak kétszáz évvel később alakult ki jelenlegi formájában. A második világháborút követő emberi jogi egyezmények jellemzően még csupán a véleménynyilvánítás szabadságát biztosították, így az Emberi Jogok Egyetemes

¹⁸ Révész–Buzás (2018a): 11.

¹⁹ 3/2023. (IV. 17.) AB határozat, indokolás [48].

²⁰ Fővárosi Ítéltábla Pf.20342/2023/6.; Fővárosi Ítéltábla Pf.20290/2023/6.

²¹ NAGY (2022): 297.

²² Az alapjog kialakulásával összefüggésben lásd MAJTÉNYI (2008); illetve SZIKSZAI (2021).

Nyilatkozata, az Emberi Jogok Európai Egyezménye, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya. Szikszai Marcell hívja fel a figyelmet rá, hogy az információszabadság önálló alapjogként való szabályozására először az Egyesült Államokban került sor, 1967-ben, az előtt azt a sajtószabadság részének tekintették.²³ Ugyan Magyarországon a keleti blokk részeként az állami információkhoz való hozzáférést a demokratikus átmenethez kötjük, és az ezt megelőző átláthatatlan állam koncepcióját az államszocializmus fennállásához kapcsoljuk, nagyon hasonló folyamatok zajlottak le a Nyugat-Európai, demokratikus államokban is. Erre enged következtetni az, hogy az információszabadsággal kapcsolatos jogalkotás a hetvenes években indul meg, és az is, hogy Franciaországban a hetvenes években az átlátható állam koncepciója szintén ismeretlen volt.²⁴ Egyesek szerint a második világháború fokozott cenzúrája is hátráltatta az állam nyitottságát a háborút követő évtizedekben.²⁵ A magyar államberendezkedés tehát csupán hátráltatta azt a szemléletmódbeli váltást, amely Nyugat-Európában két évtizeddel korábban végbement, nem hozta létre az átláthatatlan állam koncepcióját, mert az már azt megelőzően is létezett. Az információs jogok viszonylag új alapjognak számítanak, azok az alapjogok harmadik generációjába tartoznak.²⁶

A 2009-ben hatályba lépő Lisszaboni Szerződéssel az Európai Unió Alapjogi Chartája kötelező jogi aktussá válik, amelyben az információszabadság önálló alapjogként jelenik meg. A Charta 42. cikke kimondja, hogy az Európai Unió intézményeivel, szerveivel szemben az uniós polgárokat a dokumentumokhoz való hozzáférésére vonatkozó jog is megilleti. Az uniós jogalkotó azonban már ezt megelőzően is biztosította e jogot a 1049/2001/EK rendelettel, amely az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférés részletes szabályairól rendelkezik, és a mai napig alkalmazandó, és amelynek jelentős hatása volt az unió szerveinek nyilvánosságára.²⁷ A rendelet szabályozását, kialakulását és felülvizsgálatát Komanovics Adrienne 2009-es monográfiájában részletesen bemutatja.²⁸

Megemlítenéd ezen túl a nyílt hozzáférésű adatokról és a közzsféra információinak további felhasználásáról szóló irányelv, az Open Data irányelv, amely a tagállamok közhatalmi szerveinek kezelésében lévő információk kereskedelmi, illetve nem kereskedelmi célú további felhasználásával kapcsolatosan tartalmaz követelményeket. E szabályozás elődje a 2003/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, a PSI irányelv – más néven az „elfelejtett irányelv”²⁹ – volt, amelyet 2013-ban jelentősen módosítottak, kiegészítettek.³⁰

²³ SZIKSZAI (2021): 88.

²⁴ MARIQUE–SLAUTSKY (2017): 4–5.

²⁵ FELLE–ADSHEAD (2009): 8.

²⁶ SZIKLAY (2011): 6.

²⁷ BICARREGUI (2010): 100.

²⁸ KOMANOVICS (2009).

²⁹ ZÓDI (2011): 20.

³⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/37/EU irányelve (2013. június 26.) a közzsféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelv módosításáról.

Az Európa Tanács már 1981-ben elfogadott egy ajánlást a közhatalmi szervek dokumentumaihoz való hozzáférésről,³¹ ezt követte 2009-ben a regionális nemzetközi megállapodás, a Tromsøi Egyezmény, hivatalos nevén az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférésről szóló Egyezménye.³² A nemzetközi szerződés 2020. december 1-jén lépett hatályba az azt ratifikáló részes államokban,³³ miután Ukrajna tizedik államként ratifikálta azt 2020 augusztusában.³⁴ Magyarország az Egyezményt a 2009. évi CXXXI. törvénnyel hirdette ki. Magyarországon és Ukrajnán kívül részes fél még Albánia, Bosznia és Hercegovina, Észtország, Finnország, Izland, Litvánia, Moldova, Montenegro, Norvégia, Örményország, Spanyolország és Svédország.³⁵ Az Egyezmény az első olyan kötelező erejű nemzetközi megállapodás, amely elismeri a közsféra kezelésében levő hivatalos dokumentumokhoz való hozzáféréshez való általános jogot, és e tekintetben általános minimumkövetelményeket állapít meg. Az Egyezmény hozza létre a Felek Konzultatív Tanácsát, amely a részes felek egy-egy képviselőjéből áll, és többek között javaslatokat és ajánlásokat tesz a részes felek részére.³⁶

Megemlíthető, hogy az amerikai kontinensen szintén létezik egy hasonló dokumentum, az információszabadság amerikaiaközi modellszabályzata.³⁷

A környezeti információkkal kapcsolatosan a környezetvédelmi szempontokra tekintettel a nemzetközi szabályozás is speciális. Ide sorolható az Aarhusi Egyezmény, valamint az unió környezeti információkhoz való nyilvános hozzáféréssel kapcsolatos irányelve is,³⁸ amelyet a környezeti információkról szóló fejezet mutat be [→ 7.1.1.].

Fontos nemzetközi együttműködés az információs tisztviselők nemzetközi konferenciája is (International Conference of Information Commissioners, rövidítve: ICIC), amely az információszabadsággal foglalkozó felügyeleti szervek (biztosok, ombudsmanok és más testületek, személyek) fóruma, akik a feladatkörükbe tartozó, azzal összefüggő információszabadsággal kapcsolatos kérdéseket vitathatják meg.³⁹ Emellett természetesen mind a Tromsøi, mind az Aarhusi Egyezmény létesít olyan intézményeket, amelyek a részes államok egyezménynek megfelelő gyakorlatainak a kialakítását ellenőrzik és ösztönzik, valamint általában vizsgálják a tárgykörébe tartozó nemzetközi egyezmény érvényesülését és hatékonyságát.

³¹ Council of Europe: Recommendation No. R (81) 19 of the Committee of Ministers to member states on the access to information held by public authorities.

³² Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS No. 205), <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=205>.

³³ <https://www.coe.int/en/web/access-to-official-documents>

³⁴ <https://cedem.org.ua/en/news/konventsia-tromso-ratyfikuvany>

³⁵ <https://www.coe.int/en/web/access-to-official-documents>

³⁶ Tromsøi Egyezmény 12. cikk.

³⁷ Model Inter-American Law on Access to Public Information, 2010, <https://www.rti-rating.org/wp-content/uploads/OAS-model-Law.pdf>.

³⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK irányelve (2003. január 28.) a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

³⁹ <https://www.information-commissioners.org/>.

1.5. A magyar szabályozás fejlődésének főbb sarokpontjai

A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog a rendszerváltozást követően jelent meg Magyarországon. Az 1989-ben módosított Alkotmány⁴⁰ kimondta, hogy mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez, ezt azonban nem követte jogalkotás, így a közzététel módjára, valamint az egyedi adatigénylésekre vonatkozó szabályokat nem határozták meg. Nem állítottak fel olyan intézményrendszert sem, amely a bíróságok mellett hatékonyan óvhatta volna ezt az alapjogot, valamint a személyes adatok védelméhez való jogot.

Viszonylag korán, 1991-ben, a személyi számról szóló döntésében⁴¹ az Alkotmánybíróság már jelezte, hogy sem az adatvédelem, sem az információszabadság részletszabályai nem kerültek törvényileg rendezésre. Ennek az Országgyűlés által tett eleget, hogy 1992-ben elfogadta a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényt, az Avtv.-t. A törvény kidolgozásában jelentős szerepet vállalt Sólyom László is.⁴² A jogalkotó a törvényben az ombudsmani jellegű védelmet választotta, így az alapjog érvényesüléséért az adatvédelmi biztos felelt, aki 1995-ben kezdte meg a működését.

A következő jelentős fordulatot az átláthatóság, a lusztráció növelése jelentette 2003-ban, amikor megalkották az ún. „üvegseb”-törvényt, amely a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról címet viselte.⁴³ A törvény az államháztartási törvény mellett többek között az akkor hatályban levő polgári törvénykönyvet is módosította, abban az üzleti titkok megismerhetőségére vonatkozó speciális szabályokat helyezett el.

Egy évvel később, 2004-ben a jogalkotó bevezette az Avtv. rendszerében a közérdekű adat fogalma mellett a közérdekből nyilvános adat fogalmát is. A jogalkotó felismerte ugyanis azt, hogy egyes adatok egyértelműen a közzsférához tartoznak, míg más adatok magánérdekeket is érintenek (pl. személyes adatok, üzleti titkok, szerzői jogok), amelyek nyilvánossága kivételes, és ami megalapozza az eltérő kezelést és fogalomhasználatot.

2005 szintén fontos év volt, hiszen elfogadták az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvényt, az Einfotv.-t, amely az elektornikus közzétételt első ízben szabályozta.

2009-ben fogadták el a köztulajdonban álló gazdasági társaságokról szóló 2009. évi CXXII. törvényt, 2010-ben pedig a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló 2010. évi CLVII. törvényt.

A terület rekodifikálására 2011-ben került sor, amellyel szorosan összefüggött az, hogy a korábbi Alkotmányt felváltotta az Alaptörvény, amely 2012. január 1. napján lépett hatályba. Az új alkotmány a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot a személyes adatok védelmével együtt, azzal összefüggésben garantálja,⁴⁴ a kommunikációs

⁴⁰ 1949. évi XX. törvény.

⁴¹ 15/1991. (IV. 13.) AB határozat.

⁴² Dubás (2017): 38.

⁴³ 2003. évi XXIV. törvény.

⁴⁴ Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés.

alapjogokról, különösen a véleménynyilvánítás szabadságáról leválasztva. Az Alaptörvény az intézményi védelem jellegét tekintve is változást hozott, mivel e jog védelmét egy sarkalatos törvényben létrehozott független hatóságra bízta, e hatóságot meg nem nevezve.⁴⁵ További követelmények kerültek megállapításra a nemzeti vagyonnal, valamint a közpénzzel gazdálkodó szervezetek átláthatóságával kapcsolatosan a Közpénzek címet viselő fejezetben.⁴⁶

A jogalkotó ezzel egyidejűleg megalkotta az információs önrendelkezési jogról és információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényt, az Infotv.-t; fenntartotta tehát az adatvédelem és az információs szabadság egy törvényen belüli szabályozását. A rekodifikáció eredményeképpen több jogszabály módosult, így például az Einfotv. hatályon kívül helyezésével annak egyes rendelkezései az Infotv. mellett az eljárási kódexekbe kerültek. Az Infotv. az Alaptörvény által említett felügyeleti hatóságot Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóságnak nevezi. Ez azt is magával hozta, hogy az adatvédelmi biztos intézményére a jövőben már nem volt szükség, az – vitatható körülmények között – megszüntetésre került.⁴⁷ A NAIH nem jogutódja az adatvédelmi biztos intézményének, azonban a folyamatban lévő ügyeket átvette.

Két évvel az Infotv. elfogadását követően, 2013-ban a közérdekű adatigénylésektől független, azzal párhuzamos tájékoztatási kötelezettséget hozott létre a jogalkotó a törvényben, amelynek kötelezettjei azok a személyek, szervezetek lettek, akik az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesítettek.⁴⁸

Az Infotv. ugyan megengedte, hogy költségterítést állapítsanak meg a közfeladatot ellátó szervek bizonyos esetekben az egyedi adatigénylések teljesítéséért, azonban az egyes költségelemeket, valamint a költségek számításának módját nem rendezte egyetlen jogszabály sem, így ennek szabályait sokáig a jogalkalmazási gyakorlat alakította. A költségekről szóló kormányrendeletet 2016-ban fogadták el,⁴⁹ amelyben lényegében a NAIH által a korábbi években kialakított gyakorlatot foglalták jogszabályba.

További lényeges kiegészítést hozott magával az Alaptörvény kilencedik módosítása, amely 2020-tól kezdődően a közpénz fogalmát is megadja. 2022-ben a jogalkotó létrehozta az átláthatósági hatósági eljárás intézményét,⁵⁰ a Központi Információs Közzétartást, valamint egyes gazdasági adatok kéthavi közzétételi kötelezettségét, de a közzétartásokkal kapcsolatos részletes szabályanyag is elhelyezésre került az Infotv.-ben.⁵¹ 2023-ban pedig az adatigényléssel kapcsolatos statisztikákra és a közzétételre vonatkozó adatszolgáltatás útján lehetőséget kap a NAIH arra is, hogy a közfeladatot ellátó szervek ezirányú tevékenységét ellenőrizze.⁵²

⁴⁵ Alaptörvény VI. cikk (4) bekezdés.

⁴⁶ Alaptörvény 38–39. cikk.

⁴⁷ Erről részletesen lásd az Európai Unió Bíróságának C-288/12. számú, Európai Bizottság kontra Magyarország ügyét. A témát bemutatja SZIKLAY (2020): 26–27.

⁴⁸ 2013. évi XCI. törvény.

⁴⁹ 301/2016. (IX. 30.) Korm. rendelet.

⁵⁰ 2022. évi LVI. törvény 6. §.

⁵¹ Ezzel kapcsolatosan lásd a Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóságnak az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény módosításáról szóló tájékoztatóját: <https://naih.hu/dontesek-informacioszabadsag-tajekoztatok-kozlemenyek?download=581:tajekoztato-az-informacios-onrendelkezesi-jogrol-es-az-informacioszabadsagrol-szolo-2011-evi-cxii-torveny-modositasarol>.

⁵² 2023. évi CI. törvény 116. §.

A Kormány egy 2024-es határozatában felhívta a NAIH-ot arra, hogy a KÖFOP Projekt megállapításait, eredményeit felhasználva tegyen javaslatot az Infotv. módosítására.⁵³ A Tromsøi Egyezmény által létrehozott Felek Konzultatív Tanácsa javaslatokat tett Magyarország számára az Egyezmény megfelelő átültetése érdekében. Ezekre a javaslatokra⁵⁴ 2025. október 6-áig kell reagálnia a jogalkotónak, illetve azokat megfelelően átültetnie.⁵⁵

1.6. Az információszabadság jogi szabályozása

A jogi szabályozás alapját az Alaptörvény képezi, amely biztosítja a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot, valamint utal e jog felügyeletét ellátó hatóság létrejöttére.⁵⁶ Az Alaptörvény ezen túl a közpénzekkel és a nemzeti vagyonnal összefüggő, átlátható gazdálkodás körében is fogalmaz meg követelményeket,⁵⁷ valamint sajtóságos módon a kommunista diktatúra hatalombirtokosainak egyes személyes adatainak nyilvánossága körében is tartalmaz rendelkezéseket.⁵⁸

Az információszabadság központi rendelkezéseit az Infotv. tartalmazza, amely alapvető követelményeket fogalmaz meg a közérdekű adatok megismerésének két módjával, a proaktív közzététellel és az egyedi adatigénnyel összefüggésben, valamint tartalmazza a NAIH jogállását és releváns hatásköreit is. Az Európai Unió egyes intézményeinek dokumentumaihoz való hozzáféréstől külön uniós rendelet rendelkezik.⁵⁹

Több törvény egészíti ki az Infotv. egyes fogalmait, ezek közül kiemelkedik a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény, a minősített adat védelméről szóló 2009-es Mavtv., a 2011-es Nvtv. Rengeteg ágazati törvény tartalmaz egyes adatkörök nyilvánosságára vonatkozó rendelkezéseket, amelyek közül a legfontosabbak a közérdekből nyilvános adatok fogalmánál, valamint az információszabadság korlátozásánál kerülnek bemutatásra.

A környezeti információkhoz való hozzáférés tekintetében az Infotv. egyes szabályait a környezet védelméről szóló törvény⁶⁰ módosítja, valamint speciális közzétételi szabályokat is tartalmaz. A környezeti információk közé tartozó közérdekű adatokat a 311/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet tartalmazza.

⁵³ 1025/2024. (II. 14.) Korm. határozat 1. melléklet 1.1. pont.

⁵⁴ A javaslattételben részt vesz az Európai Tanács információkhoz való hozzáféréssel foglalkozó csoportja is (Access Info Group), amelynek jelenleg Péterfalvi Attila, a NAIH elnöke is tagja.

⁵⁵ Baseline Evaluation Report on the implementation of the Council of Europe Convention on access to official documents (CETS No. 205 – Tromsø Convention). Európa Tanács kiadása, Strassbourg, 2024, <https://rm.coe.int/baseline-evaluation-report-hungary/1680b0f636>.

⁵⁶ Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés.

⁵⁷ Alaptörvény 39. cikk (1)–(3) bekezdés.

⁵⁸ Alaptörvény U. cikk (4) bekezdés.

⁵⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréstől.

⁶⁰ 1995. évi LIII. törvény.

Számos végrehajtási szabály segíti az egyes jogintézmények értelmezését, amelyek közül a fontosabbakat az alábbi táblázat tartalmazza:

A rendelet száma	A rendelet címe
18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet	a közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról
305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet	a közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról
301/2016. (IX. 30.) Korm. rendelet.	a közérdekű adat iránti igény teljesítéséért megállapítható költségtérítés mértékéről
499/2022. (XII. 8.) Korm. rendelet	a Központi Információs Közadat-nyilvántartás részletszabályairól

1.7. Alapelvek az információs szabadság területén

A legtöbb jogterület rendelkezik alapelvekkel, az információs szabadság azonban nem ilyen. Sem a magyar, sem az uniós, sem pedig az európai szabályozási rezsimnek nem azonosítanak normatív szinten az információs szabadság egészét átfogó vezérelveket más jogterülethez hasonló módon (pl. polgári jog, közigazgatási eljárásjog). Az uniós szervek dokumentumaihoz való hozzáférésről szóló 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet ugyan említi a preambulumbekzdéseiben a nyitottság elvét, de normatív szintű előírást ez sem tartalmaz.

Az adatvédelem területén az alapelveknek fontos szerepe van, azok megsértése adatvédelmi bírságot vonhat maga után, míg a magánjogban akár egy jogvita eldöntése is alapozható rá. A KÖFOP Projekt eredménytermékeiben szintén megjelenik az alapelvek szerepe és szükségessége.⁶¹

Az Alkotmánybíróság, valamint ehhez kapcsolódóan a bíróságok, továbbá a NAIH is következetesen említi az úgynevezett adatelvet mint a közérdekű adatok megismerésének és terjesztésének központi vezérelvét, szembeállítva az iratelvvel, amelyet azonban nem tekint ilyennek. Megjelenik az alkotmánybírósági érvelésben ezen túl a nyilvánosság elve, mint az adatnyilvánosság követelménye, szemben a nyilvánosság korlátozásával.⁶²

Az alább bemutatásra kerülő elveken túl a KÖFOP Projekt munkanyagaiban megfogalmazódott az adatvédelem mintájára az, hogy az információs szabadság területén is érvényesülnie kellene – *mutatis mutandis* – a beépített és alapértelmezett információs szabadság elvének, ami alatt azt kell érteni, hogy a közfeladatot ellátó szervnek „megfelelő technikai és szervezési intézkedéseket hozzanak meg (pl. lehetőség szerint minden be nem tekinthető

⁶¹ KÖFOP Projekt, Összefoglaló jelentés döntéshozók részére. 10.

⁶² 13/2019. (IV. 8.) AB határozat.

adatot tartalmazó dokumentum elkészüljön betekintheső változatban is)”.⁶³ Ezt álláspontom szerint egyrészt magában foglalja az információk rendelkezésre állásának az elve, másrészt egy általános, minden adatra kiterjedő adat-rendeletkezésre állási kötelezettség nem támogandó, az ugyanis a közfeladatot ellátó szervek működését tenné teljesen lehetetlenné, másrészt az egyedi adatigénylés jogintézményének a létjogosultságát vonná kétségbe. Ezt az álláspontot támogatja a nyílt hozzáférésű adatokról szóló irányelv is, amely kifejezetten előírja, hogy az irányelv nem telepít olyan kötelezettséget a közfeladatot ellátó szervekre, hogy azok az irányelvnek megfelelő formátumú dokumentumokat hozzanak létre, ha ez aránytalan, azaz egy egyszerű műveleten túlmutató erőfeszítést jelentene számukra.⁶⁴

1.7.1. Adatelv

A magyar szabályozás teljes mértékben adatközpontú, mivel a közérdekű és közérdekből nyilvános *adatok* megismerését és terjesztését biztosítja. A Tromsøi Egyezmény ezzel szemben a közérdekű *adatokat tartalmazó iratokhoz* való hozzáférést szabályozza,⁶⁵ hasonlóan az unió intézményi rendeletéhez, amely az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság *dokumentumaihoz* való nyilvános hozzáférésről szól.⁶⁶

Természetesen valamennyi szabályozás célja bizonyos információk megismerése, ezt azonban részben eltérő módon biztosítják a különböző szabályozási rendszerek, attól függően, hogy az adatra vagy az azt tartalmazó iratra helyeződik a hangsúly. Az Infotv. az ‘irat’ kifejezést az egyedi adatigényléssel összefüggésben mindössze egy helyen használja, a számlaszintű elszámolásról rendelkező kivételszabály esetén, ahol kimondja, hogy az irat másolata helyett bizonyos adatok megjelölésével is teljesíthető az adatigénylés [30. § (7) bek.].

Az ‘adat’ és ‘irat’ mint különböző kategóriák elsősorban az adatigénylésben, az adatok és a velük kapcsolatos iratok azonosítása során, a teljesítés módjának meghatározásakor (pl. fénymásolat, elektronikus másolat készítése, betekintés biztosítása) bírnak jelentőséggel, de szintén fontos az, hogy miként végezhető el a meg nem ismerhető adatok felismerhetetlenné tétele. A megkülönböztetésnek a gyakorlatban az egyes információk megismerésének a korlátozása és e korlátozás megindokolása szempontjából van relevanciája,⁶⁷ mivel a közfeladatot ellátó szervek sok esetben a számukra gyakorlati szempontból fontos irat oldaláról közelítik meg, és ezáltal olyan információk megismerését is korlátozzák, amelyeket nem lehetne, illetve az egész iratra kiterjedően indokolják meg a korlátozás létjogosultságát, ami jogszállásértő eljárás.⁶⁸

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében az iratelv tiltott, és csak az adatelv figyelembevételével lehet a közérdekű adatigényléseket elintézni. Ez azt jelenti, hogy a megismerés korlátozásának tartalmi igazolása az iratban szereplő konkrét adatok vonatko-

⁶³ KÖFOP Projekt, 4. kutatás, Összefoglaló kutatási jelentés. 81.

⁶⁴ Open Data irányelv 5. cikk (3) bekezdés.

⁶⁵ 2009. évi CXXXI. törvény.

⁶⁶ 1049/2001/EK rendelet.

⁶⁷ 4/2021. (I. 22.) AB határozat, indokolás [45].

⁶⁸ Vö. Infotv. 30. § (3) bekezdés.

zásában kell, hogy fennálljon, és nem az információ hordozója, az irat vagy dokumentum szempontjából. Ahogy a testület fogalmaz, „teljes dokumentum nem zárható el csak azért, mert abban olyan adat szerepel, amely vonatkozásában a nyilvánosságkorlátozás szükségessége fennáll.”⁶⁹

A helyes szemlélet tehát nem az, hogy a közfeladatot ellátó szerv minden olyan információtárolót, iratot, dokumentumot meg nem ismerhetővé nyilvánít, amelyben védett információ (pl. üzleti titkok, személyes adatok, döntés megalapozását szolgáló adatok) szerepel, még akkor sem, ha egy-egy irat legnagyobb részét ezek teszik ki, hanem az, hogy minden ilyen iratban azonosítja a védett adatokat, és azt, hogy milyen jogszabályi, törvényi előíráson alapul a védelem, és ez alapján korlátozza a megismerhetőséget.

1.7.2. A nyilvánosság elve

Az adatelvvel szorosan összefügg a nyilvánosság elve is. A főszabály ugyanis az, hogy a közfeladatot ellátó szervek kezelésében levő valamennyi adat nyilvános mindaddig, amíg nem azonosítható olyan köz- vagy magánérdek, amely ezt a nyilvánosságot korlátozza vagy kizárja. Ahogyan az Alkotmánybíróság fogalmaz: „egy demokratikus társadalomban [...] a közérdekű adatok nyilvánossága a főszabály; ehhez képest a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását kivételnek kell tekinteni.”⁷⁰

A közfeladatot ellátó szervek sok esetben ezzel ellentétes attitűdöt tanúsítanak, hiszen a védett, meg nem ismerhető adatokat kívánják óvni. Jelentős szemléletmódbeli váltás szükséges e szervek működésének nyilvánosságát illetően, hogy e szervek munkatársai és vezetősége megértse, hogy az Infotv. vonatkozó szabályai és az intézményes védelmet biztosító NAIH a meg nem ismerhető információkat a nagyfokú nyilvánosság ellenére is hatékonyan védi.

Az Alkotmánybíróság már viszonylag korán, 1994-ben felhívta a figyelmet a nyilvánosság fontosságára. A testület sokat emlegetett megfogalmazásában

„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 nélkül az állam polgáraitól elidegenedett gépezetté, működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra.”⁷¹

A nyilvánosság elve elsősorban az elektronikus közzététel, valamint a különböző közhiteles nyilvántartások szabályozásában érhető tetten.⁷² Az egyedi adatigénylésekkel összefüggésben

⁶⁹ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, indokolás [60]; 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, indokolás [49], [68], [71]; 3069/2019. (IV. 10.) AB határozat, indokolás [44]; 3070/2019. (IV. 10.) AB határozat, indokolás [41]; 3190/2019. (VII. 16.) AB határozat, indokolás [37]; 3177/2022. (IV. 22.) AB határozat, indokolás [39].

⁷⁰ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat, indokolás [34].

⁷¹ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat.

⁷² KÁRPÁTI (2019): 306–307.

a megtagadás és a megismerés korlátozása szempontjából jelentős, de ezt támogatja az a szabály is, amely alapján a szervezetnek a hozzájuk beérkezett adatigénylésekre tekintettel felül kell vizsgálniuk a közzétételi gyakorlatukat [Infotv. 37. § (6) bek.]. A Tromsøi Egyezmény ezen túl előírja azt is, hogy a közfeladatot ellátó szervek saját kezdeményezésükre a közérdekű adatok nyilvánosságát segítő, ahhoz szükséges intézkedéseket hoznak, amelyek a közigazgatás átláthatóságát, valamint a nyilvánosság közügyek részvételében való tájékozott részvételét segítik [10. cikk]. Az Infotv. ezt a célkitűzést elsősorban az egyedi közzétételi listák létrehozásával, valamint a 32. § szerinti általános tájékoztatás követelményével éri el, az előbb bemutatott 37. § (6) bekezdésén túl.

1.7.3. Az adatok naprakészségének elve

Különösen a kommunikációs alapjogok gyakorlásával összefüggésben van nagy relevanciája annak, hogy az állam kezelésében levő információk naprakészek legyenek, azok megismerésére viszonylag gyorsan sor tudjon kerülni. Az adatigénylők és a polgárok általában olyan adatokat szeretnének megismerni, amelyek adott pillanatban számukra jelentős információkat hordoznak. Amennyiben egy információ már elavult, idejétmúlt, úgy arról nem tud megfelelő, érdemi társadalmi vita kialakulni, azzal kapcsolatosan a sajtó a társadalmi kontrollhoz kötődő funkcióját nem tudja gyakorolni. Így abban az esetben, ha az adatigénylés elhúzódik, az adatok közzététele elmarad, a közfeladatot ellátó szerv az információszabadságon túl más alapjogokat is sérthet az eljárásával.

Az alkotmányjogi dogmatikában ez az elv nem jelenik meg ennyire egyértelműen, a szabályozás azonban számos ponton leköveti. Az elektronikus közzététel területén ilyenek az adatok frissítését és megőrzési idejét előíró szabályok (pl. az általános közzétételi lista esetében), míg az egyedi adatigénylésekkel összefüggésben a teljesítési határidő és annak meghosszabbítása, az e határidőbe bele nem számító cselekményekkel kapcsolatos idők, de akár a teljesítés módja is, amennyiben az gátolja az adatigénylőt abban, hogy az adatokat időben fel tudja használni. Előfeltétele pedig az, hogy a közfeladatot ellátó szervnél az információk készen legyenek és rendelkezésre álljanak.⁷³

1.7.4. Az információk rendelkezésre állásának elve

A közfeladatot ellátó szervek kötelessége, hogy a kezelésükben levő közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat megfelelően rendszerezzék, nyilvántartsák, és szükség esetén el tudják érni, azaz az adatok azonnal felhasználhatók, rendelkezésre álljanak, amikor szükség van rájuk. Ez elsősorban nem az információszabadságból fakadó követelmény, hanem a szerv megfelelő és hatékony működéséhez kapcsolódik, mégis jelentős hatással van az alapjog érvényesülésére.

⁷³ Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország, no. 18030/11., 2016. november 8-i ítélet, [179].

A nem megfelelő adatgyűjtés a későbbi rendszerezést, az adatokkal való munkát és az azokon végzett műveleteket jelentősen megnehezíti. Ez a probléma merült fel például az eb-nyilvántartással összefüggésben is. A NAIH az alábbiakat emelte ki több döntésében:

„Sajnálatos módon sok esetben az állatorvosok, akik az ebek elektronikus transzponderrel (mikroczip) való jelölését követően az állatok adatait rögzítik a nyilvántartásban, a fajta megadásánál nem a hivatalos, hanem alternatív elnevezést adnak meg (pl. német juhászkutya: német juhász, németjuhász, nj, vagy west highland white terrier: westie, weszi stb.).”⁷⁴

A nem megfelelő adatgyűjtés és infrastruktúra a konkrét esetben ahhoz vezetett, hogy az egyes önkormányzatoknál nem lehetett egységesen lekérdezni az ebekre vonatkozó adatokat csak ha a felhasználó a hatszáz kutyafajtát egyesével kérte le az adatbázisból. A NAIH végül elfogadta azt, hogy az adatokat az igénylő az illetékes hatóságtól, és ne az önkormányzatoktól kérje.⁷⁵

Látható ez alapján, hogy az adatok gyűjtésének és rendszerezésének kérdése már akkor felmerül, amikor a kérdéses adatok gyűjtésének gondolata. Az adatkezelést, legyen szó akár személyes, akár nem személyes adatok kezeléséről, gondosan meg kell szervezni, ez elengedhetetlen feltétele az adatok kezelésével járó tevékenységek megfelelő végzéséhez, az adatok további, másodlagos felhasználásához, hasznosításához is. Az adatkezelés megtervezésének tudatosságában jelentős előrelépést hozott a GDPR, és további finomodást fog eredményezni az adatok egyre kitüntetettebb szerepe is. A megfelelő adatgyűjtés és rendszerezés azonban elsősorban akkor tud megvalósulni, ha az adott szervezet kellő módon megtervezi és megszerezi tevékenységét, ami elsősorban attitűdbeli kérdés, számos esetben azonban az elektronikus információs rendszerek fejlesztésével függ össze.

Az információk rendelkezésre állásának kiemelkedő szerepe van a közadatok további felhasználására irányuló megállapodásokkal (korábbi nevén közadat-újrahasznosítással), valamint a nemzeti adatvagyonon alapuló adatszolgáltatással összefüggésben is. A személyes adatok területén a szervnek mint adatkezelőnek tisztában kell lennie azzal, hogy milyen személyes adatokat kezel, és erről nyilvántartást is köteles vezetni.⁷⁶ A szellemi tulajdonjog területén szintén kézenfekvő, hogy a szerv tudja, mi tartozik tudásvagyonába, milyen információkat kell titokban tartania. Ezeknek a szerepe az uniós adatmegosztási szabályok érvényre juttatása szempontjából is alapvető jelentőségű, mind az Adatkormányzási rendelet, mind az Adatmegosztási rendelet szempontjából.

Az információszabadság területén egyes információk rendelkezésre állását biztosítja az, hogy a szervek bizonyos adatokat elektronikus úton kötelesek közzétenni, az egyedi adatigénylés területén pedig többek között az biztosítja az adatállomány, az adatvagyon megfelelő állapotát, hogy viszonylag rövid idő áll rendelkezésre az adatigénylések teljesítésére.

⁷⁴ NAIH/2020/233.; NAIH/2020/234.; NAIH/2020/239.; NAIH/2020/581.; NAIH/2020/583.; NAIH/2020/584.; NAIH/2020/1057.

⁷⁵ NAIH éves beszámoló, 2020. 138.

⁷⁶ GDPR 30. cikk.

1.7.5. Az együttműködés és a jóhiszeműség elve

Az adatkezelőnek és az adatigénylőnek együtt kell működnie egymással az egyedi adatigénylések teljesítése során. Sziklay Júlia emeli ki, hogy mindkét fél oldalán szükség lenne az együttműködés fejlesztésére.⁷⁷ Az adatigénylő jóhiszeműségét vélelmezni kell. A feleket terhelő együttműködési kötelezettség az információs monopólium okán elsősorban a közfeladatot ellátó szervet terheli, és az adatigénylés egészét áthatja. Ebből fakadóan az adatigénylés pontosítása, az igényelt adatkörök szűkítése és bővítése körében, de ehhez hasonlóan az új adat előállítási kötelezettség esetén mérlegelnie kell a közfeladatot ellátó szervnek, hogy mi felel meg a megfelelő és észszerű együttműködés elvének. Hasonló helyzet kellene, hogy érvényesüljön az adatokkal rendelkező szerv azonosításával és felkutatásával összefüggésben is. Az együttműködésnek felel meg az is, hogy a közfeladatot ellátó szerv megfelelő indokait adja az egyes adatok megismerése korlátozásának, az egyes költségelemeknek, illetve az, hogy kioktatja az adatigénylőt a jogorvoslati lehetőségekről vagy éppen közlésezi az adatigényléssel kapcsolatos eljárásrendjének kivonatát.

Ezt az alapelvet az Infotv. csak csökevényesen viszi keresztül a szabályozáson, az számos vonatkozásban kiegészítésre szorul, mivel bizonyos együttműködési szabályok (pl. adatokkal rendelkező szerv azonosításának kötelezettsége) hiányoznak.

1.7.6. Az észszerűség elve

Az észszerűség elve a magyar szabályozásban egyáltalán nem jelenik meg, a Tromsøi Egyezmény azonban több helyen említi az észszerűség követelményét. Ennél fogva a közfeladatot ellátó szerv

- segíti az adatigénylőt a közérdekű adat azonosításában, amennyiben az észszerűen lehetséges (5. cikk 1. bek.),
- az adatigénylésekkel kapcsolatos döntéseket észszerű határidőn belül kell meghoznia, közölnie és végrehajtania (5. cikk 4. bek.),
- az adatigénylést elutasíthatja, ha az nyilvánvalóan észszerűtlen (5. cikk 5. bek.),
- az adatigénylő által választott adatmegismerési formától eltérhet, ha az észszerűtlen (6. cikk 1. bek.),
- megtagadhatja az adatigénylés teljesítését, amennyiben az irat kivonatolása után a fennmaradó rész megismerhetővé tétele észszerűtlen terhet jelentene számára (6. cikk 2. bek.),
- költségterítés címén észszerű összegű díjat kérhet az adatigénylőtől (7. cikk 2. bek.).

Ugyan a magyar szabályozás több ponton megfelel ennek, azonban számos követelményt nem fognak át az Infotv. szabályai, így például nem ismeri az adatigénylés elutasítását nyilvánvaló észszerűtlenség esetén. Az Egyezménynek való megfelelés megköveteli, hogy a jogalkalmazó szervek ezeket a szabályokat betartsák, és álláspontom szerint azt is – bár ez az Egyezmény szövegéből közvetlenül nem következik –, hogy az észszerűség elvét az egyedi adatigénylésre vonatkozó szabályok alkalmazásakor és értelmezésekor segítségül hívják.

⁷⁷ SZIKLAY (2023b): 131–132.

A KÖFOP Projekt ezt önálló megtagadási okként be is emelné a szabályozásba, amely állásponthoz csatlakozni lehet.⁷⁸

1.8. Az információszabadság más alapjogokhoz való viszonya

Az információszabadság nem korlátozhatatlan alapjog, így számos más joggal kapcsolatosan merülhet fel a kollíziója, különösen a magánélet védelmével és a személyes adatok védelméhez való joggal (Alaptörvény VI. cikk), de a szellemi tulajdonjogokon keresztül a tulajdonhoz való joggal is (Alaptörvény XIII. cikk). Ezen alapjogok viszonyrendszerét az információszabadság korlátozásáról szóló → 5. fejezet tartalmazza.

A közérdekű adatok megismerése és terjesztése ettől függetlenül is kapcsolatban, kölcsönhatásban van más alapvető jogokkal, azokat támogatja, egyfajta előfeltételeként jelenik meg. Ilyen alapvető jogok közé sorolhatók a kommunikációs alapjogok, így a véleménynyilvánítás szabadsága (Alaptörvény IX. cikk), valamint a sajtószabadság (Alaptörvény IX. cikk), de a tudományos kutatás szabadsága is (Alaptörvény X. cikk).⁷⁹

A környezeti információk területén ezen túl az egészséges környezethez való joggal is kapcsolatban áll (Alaptörvény XXI. cikk), amelyet a környezeti információkról szóló → 7.1. fejezetben tárgyalok részletesen. A hatósági, valamint a polgári peres eljárásokkal összefüggésben mindemellett a nem információszabadság-specifikus eljárási alapjogok is jelentőséggel bírnak.

1.8.1. A véleménynyilvánítás szabadsága

Az információszabadság és a véleménynyilvánítás szabadságának összefüggéseit jól jelzi az, hogy az alkotmányozó az Alkotmányban egy cikkben belül, ráadásul egy mondatban deklarálta e két alapjog védelmét.⁸⁰ Az Alkotmánybíróság már működésének kezdetén jelezte, hogy az információszabadság a kommunikációs alapjogok egy nevesített formája, amelynek az alapjogok rendszerében a véleménynyilvánítási joggal való összefüggése miatt kitéüntetett szerepe van. Ezzel egyidejűleg rámutatott arra is, hogy ennek megfelelően az információszabadsághoz való jog is csak nagyon kevés joggal szemben korlátozható,⁸¹ aminek következtében az információszabadságot korlátozó törvényeket is megszorítóan kell értelmezni.⁸²

Egy 1994-es döntésében úgy fogalmazott a testület, hogy a tájékozott véleménynyilvánítás, a véleményformálás feltételezi a közérdekű információkhoz való hozzáférést, ebből fakadóan a közérdekű adatok megismerése, az azokhoz való hozzáférés „gyakran előkérdése

⁷⁸ KÖFOP Projekt, Összefoglaló jelentés döntéshozók részére. 11.

⁷⁹ 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, indokolás [43].

⁸⁰ 1949. évi XX. törvény 61. § (1) bekezdés.

⁸¹ 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

⁸² 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, indokolás [39]; 2/2014. (I. 21.) AB határozat, indokolás [43]; 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, indokolás [45].

és feltétele a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorolhatóságának”.⁸³ 2015-ben azt is kiemelte a testület, hogy a közügyek megvitatásának szabadsága, valamint az egyén részvétele a társadalmi és politikai folyamatokban csak az információszabadság és a véleménynyilvánítás szabadságának együttes jelenléte esetén biztosítható teljes mértékben.⁸⁴ E tételt 2019-ben akként pontosította, hogy az információhoz való *hozzáférés*, a közérdekű információ megismerésének joga alapvetően megelőzi és elősegíti a véleményalkotást, a közérdekű adat *terjesztésének* a joga pedig lényegében a véleménynyilvánítási jog részeként értekelhető.⁸⁵

Az Alkotmánybíróság az információszabadság funkciójának is tekinti azt, hogy a közhatalom működéséről való tájékozott véleményformálás feltételeit e jog teremti meg,⁸⁶ így megalapozza a közügyekhez kapcsolódó nyilvános, tényeken alapuló diskurzust a hatalomgyakorlók tevékenységének megítélhetősége és számonkérhetősége, valamint a közügyekre gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás gyakorlása által.

Az információszabadság azonban azon túl, hogy előfeltétele a véleménynyilvánításnak, nem feltétlenül jelenik meg az Alkotmánybíróság gyakorlatában ennek kontextusában, ezzel összefüggésben. A véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos kérdések jellemzően nem érintik a közérdekű adatok megismerését és terjesztését, erre lehet következtetni abból is, hogy Koltay András a véleménynyilvánítás szabadságának Alaptörvénnyel kapcsolatos joggyakorlata körében ezzel kapcsolatos esetet nem említ.⁸⁷ A két alapjog összefüggései a magyar Alkotmánybírósági gyakorlatban és alapjogi dogmatikában tehát megmaradnak az információszabadsággal kapcsolatos ügyek keretei között. Célszerű lehet a jövőben az információszabadság szempontjait – amennyiben azok relevanciával bírnak – a véleménynyilvánítással kapcsolatos esetjogban is nyomatékosabban szerepeltetni.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye nem ismeri el az információszabadságot önálló alapjogként, ebből fakadóan az Egyezmény 10. cikkében biztosított véleménynyilvánításhoz és tájékozódáshoz való joggal összefüggésben merült fel az Emberi Jogok Európai Bíróságának a gyakorlatában. Ugyan 1999-ben még leszögezte a bíróság, hogy viszonylag nehéz lenne egy általános hozzáférési jogot elismerni a közigazgatási dokumentumokat illetően,⁸⁸ később már azon az állásponton volt, hogy az EJEE 10. cikkével összefüggésben egy korlátozott információhozzáférési jogot mindenképpen szükséges elismerni.⁸⁹ A korábbi évtizedekben ezzel szemben még akképpen fogalmazott, hogy az Egyezmény nem kötelezi a kormányokat, hogy meghatározott információkat közöljenek egyénekkel.⁹⁰ A Kenedi-döntésben az EJEB kiemelte, vizsgálni kell, hogy bizonyos információk megismerése és az azokhoz való hozzáférés a kérelmező véleménynyilvánítási joga gyakorlásának alapvető eleme-e, vagy olyan információgyűjtés része-e, amelynek célja a kérdéses információk nyilvánosságra hozatala, ami hozzájárul a nyilvános vitához.⁹¹

⁸³ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat.

⁸⁴ 4/2015. (II. 13.) AB határozat, indokolás [27].

⁸⁵ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat, indokolás [31].

⁸⁶ Uo., indokolás [29].

⁸⁷ KOLTAY (2021): 37–93.

⁸⁸ Loiseau kontra Franciaország, no.46809/99., 2004. szeptember 28-i ítélet.

⁸⁹ Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország, [132].

⁹⁰ Leander kontra Svédország, no. 9248/81., 1987. március 26-i ítélet, [116].

⁹¹ Kenedi kontra Magyarország, no. 31475/05., 2009. május 26-i ítélet, [43].

A Magyar Helsinki Bizottság-döntésben azonban már nem információkhoz való hozzáférésről, hanem az információszabadság bizonyos fokú elismeréséről beszél, utalva arra, hogy a nemzetközi és nemzeti jogfejlődésben az utóbbi évtizedekben kristályosodott ki az alapjog tartalma.⁹² Az EJEB szerint azonban ez nem jelenti sem azt, hogy valaki jogosult hozzáférni az állami szervek által kezelt adatokhoz, és azt sem, hogy az állami szerveknek, így a kormányoknak ilyen információkat kellene megismertetniük az egyénnel, kivéve, ha az adatmegismerést bírósági döntés írja elő, vagy az a véleménynyilvánítás szabadságával függ össze, annak gyakorlásának feltétele.⁹³

Az információszabadság alapjoga általános jelleggel tehát nem vezethető le az EJEE 10. cikkéből az EJEB jelenlegi jogértelmezése alapján. A Magyar Helsinki Bizottság-döntésben ugyanis azt is egyértelműen kiemeli a bíróság, hogy az EJEE 10. cikkje nem biztosít hozzáférési jogot az egyénnek a közhivatal által tárolt információkhoz, és nem is kötelezi a kormányt arra, hogy közölje a szóban forgó információkat az egyénnel.⁹⁴

1.8.2. Sajtószabadság

A sajtónak a közérdekű adatok megismerése és terjesztése során is kitüntetett szerepe van, az állampolgárok ugyanis ritkán fordulnak az állami szervekhez azért, hogy információkat ismerjenek meg, mivel ezt elsősorban sajtóorgánumon keresztül teszik meg.⁹⁵ A sajtónak tehát egyfajta közvetítős szerepe van az állami intézmények működésének bemutatásában, ellenőrzésében és elszámoltatásában is, mint ahogyan a közpénzek felhasználásával kapcsolatosan is.

Az EJEB már viszonylag korán, 1993-ban rámutatott, hogy a hatóságok információhoz való hozzáférést megnehezítő intézkedései ahhoz vezethetnek, hogy a sajtó elbátortalanodik a közérdekűnek tekintett kérdésekkel kapcsolatos nyilvános vitákban való részvételtől.⁹⁶ A Bladet Tromsø-ügyben a sajtó szerepeként az információk és az eszmék terjesztését, polgárokkal való megismertetését azonosította, amely által a sajtó a társadalomban betöltheti társadalmikontroll-szerepét.⁹⁷ E döntésében az EJEB aláhúzta, hogy a polgároknak is alanyi joguk van arra, hogy ezeket az információkat és eszméket megismerjék.

Az információszabadság a gyakorlati életben legtöbbször nem önmagában jelentkezik, hanem a sajtószabadsággal összefüggésben, mivel a polgárok az információkat jellemzően nem elsősorban az információszabadság hagyományos eszközeivel (közfeladatot ellátó szervekhez benyújtott adatigénnyel, vagy az általuk elektronikusan közzétett iratok felkutatásával), hanem a sajtó közvetítésével ismerik meg. Ez pedig feltételezné azt is, hogy a közérdekű adatokra vonatkozó szabályanyag kialakítása során a jogalkotó figyelemmel van a sajtószabadság szempontjaira, és a sajtó társadalmikontroll-szerepére. Az Infotv. azonban nem tartalmaz egyetlen, a sajtót előnyben részesítő, munkáját megkönnyítő rendelkezést sem. A két alapjog

⁹² Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország, [151]–[153].

⁹³ Uo., [156].

⁹⁴ Uo.

⁹⁵ Hasonló megállapításra jut WORTHY (2014): 10.

⁹⁶ Bladet Tromsø és Stensaas kontra Norvégia, no. 21980/93., 1999. május 20-i ítélet, [64].

⁹⁷ Uo. [59].

szoros összefüggését mutatja az is, hogy a véleménynyilvánítás gyakorlása mellett az újságírásnak is elengedhetetlen eszköze és előfeltétele az információgyűjtés.⁹⁸ Az Európa Tanács egy 2011-es ajánlása szerint az információhoz való hozzáférés szabadsága a sajtó többletjogosultsága.⁹⁹ A legtöbb esetben e három kommunikációs alapjog (véleménynyilvánítás szabadsága, sajtószabadság, információszabadság) együttesen érvényesül. Ezt az EJEB kiegészítette azzal is, hogy a sajtó anélkül is joggal bízhat a hivatalos jelentésekben szereplő állításokban, hogy valószínűsített tartalmukat független vizsgálatnak vetné alá.¹⁰⁰ Klein Tamás szerint

„a szabad sajtó biztosítása eszköz az egyéni vélemények elhelyezésére, a megjelenítésére alkalmas nyilvánosság, agora megteremtésére (az önkifejezés szabadságának felülete), másfelől ennek a nyilvánosságnak a révén eszköze az egyén(ek) megalapozott információszerzésének és az azon alapuló véleménynyilvánításnak is, végső soron pedig a demokratikus nyilvánosság és közvélemény létrejöttének és működésének.”¹⁰¹

Negatív irányból azonban már többször megközelítette ezt a kérdést a Bíróság. A közérdekű információhoz való hozzáférés megakadályozását szolgáló intézkedések ugyanis elriaszthatják az újságírókat és más társadalmi kontroll szerepben eljáró szervezetet és személyeket, hogy ilyen tevékenységet végezzenek, és ennek eredményeként nem tudják a továbbiakban betölteni a „társadalom őrkutyájának” szerepét, ami pedig hátrányosan befolyásolhatja a pontos és megbízható információk közlésének a lehetőségét.¹⁰² Ilyen lehet ugyanakkor a sajtó képviselőinek közérdekű keresetindítási joga is.¹⁰³ Carroll amellett érvel, hogy a mai korban, amikor az újságírás az internet és a közösségi média miatt válságát éri, az információszabadság segíthet a sajtószerveknek abban, hogy megőrizték *watchdog* szerepüket, különösen arra is tekintettel, hogy a korábbi oknyomozó újságírás visszaszorulóban van, és a jól megosztható hírek kora váltja fel.¹⁰⁴

A Bíróság a Társaság a Szabadságjogokért kontra Magyarország ügyben elvi élel szögezte le azt is, hogy a sajtót megillető védelem a média, valamint a hivatásos újságírók mellett egyesületekre, civil szervezetekre is kiterjedhet, mivel ők is a sajtóhoz hasonló társadalmi őrkutya („*watchdog*”) funkciót töltenek be a nyilvános vita fórumainak megteremtésével összefüggésben.¹⁰⁵ E döntésében a bíróság azt is aláhúzta, hogy a „sajtószabadsággal kapcsolatos ügyekben az Állam kötelezettsége magában foglalja a sajtófunkciók gyakorlását gátló akadályok megszüntetését, ha közérdekű kérdések vonatkozásában ilyen akadályok pusztán

⁹⁸ Dammann kontra Svájc, no. 77551/01., 2006. április 25-i ítélet, [52].

⁹⁹ Council of Europe: Recommendation CM/Rec(2011)7 on a new notion of media. 26. E többletjogokat bemutatja KOLTAY (2018): [105].

¹⁰⁰ Bladet Tromsø és Stensaas kontra Norvégia.

¹⁰¹ KLEIN (2020): 142.

¹⁰² Shapovalov kontra Ukrajna, no. 45835/05., 2012. július 31-i ítélet, [68]; Társaság a Szabadságjogokért kontra Magyarország, no. 37374/05., 2009. április 14-i ítélet, [38]; Szurovecz kontra Magyarország, no. 15428/16., 2019. október 8-i ítélet, [50].

¹⁰³ KÖFOP Projekt, Összefoglaló jelentés döntéshozók részére, 10.

¹⁰⁴ CARROLL (2016): 195.

¹⁰⁵ Társaság a Szabadságjogokért kontra Magyarország, [27].

a hatóságok információmonopóliuma folytán állnak fenn.”¹⁰⁶ Estelle Dehon szerint e döntésben lefektetett szempontoknak jelentős hatása van a médiára, valamint a civil szerveződésekre is.¹⁰⁷

Az Smtv. mind a polgárok jogát, mind a sajtó kötelezettségét rendezi a közügyekről, közéleti eseményekről való tájékoztatással összefüggésben. A törvény értelmében mindenkinek joga van arra, hogy megfelelően tájékoztassák a helyi, az országos és az európai közélet ügyeiről, valamint Magyarország polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró eseményekről. A médiarendszer egészének feladata a hiteles, gyors, pontos tájékoztatás ezen ügyekről és eseményekről (10. §). Ezzel összefüggésben az Infotv. is előírja a közfeladatot ellátó szervek részére, hogy a feladatkörükbe tartozó ügyekben kötelesek elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását (32. §). Az Infotv. értelmében ennek elsősorban, de nem kizárólagosan 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 kell megvalósulnia.

Az Smtv. szerint a tájékoztatási tevékenységet végző lineáris médiaszolgáltatások kötelesek a közérdeklődésre számot tartó helyi, országos, nemzeti és európai, valamint Magyarország polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró eseményekről, vitatott kérdésekről az általuk közzétett tájékoztató, illetve híreket szolgáltató műsorszámokban kiegyensúlyozottan tájékoztatni (13. §).

A sajtó és az információkhoz való hozzáférésre, azok terjesztésére, disszeminációjára vonatkozó szabályok értelmezése a bíróságok gyakorlatában is megjelenik. A Fővárosi Ítéltábla egy közzétett eseti döntése értelmében abban az esetben, ha jelentős közérdeklődést kiváltó kiemelt közügyekben az információ birtokosai az érdeklődésre számot tartó információkat visszatartják, a sajtó a következtetéseinek alapját képező tények, ismeretek bemutatása mellett találgatás formájában is közölhet adatokat: ezek a véleménynyilvánítás szabadságának oltalmát élvezik, feltéve, hogy nem a tények meghamisításán alapulnak.¹⁰⁸ Az ügyben a bíróság a sajtó szerepével összefüggésben azt is kiemelte, hogy a közérdeklődés kielégítésének és a közvélemény alakításának jelentős eszköze, amelynek a társadalmi nyilvánosság révén kiemelkedő a szerepe a demokratikus közvélemény alakításában, a társadalmi ellenőrzés megvalósításában.¹⁰⁹ Egy másik ügyben a sajtószabadság lényeges részének tekintette a Fővárosi Ítéltábla azt, hogy a sajtónak lehetősége legyen arra, hogy a tudomásra jutott tényekből, adatokból következtetéseket vonjon le és erről kifejtse véleményét.¹¹⁰ A sajtó tényfeltáró tevékenysége nem vezethet odáig, hogy a cikk valótlan tényeket állítson, az előzmények feltárása nélkül, mivel az Ítéltábla szerint a társadalmi vita nem alapulhat valótlanul elferdített tényeken.¹¹¹ Mindezen összefüggések ellenére az Infotv. a közérdeklődő adatok megismerésével összefüggésben a sajtó számára semmilyen többletjogot, kedvezményt nem ad, és a sajtószabadságból fakadó követelményeket egyáltalán nem értékeli, követi le.

¹⁰⁶ Uo., [36].

¹⁰⁷ DEHON (2010): 86.

¹⁰⁸ BDT2018. 3808.

¹⁰⁹ Uo.

¹¹⁰ Fővárosi Ítéltábla Pf.20713/2021/4.

¹¹¹ Fővárosi Ítéltábla Pf.20005/2022/4.

1.8.3. A tudományos kutatás szabadsága

Az Alaptörvény kimondja, hogy Magyarország biztosítja a tudományos kutatás szabadságát.¹¹² Az EJEB gyakorlatában az ún. Kenedi-ügyben merült fel a kutatás szabadságának és az információszabadságnak a viszonya. Az ügyben a kérelmező a szakmai, történeti kutatás céljából a magyar állambiztonsági szolgálattal kapcsolatos, 1960-as években keletkezett dokumentumokhoz számára hozzáférést biztosító bírósági ítélet hosszadalmas végre nem hajtását panaszolta.¹¹³ A Bíróság úgy találta, hogy az eredeti iratokhoz való, törvényes történeti kutatás céljából történő hozzáférés a kérelmező véleménynyilvánítás szabadságához fűződő jogának lényeges elemét képezi, és ennek megfelelően meg is állapította az EJEE 10. cikkének sérelmét.¹¹⁴

Ahogy Láncos Petra Lea fogalmaz, az állam nem korlátozhatja alkotmányellenesen a kutatók információszerzését.¹¹⁵ Ez elsősorban az archivált iratokra vonatkozhat, hiszen ez a terület rendelkezik kiterjedt szabályanyaggal. Számos közérdekű adat megőrzésre kerül sor az iratkezelési,¹¹⁶ archiválási szabályoknak megfelelően. Bizonyos iratok és a bennük található információk a levéltári törvény¹¹⁷ alapján kutathatók. Ennek során azonban nagymértékben figyelemmel kell lenni a személyes adatok védelmére. A NAIH egy adatvédelmi ügyben három millió forint bírságot szabott ki, amikor egy újságíró nem anonimizált módon fért hozzá két, 1960-as évekbeli büntetőítélethez, amelyekkel kapcsolatos személyes adatokat az újságíró egy erről szóló cikkben publikált is.¹¹⁸ Az ügyben eljáró Kúria a Hatóság álláspontját osztotta,¹¹⁹ az Alkotmánybíróság az ítélettel szemben benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasította.¹²⁰ A taláros testület döntésében hangsúlyozta, hogy a tudományos élet szabadságához fűződő jog elvileg mindenkit megillet ugyan, a szabadságjog tényleges jogsultjai azonban a tudomány művelői lehetnek.¹²¹ Ebből következően az Alkotmánybíróság szerint az újságíró indítványozó nem mint kutató jelent meg, hanem az állam intézményvédelmi kötelezettségével összefüggésben kereste az információkat, így a tudományos kutatás szabadságának a sérelmére nem is hivatkozhatott.¹²²

1.8.4. Az információszabadság helye az információs és kommunikációs alapjogok között

Az információszabadság egyrészt összefügg az adatvédelemmel, másrészt a kommunikációs jogokkal. Mint látható, az Alkotmánybíróság gyakorlatában elsősorban a kommunikációs

¹¹² Alaptörvény X. cikk (1) bekezdés.

¹¹³ Kenedi kontra Magyarország, [28].

¹¹⁴ Uo., indokolás [43].

¹¹⁵ LÁNCOS (2022): 125–126.

¹¹⁶ A közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet.

¹¹⁷ A köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény.

¹¹⁸ NAIH/2016/2504/27/H.

¹¹⁹ Kúria Kfv.37911/2017/8.

¹²⁰ 3441/2020. (XII. 9.) AB végzés.

¹²¹ Uo., indokolás [27].

¹²² Uo.

alapjogokkal való kapcsolat dominál, így azt a testület az EJEB gyakorlatával egyezően a véleménynyilvánítás előfeltételének tekinti, ami előfeltétele annak is, hogy a sajtó megfelelően elláthassa demokratikus funkcióit.

A jogterület szabályozása ezzel szemben már az Avtv.-vel az adatvédelem felé gravitált, amit az Infotv. is fenntartott. Ehhez igazodott az intézményi védelem is, hiszen mind az adatvédelmi ombudsman, mind később a NAIH e két információs jog felett gyakorolt felügyeletet. E szemléletmódot erősítette, hogy mindkét alapjog központi elemét információk, adatok képezik, amelyeknek van egy sajátos metszete: a közérdekből nyilvános személyes adatok köre. Ben Worthy az információs jogok együttes magyar szabályozását innovatívnak nevezi, ugyanis más országok külön törvényekben szabályozták a két jogot.¹²³

Az adatvédelmi biztos intézményének felállításától kezdődően merültek fel ügyek, amelyek a személyes adatok és az információs szabadság határmezsgyéjén álltak, elsősorban az állami szervek dolgozóinak, valamint az állami tulajdonú és a közpénzzel gazdálkodó vállalatok vezetőinek személyes adataival összefüggésben. Az ügyek nagy száma a gyakorlatban az információs jogok együttes kezelésének helyességét igazolta annak ellenére, hogy a közérdekű adatok megismerésének és terjesztésének a kommunikációs jogokkal való összefüggései csak bizonyos, a személyes adatokat is érintő esetekben merültek fel, és önálló színezetet sosem kaptak, jóllehet az alapjog gyakorlása ezekkel szinte kivétel nélkül minden esetben összefügg.

Álláspontom szerint a szabályozásban és a jogvédelemben az információs szabadság és a véleménynyilvánítás, valamint a sajtó szabadságának összefüggései azért nem kaptak kellő hangsúlyt, mert a törvényi szabályozás és az intézményi védelem is kizárólag információs-jog-központú. Ez az adatvédelmi szempontú hermeneutikai puffer az oka valószínűsíthetően annak is, hogy a sajtószabadság, így különösen az újságírók speciális helyzete az Infotv.-ben egyáltalán nem jelenik meg, annak ellenére, hogy az alapjogi dogmatika alapján szoros összefüggései vannak a két területnek. Természetesen nem zárható ki az sem, hogy egy sajtószabadság érvényesülését nagyobb mértékben elősegítő speciális szabályozásra egyébként sor került volna, hiszen ez végső soron jogpolitikai döntés, így arra jelenleg is lehetőség lenne.

Az újságíró-privilégium érvényre juttatását alapvetően elősegítené az, ha a jogalkotó a magyar hagyományoktól eltérően külön törvényben szabályozná a két alapjogot, illetve amennyiben az információs szabadság intézményes védelme az adatvédelemtől bizonyos mértékben le lenne választva, akár a korábbi ombudsmani modell fenntartásával, önálló információs szabadság-biztos létrehozásával. Ezáltal valószínűleg mind az információs, mind a kommunikációs alapjogok szempontrendszere közel azonos módon hathatna a minkét területhez kapcsolódó információs szabadság szabályozására és gyakorlatára.

Az önállósítás ellen szól ugyanakkor az, hogy számos olyan úgynevezett határterületi ügy van, amely esetén a mindkét információs jog felügyeletét ellátó NAIH mind a személyes adatok védelmével, mind az adatok nyilvánosságával kapcsolatos szempontokat figyelembe tudja venni. E döntésekben a NAIH határozatot hoz, amelyre az információs szabadság-ügyekben egyébként nincsen lehetősége, hiszen alapvetően csak vizsgálati eljárást folytathat le.

¹²³ WORTHY (2019).

Ezekben az ügyekben – azok természeténél fogva – jellemzően hangsúly helyeződik a véleménynyilvánítás szabadságának és a személyes adatok védelmének a kollíziójára is. Az információszabadság szervezeti önállósítása ezért a felügyeleti szerv gyengülésével jár, illetve járhat.

1.9. Alternatív és párhuzamos igények

Egyes, az információszabadság keretében megismerhető adatok számos más jogintézményen keresztül is megismerhetők. Az alternatív jogalapok esetén ugyanakkor a megismerésre jogosult alanyi kör és adatok köre a közérdekű adatokra vonatkozó, Infotv.-beli szabályoktól eltér. A beérkező kérelmeket tartalmi vizsgálatnak kell alávetni, szükség esetén pontosítást kérni, és ez alapján megállapítani, hogy a beérkező kérés közérdekű adatigénylésnek minősül-e.¹²⁴ A leggyakrabban közérdekű bejelentések, sajtómegkeresések, személyes adatokkal összefüggő érintetti jogok gyakorlása, valamint panaszok bejelentése vezethet hasonló adatok megismeréséhez vagy nyilvánosságra hozatalához. Az esetjogban a problémát elsősorban az iratbetekintési jog adatigényléstől való elhatárolása jelenti, de felmerül a közérdekű adatok megismeréséhez való jog személyiségi jogi védelme is.

1.9.1. Iratbetekintés

Az iratbetekintés és a közérdekű adatokhoz való hozzáférés elhatárolása számos esetben foglalkoztatta a joggyakorlatot.¹²⁵ Az iratbetekintési jogosultság gyakorlásához jellemzően ügyféli minőség igazolása szükséges. Harmadik személy csak akkor tekinthet be a személyes adatot vagy védett adatot tartalmazó iratba, ha igazolja, hogy az adat megismerése joga érvényesítéséhez, illetve jogszabályn, bírósági vagy hatósági határozaton alapuló kötelezettsége teljesítéséhez szükséges.¹²⁶ A folyamatban levő döntésektől a lezárt ügyek különböznek, azok iratanyagát főszabály szerint bárki megismerheti.¹²⁷ Az iratbetekintésnek kiterjedt joggyakorlata van, ami több szálon is kapcsolódik, kapcsolódhat az információszabadsághoz.¹²⁸

¹²⁴ RÉVÉSZ–BUZÁS (2018a): 22.

¹²⁵ NAIH/2018/291/V., NAIH/2018/819/V., NAIH/2018/1646/V.; Kúria Pfv.20656/2020/4.

¹²⁶ Ákr. 33–34. §.

¹²⁷ Ákr. 33. § (5) bekezdés.

¹²⁸ Az Alkotmánybíróság gyakorlatában lásd: 3100/2015. (V. 26.) AB határozat, indokolás [107]–[108]; 3070/2019. (IV. 10.) AB határozat, indokolás [32], [46]–[48]; 3046/2019. (III. 14.) AB határozat, indokolás [96]–[100]; 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, indokolás [36]–[63]; a bírói gyakorlatban lásd különösen Kúria Kf.37736/2019/4.; Kúria Kfv.37100/2021/9.; Kúria Kfv.37278/2021/5.; Kúria Pfv.20656/2020/4.; a NAIH gyakorlatában lásd különösen NAIH/2019/78.; NAIH/2018/291/V.; NAIH/2018/819/V.; NAIH/2018/1646/V.; NAIH beszámoló 2019. 112.; NAIH/2019/3620/4.; NAIH/2019/13/11.

1.9.2. Közhiteles nyilvántartásokkal kapcsolatos adatszolgáltatás

Közhiteles nyilvántartásokból történő adatszolgáltatásra az Infotv. értelmében az egyedi adatigénylésre vonatkozó szabályok nem alkalmazhatók, azokra külön törvények vonatkoznak [27. § (8) bek.]. Ezen adatok megismerése átfedésbe kerülhet az iratbetekintéssel, attól azonban eltérő jellegű intézményről van szó, mivel nem egy meghatározott eljárás teljes iratanyagának megismerésére irányul, hanem csak a törvény által közérdekből nyilvánossá minősített adatkörökhöz való hozzáférésről.

1.9.3. Közérdekű adatok hasznosítása

A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog sok tekintetben hasonlít a közérdekű adatok további felhasználásához (korábbi elnevezésével: közadat-újrahasznosításhoz), amely azonban nem élvez alapjogi védelmet. Szőke Gergely László mutat rá, hogy az információszabadság szabályozása Magyarországon nem alkalmas a közszféra információinak további felhasználására vonatkozó szabályozás inkorporálására, így az ezzel kapcsolatos uniós kötelezettségek implementálására az Infotv.-ben nem kerülhet sor.¹²⁹ Jelentős eltérés a két jogintézmény között, hogy míg az adatigénylőnek nem kell megadnia azt a célt, amely miatt az adatokat meg kívánja ismerni, addig a közadat-újrahasznosítás esetén meg kell jelölni az adatok jövőbeni felhasználásának célját, legyen szó akár kereskedelmi, vagy attól független célról. A közérdekű adatok további felhasználásáról szóló megállapodásokat a Nahtv. szabályozza, illetve a személyes adatokat, valamint a szellemi tulajdonjogokat érintő megállapodások esetén az Adatkormányzási rendelet.

A PSI-irányelvből fakadó kötelezettségek tekintetében a magyar jogalkotó 2012-ben hozta létre a közadat-újrahasznosítás (uniós terminológiában: a közszféra információinak további felhasználása) intézményét, amelyet külön törvény, a Közadattv. szabályozott. Zódi Zsolt mutat rá, hogy a magyar jogalkotó a közadatok megosztása helyett azok meg nem ismerésére törekedett, és hogy hosszú út vezetett odáig, hogy ezzel ellentétes szemlélet alakuljon ki Magyarországon is.¹³⁰ Időközben a PSI-irányelvet leváltotta a 2019-es Open Data-irányelv, így a magyar jogalkotó is kiegészítette a szabályozást a nemzeti adatvagyonról szóló 2021. évi XCI. törvénnyel, amely már nem csak az adatok átadását, hanem több közfeladatot ellátó szervtől származó, egyesített adatok elemzésével összefüggő tájékoztatási szolgáltatásokat is magában foglalt. A terület két évvel később, 2023-ban teljesen újraszabályozáson esett át. A jogalkotó a nemzeti adatvagyon hasznosításának rendszeréről és az egyes szolgáltatásokról szóló 2023. évi CI. törvénnyel, a Nahtv.-vel egységesítette a korábban a Közadattv., valamint a Natv. tárgykörébe eső, az Open Data-irányelv hatálya alá tartozó életviszonyokat. Az Open Data-irányelv átültetése nem volt következetes; a korábbi szabályok számos kérdést nem vagy nem megfelelően rendeztek, amiről tudomása volt ugyan a jogalkotónak, 2021-ben mégis elfogadta a Natv.-t. Ezt váltotta fel a 2023-ban elfogadott Nahtv.

¹²⁹ SZŐKE (2018b): 176.

¹³⁰ ZÓDI (2015): 182–183.

1.9.4. Nemzeti adatvagyonon alapuló adatszolgáltatások

A közadatok hasznosításához hasonlatos az ún. nemzeti adatvagyonon alapuló adatszolgáltatás is, amelyet a NAVÜ végez. A NAVÜ hatáskörébe tartozó adatelemzési és adatszolgáltatási tevékenységeket szintén a Nahtv. szabályozza. A közérdekű adatok további felhasználása szempontjából a NAVÜ szerepe azért hasznos, mert együttesen tud szolgáltatni több szervnél kezelt adatokat. Kiemelendő ezen túl az is, hogy a NAVÜ vezeti a közfeladatot ellátó szervek nyilvántartásait és adatbázisait összefoglaló ún. Nemzeti Adatvagyon Leltárt (korábbi nevén az ún. Közadatkatasztter),¹³¹ vagyis az állam összesített közadat-leltárját.¹³²

1.9.5. Személyiségi jogi per

Nem tekinthető alternatív igénynek a személyiségi jogi per. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog olyan alkotmányos alapjog, amely az általános emberi értékminőséget védő személyiségi jognak nem tekinthető.¹³³ A NAIH 2015-ben rámutatott, hogy a közérdekű adatok megismerésével kapcsolatos jogviszonyokra nem illenek a magánjog és különösen a személyiségi jogok ismérvei.¹³⁴ Ebből fakadóan információszabadsággal kapcsolatos jogérvényesítés nem képzelhető el a személyiségi jogi, illetve a polgári jogi szabályok alapján.

¹³¹ A Nahtv. végrehajtási rendelete még nem készült el a könyv írásakor, a Natv. végrehajtási rendelete, a 607/2021. (XI. 5.) Korm. rendelet még hatályban van, annak ellenére, hogy a hatálytalan Közadattv.-re hivatkozik.

¹³² Az egyes közfeladatot ellátó szervek kezelésében levő adatbázisok és nyilvántartások közzétételére való kötelezettséget állapít meg az általános közzétételi lista II.6. pontja is, így a Nemzeti Adatvagyon Leltár elsősorban erre támaszkodik.

¹³³ BDT2010. 2171.

¹³⁴ NAIH/2015/1509/8/J.

2. Alanyok az információszabadság területén

Az Alkotmánybíróság megfogalmazásában az információszabadságon alapuló alapjogi jogviszony tartalma egyrészt *kötelezettséget* teremt a közfeladatot ellátó szervek és személyek számára, hogy bizonyos, a közfeladataikkal összefüggésbe hozható, illetve azokat jellemző adatokat proaktív módon nyilvánosságra hozzanak, vagy igény esetén hozzáférhetővé tegyenek. Másrészt pedig minden személy és a társadalom mint egész jogosult arra, hogy ezeket az adatokat megismerje és terjessze,¹ valamint, hogy azokról ezt követően véleményt is formáljon.

Az információszabadság jogosultja bárki lehet, akár magyar állampolgár, akár nem, akár természetes, akár jogi személy. A közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat bárki megismerheti.²

A kötelezeti kört egyfelől a közfeladatot ellátó szervek vagy személyek képezik, másrészt az adatok jellegétől függően más személyek, szervek is ide sorolhatók, így különösen a közpénzekkel gazdálkodó összes szervezet ide sorolható.³ A kötelezeti oldal elnevezése tekintetében használható az átláthatóságra kötelezettek kifejezés is, a közfeladatot ellátó szerveken túl ide sorolhatók a kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtók, az államháztartás alrendszerébe tartozó szervvel közpénzügyi kapcsolatban állók és a környezeti információszabadság területén a környezethasználók is.⁴ A kötelezettek az információszabadságot proaktív módon (elektronikus közzététel útján), illetve a jogosult kérelme alapján (adatigénylés teljesítésével) kötelesek garantálni.⁵ A közfeladatot ellátó szerveket terheli az elektronikus közzététel kötelezettsége, amit saját honlapjaikon kötelesek megvalósítani. Amennyiben adott szervnek nincsen saját honlapja, úgy az adatfelelős adatait az adatközlő honlapján kell közzétenni. Bizonyos szervek, személyek – így a kötelezően igénybe veendő vagy a más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek – csak egyedi adatigénylés teljesítésére kötelesek, ezzel szemben az államháztartás al-

¹ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat, indokolás [28].

² 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, indokolás [40].

³ 7/2020. (V. 13.) AB határozat, indokolás [23], [29] és [33].

⁴ A NAIH által az infoszab.hu oldalon közzétett Adatközlő Kisokos részletesen összegyűjti azokat a gyakorlati szempontokat, amelyek a közfeladatot ellátó szervi minőség megállapításához és azonosításához szükségesek. *Adatközlő Kisokos – ki tartozik az Infótör. hatálya alá?* KÖFOP Projekt, 2022. szeptember 29. Elérhető: https://infoszab.hu/sites/default/files/2022-12/Adatközlő_Kisokos_0.pdf

⁵ 23/2013. (VII. 19.) AB határozat.

rendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesítőknek (közpénzzel gazdálkodó szervezetek és személyek) csupán tájékoztatási kötelezettségük van.

A jogosulti és kötelezetti kört ezen túl kiegészíti az intézményi oldalon az információszabadság-tanácsadó, illetve más erre kijelölt személy tevékenysége.

Jelen fejezet az alábbi fogalmakat kívánja bemutatni, felvázolva az egyes aktorokat érintő főbb jogokat, illetve kötelezettségeket is, külön kitérve az egyes kötelezettek osztályozásának ellentmondásaira.

2.1. Közfeladatot ellátó szervek

Az információszabadságból mint alapjogi jogviszonyból alapvetően két nagy kötelezettség fakad, amelyek az adatok megismerésének a módjához kapcsolódnak: az egyik az egyedi adatigénylések teljesítésének, elintézésének a kötelezettsége, a másik pedig a kötelező közzététel teljesítése. Ezen kötelezettségek alanyai az ún. közfeladatot ellátó szervek.

Vannak olyan természetes és jogi személyek, illetve egyéb entitások, amelyekre nem terjednek ki az Infotv. egyedi adatigénylésre vonatkozó rendelkezései, azonban megkeresésre mégis kötelesek *tájékoztatást adni*. Az Infotv. őket nevezi az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesítő személynek, illetve szervezetnek. A köznyelvben ők a közpénzt felhasználó, közpénzzel gazdálkodó szervezetek. *E szervek bemutatása az információszabadság különös részéről szóló* → 7.2.3. fejezetben található. A környezeti információk területének kötelezettjei a környezeti információval rendelkező szervek és a környezethasználók. *E szervek bemutatása az információszabadság különös részéről szóló* → 7.1.4. fejezetben található. Ezen túl az Infotv. a közfeladatot ellátó szerv helyett sokszor adatkezelőt említ, de a gyakorlatban sokszor az adatgazda kifejezést használják, ennek törvényi alkalmazását javasolja a KÖFOP Projekt is.⁶ A törvény ezen túl bizonyos rendelkezések vonatkozásában alkalmazza a közzétételre kötelezett szerv [37. § (1) bek.], a szerv [71/D. § (1) bek.], valamint az adatközlő és adatfelelős kifejezéseket is [3. § 19–20. pont]. *Ezen kifejezések bemutatását a kötelező közzétételről szóló* → 6.2. fejezet tartalmazza.

2.1.1. Állami, önkormányzati vagy más közfeladatot ellátó szervek és személyek

A Tromsøi Egyezmény értelmében közhatalmi szervnek minősülnek a nemzeti, regionális és helyi kormányzati és a közigazgatási szervek, a jogalkotó és az igazságügyi szervek, ha a nemzeti jog szerint hatósági vagy igazgatási feladatot látnak el, a természetes vagy jogi személyek, ha hatósági vagy igazgatási jogkört gyakorolnak.⁷ Az Egyezmény lehetőséget biztosít arra, hogy bármely szerződő állam vállalja, hogy a közhatalmi szerv fogalma magában foglalja a jogalkotó és igazságügyi szerveket egyéb tevékenységeik tekintetében, valamint

⁶ KÖFOP Projekt, Összefoglaló jelentés döntéshozók részére, 10.

⁷ Tromsøi Egyezmény 1. cikk (2) bekezdés. a) pont i) alpont.

azon természetes vagy jogi személyeket, akik közfeladatot látnak el, vagy közpénzeket használnak fel. Az Egyezményt kihirdető magyar törvény mindhárom fenti kategória tekintetében tartalmaz ilyen nyilatkozatot,⁸ az Infotv. szabályai azonban nem igazodnak ehhez. A Felek Konzultatív Tanácsának ajánlása szerint a közfeladatot ellátó szerv Infotv.-beli fogalma összhangban van az Egyezménnyel.⁹

Az Infotv. a közfeladatot ellátó szerv kifejezést használja, amely alatt azon alanyokat érti, akik állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot látnak el.¹⁰ A közfeladat fogalmát nem határozza meg az Infotv., azt tágan kell értelmezni és mindig a vonatkozó jogszabályi rendelkezésektől tartalmától függ,¹¹ mivel a közfeladat – az Áht. fogalmával egyezően – jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat.¹²

Az Mötv. a helyi közügyek és a helyben biztosítandó közfeladatok széles körét meghatározza.¹³ A Kúria joggyakorlat-elemző csoportja szerint a helyi közügyek közzé sorolandók az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok, a központi államigazgatási szervek, a Magyar Nemzeti Bank, valamint az általa létrehozott alapítványok és más közfeladatot ellátó alapítványok is,¹⁴ de a köztulajdonban álló gazdasági társaságok és az állami fenntartású egyetemek is.¹⁵ Ide tartoznak az igazságügyi szervek,¹⁶ de az alvállalkozók is.¹⁷ Jogszabályban meghatározott egyéb feladatot lát el például a Magyar Labdarúgó Szövetség.¹⁸ Ide sorolhatók a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok (az ún. modellváltó egyetemek) is, mégpedig mind feladatellátásuk, mind közpénzzel való gazdálkodásuk alapján is. Ahogyan azonban Schiffer András felhívja rá a figyelmet, az átláthatóságuk számos problémával küzd.¹⁹ Közfeladatot ellátó szervnek minősülnek emellett az Országgyűlés frakciói is, akik amellett, hogy az Országgyűlés közfeladatának ellátását segítik, közpénzeket használnak fel.²⁰

A közfeladatot ellátó szervnek nem feltétlenül kell, hogy legyen jogalanyiséga, de adatigénylés teljesítésére lehet kötelezett, hiszen az adatigényléssel összefüggő perben fél lehet az is, akinek egyébként nincsen perbeli jogképessége.²¹ Révész és Buzás szerint

„[a] kiszervezéssel kapcsolatban töretlen a gyakorlat abban a tekintetben, hogy nem tesz különbséget a közfeladat ellátásával eredendően megbízott és az azt ténylegesen ellátó szerv között. Amennyiben az érintett szerv a számára meghatározott közfeladat

⁸ 2009. évi CXXXI. törvény 4. §.

⁹ Baseline Evaluation Report.

¹⁰ Infotv. 26. § (1) bekezdés.

¹¹ Révész–Buzás (2018a): 10–11.

¹² Áht. 3/A. § (1) bekezdés.

¹³ Mötv. 13. § (1) bekezdés.

¹⁴ Kúria Pfv.21567/2016/3.

¹⁵ Kúria 2017.El.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény, [31].

¹⁶ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat, indokolás [36].

¹⁷ 4/2021. (I. 22.) AB határozat, indokolás [65].

¹⁸ Kúria Pfv.21729/2014/6.

¹⁹ SCHIFFER (2022): 146–151.

²⁰ PÉTERFALVI–HORVÁTH (2017): 13–14.

²¹ Infotv. 31. § (4) bekezdés.

ellátásával egy másik szervet vagy személyt bíz meg, vagyis a tevékenységet kvázi „kiszervezi” egy harmadik félnek, akkor ez utóbbi is közfeladatot ellátó szervnek minősül. Ilyenkor ugyanis az adott tevékenységet ténylegesen végző intézmény vagy egyén tulajdonképpen az arra jogszabályban felhatalmazott szerv helyett, annak nevében jár el.”²²

A Kúria szerint ugyanakkor a közfeladat ellátására való felkészülés nem része, hanem előfeltétele a közfeladat későbbi teljesítésének,²³ így ez a tevékenység nem tartozik a fogalom-meghatározás alá. A közfeladat ellátásával összefüggő tényleges tevékenységek viszont ide sorolhatók, így például a bíróság elnökének jogszabályban meghatározott feladata gyakorlása körében folytatott levelezése.²⁴

2.1.2. Köztulajdonban álló gazdasági társaságok

Az Alkotmánybíróság joggyakorlatában az alapjog kötelezettjeinek csupán egyik felét teszik ki a közfeladatot ellátó szervek, a másik felébe a közpénzek felhasználásával, nemzeti vagyonnal kapcsolatos tevékenységek tartoznak, amely az állami, önkormányzati feladatokat ellátó szerveken túl jellemzően gazdasági társaságokat érint.²⁵ A taláros testület szerint a „nyilvánosság előtti elszámolásra a »közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet« köteles, az általuk kezelt közérdekű adatokhoz való hozzáférést [...] a közfeladatot ellátó szerveken kívüli szervezetnek is biztosítani kell”.²⁶ E szervek azonban az Infotv. értelmében nem minősülnek közfeladatot ellátó szervnek, ezért sem az Infotv. közzétételre, sem az egyedi adatigénylésre vonatkozó szabályai nem vonatkoznak rájuk. Az Infotv. rájuk vonatkozó 27. § (3a) bekezdése sem ezt használja az ott megfogalmazott tájékoztatási kötelezettség alanyaira.

Az Ávtv. szerint közfeladatot ellátó szervnek minősülnek az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szervek és személyek,²⁷ ezért az Infotv. szerint közérdekű adatigénylés teljesítésére kötelesek.²⁸ Az Alkotmánybíróság is azon a véleményen van, hogy az átláthatóság követelménye általánosságban kiterjed az állami vagyonnal gazdálkodó szervekre, amely a közpénzek, valamint az állami vagyon működtetésének átláthatóságát és ellenőrizhetőségét nagymértékben elősegíti.²⁹

Köztulajdonban álló gazdasági társaságnak minősül

„az a gazdasági társaság, amelyben a Magyar Állam, helyi önkormányzat, a helyi önkormányzat jogi személyiséggel rendelkező társulása, többcélú kistérségi társulás,

²² Révész–Buzás (2018a): 13.

²³ Kúria Pfv.20962/2023/8.

²⁴ Kúria Pfv.20076/2017/9.

²⁵ 3026/2015. (II. 9.) AB határozat, indokolás [19].

²⁶ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, indokolás [35].

²⁷ Ávtv. 5. § (2) bekezdés.

²⁸ NAIH beszámoló 2013. 117.

²⁹ 25/2014. (VII. 22.) AB határozat.

fejlesztési tanács, nemzetiségi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat jogi személyiségű társulása, költségvetési szerv vagy közalapítvány külön-külön vagy együttesen számítva többségi befolyással rendelkezik”.³⁰

A többségi befolyás

„az olyan kapcsolat, amelynek révén a befolyással rendelkező egy jogi személyben a szavazatok több mint ötven százalékával – közvetlenül vagy a jogi személyben szavazati joggal rendelkező más jogi személy (köztes vállalkozás) szavazati jogán keresztül – rendelkezik, azzal, hogy a közvetett módon való rendelkezés meghatározása során a jogi személyben szavazati joggal rendelkező más jogi személyt (köztes vállalkozást) megillető szavazati hányadot meg kell szorozni a befolyással rendelkezőnek a köztes vállalkozásban, illetve vállalkozásokban fennálló szavazati hányadával, ha azonban a köztes vállalkozásban fennálló szavazatainak hányada az ötven százalékot meghaladja, akkor azt egy egészsként kell figyelembe venni. A befolyás számításánál nem kell figyelembe venni a huszonöt százalékot el nem érő közvetett befolyást.”³¹

A NAIH rámutatott, hogy a köztulajdonban álló gazdasági társaságok közfeladatot ellátó szervei minőségét több tényező is megalapozza. Egyrészt ezek az entitások állami és önkormányzati tevékenységek, feladatok széles körét ellátják, illetve maguk a jogszabályok nevesítik azokat a konkrét gazdasági társaságokat, amelyek kiemelt közfeladatokat látnak el. Másrészt az állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok rendelkezésére álló eszközök az állami vagy a nemzeti vagyon körébe tartoznak.³² Az Alkotmánybíróság szerint is az adatnyilvánosság biztosítására kötelesek ezek a szervezetek.³³ Ide sorolható többek között a Magyar Nemzeti Bank,³⁴ a Magyar Posta Zrt.,³⁵ az MVM Zrt.,³⁶ a Vértesi Erőmű Zrt.,³⁷ de ide sorolható az Antenna Hungária Zrt., a Balatoni Hajózási Zrt., a DKV Debreceni Közlekedési Zrt., az Erzsébetvárosi Média Nonprofit Kft., a Magyar Edzők Társasága, a Nemzeti Eszközgazdálkodási Zrt. és a Pallas Athéné alapítványok is.

A köztulajdonban álló gazdasági társaságoknak, mivel közfeladatot ellátó szervnek minősülnek, teljesíteniük kell az egyedi adatigényléseket, és adatokat kötelesek közzétenni. A Taktv. az egyedi adatigényléseket, valamint a kötelező közzétételt illetően speciális szabályokat is tartalmaz.³⁸

³⁰ Taktv. 1. § a) pont.

³¹ Taktv. 1. § b) pont.

³² 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, indokolás [22].

³³ Uo., indokolás [23].

³⁴ Uo., indokolás [18].

³⁵ 7/2016. (IV. 6.) AB határozat, indokolás [34].

³⁶ Kúria Pfv.20015/2012/4.; Legfelsőbb Bíróság Pfv.21148/2009/6.; Kúria Pfv.20197/2012/4.; 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, indokolás [41].

³⁷ 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, indokolás [46].

³⁸ Taktv. 2. §, 3/A. § (1)–(4) bekezdés.

2.1.3. Kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek és személyek

A törvény nem nevezi közfeladatot ellátó szervezetnek a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervezetet vagy személyeket, azonban közérdekből nyilvános adatnak minősíti a kezelésükben lévő, e tevékenységükre vonatkozó, személyes adatnak nem minősülő adatokat.³⁹ Kimondja továbbá, hogy az ilyen adatok megismerése során a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó szabályok alapján kell eljárni.⁴⁰ E szervezetek, illetve személyek tehát az egyedi adatigénylések szempontjából lényegét tekintve közfeladatot ellátó szervnek minősülnek, viszont a közzététellel kapcsolatos szabályok nem vonatkoznak rájuk.

2.1.4. Alapvető kötelezettségek

Az Infotv. számos olyan kötelezettséget fogalmaz meg, amelynek a közfeladatot ellátó szerv köteles eleget tenni. Ezek listáját az alábbi táblázat tartalmazza azzal, hogy egyes közfeladatot ellátó szervezetek (pl. adatközlő, adatfelelős, költségvetési szervek) speciális közzétételi, átláthatósági kötelezettségek is terhelnek, amelyeket a táblázat nem tartalmaz.

A közfeladatot ellátó szervek alapvető kötelezettségei az Infotv. alapján

Kötelezettség tartalma	Jogszabályi hivatkozás
Döntés megalapozását szolgáló adat megismerését előkészíti és engedélyezi.	27. § (5) bek.
Kezeli az adatigénylő személyes adatait az igény teljesítéséhez, a költségterítés megfizetéséhez és az ismétlődő adatigénylések kiszűréséhez szükséges mértékben.	28. § (2) bek.
Felhívja az adatigénylőt az igénye pontosítására.	28. § (3) bek.
Eleget tesz a közérdekű adatigénylésnek.	29. § (1) bek.
Megkeresi az Európai Unió érintett intézményét vagy tagállamát és erről az igénylőt tájékoztatja.	29. § (2a) bek.
Az egyedi adatigényléssel kapcsolatos költségterítést állapít meg.	29. § (3) bek.
Tájékoztatja az adatigénylőt a költségterítés összegéről, valamint az adatigénylés teljesítésének a másolatkészítést nem igénylő lehetőségeiről.	29. § (3) bek.
Az iratok másolatán a meg nem ismerhető adatokat felismerhetetlenné teszi, a személyes adatokat – amennyiben azok nem minősülnek közérdekből nyilvános személyes adatnak – anonimizálja.	30. § (1) bek.

³⁹ Infotv. 26. § (3) bekezdés.

⁴⁰ Infotv. 26. § (4) bekezdés.

Kötelezettség tartalma	Jogszabályi hivatkozás
Írásban vagy elektronikusan értesíti az igénylőt az igény teljesítésének megtagadásáról, annak indokaival, valamint az igénylőt e törvény alapján megillető jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatással.	30. § (3) bek.
Nyilvántartást vezet az elutasított kérelmekről, valamint az elutasítások indokairól.	30. § (3) bek.
A közfeladatot ellátó szervnek a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét rögzítő szabályzatot készít.	30. § (6) bek.
A közzéteendő közérdekű adatokat hozzáférhetővé teszi, és felel az adatok közzétételéért, folyamatos hozzáférhetőségéért, hitelességéért és frissítéséért.	33. § (1) bek., illetve a 35. § (1) bekezdés analóg alkalmazása
Egyedi közzétételi listákat azonosít, azokat a közzétételre kötelezett szerv vezetőjének a tudomására hozza, és kapcsolatot tart a NAIH-hal az egyedi közzétételi lista véleményezését illetően.	37. § (3) bek.
Felülvizsgálja és kiegészíti a kiadott közzétételi listát a közzétételi listában nem szereplő közérdekű adatokra vonatkozó adatigénylések adatai alapján.	37. § (6) bek.
Adatot szolgáltat a NAIH-nak – a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerése iránti igények teljesítésének és megtagadásának számáról és a megtagadások jellemző indokairól, – a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerése iránti kérelmek teljesítéséhez szükséges napok átlagos számáról, valamint – a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok közzétételének elérhetőségéről.	71/D. § (4) bek.

2.2. Adatigénylő

2.2.1. Az adatigénylő személye

Az Alaptörvény szerint állampolgárságától függetlenül mindenkit megillet a jog, hogy a közérdekű adatokat megismerje és terjessze.⁴¹ Az Infotv. szerint ennek megfelelően bárki jogosult adatigényléssel élni [26. § (1) bek.], valamint bizonyos adatokat bárki számára elérhető módon kell közzétenni [33. § (1) bek.]. A magyar szabályozás ezzel teljesíti a Tromsøi Egyezmény 2. cikk 1. pontjában foglalt követelményeket.

Bárki alatt érthetők a magyar állampolgárok, az uniós polgárok, jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek, de akár a hontalanok, menekültek, menedékesek vagy harmadik állam állampolgárai is, így egy konkrét ügyben szereplő szlovákiai magyar is gond nélkül nyújthatott be Magyarországon adatigénylést.⁴²

⁴¹ Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés.

⁴² NAIH-2896-2/2022.

Az Infotv. értelmében az adatigénylés nem is tagadható meg azért, mert a nem magyar anyanyelvű igénylő az igényét anyanyelvén vagy az általa értett más nyelven fogalmazza meg [30. § (4) bek.]. A közfeladatot ellátó szervezetnek ezért minden észszerű intézkedést meg kell tennie annak érdekében, hogy a közérdekű adatigényléseket azonosítani tudja, azokat fel tudja ismerni és a törvényes kötelezettségeinek eleget tudjon tenni.

Az igénylés benyújtása nem az Ákr. szerint bírálendő el, mivel a közfeladatot ellátó szervezet a közigazgatási eljárástól független alapjogi kötelezettséget teljesítenek, így nem feltetele az ügyféli minőség megléte. Nem feltétel az sem, hogy a nem természetes személy entitás jogi személyiséggel bírjon.

A Tromsøi Egyezmény kimondja, hogy „a közérdekű adatot tartalmazó irathoz való hozzáférés iránti igények elintézése során az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani” [5. cikk (3) bekezdés]. Ez a magyar jogban általános, alkotmányos szintű követelmény (Alaptörvény XV. cikk), amely így az információszabadság területén is érvényesül, annak egyrészt az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény alapján lehet érvényt szerezni, másrészt a polgári jogi igényérvényesítés is biztosított [Ptk. 2:43. § c) pont]. Ez a megoldás a Felek Konzultatív Tanácsa szerint is összhangban van az Egyezménnyel.⁴³

Az adatigénylők sok esetben civil szervezetek, illetve újságírók, azonban e személyi minőségüknek nincsen kitüntetett szerepe, így a sajtó hiába gyakorol társadalmi kontrollt az állam működését és a közpénzek felhasználását illetően, az Infotv. nem kezeli ezeket prioritásként, így például az igénylők e köre nem jut másoknál hamarabb információkhoz. Az Infotv. ezen szemlélete vitatható, hiszen úgy tűnik, a jogalkotó nem vizsgálta meg a sajtószabadság és az információszabadság összefüggéseit. Pap András László és Sulyok Márton szerint a nem kormányzati szereplők és az államra nyomást gyakorolni képes más szereplők örkutya-funkcióját a meglévő információszabadság szabályozás felülvizsgálatával újra kell gondolni.⁴⁴ Szőke Gergely László mutat rá ezen túl arra, hogy az újságírói tevékenység során is egyre nagyobb szerep jut a nagy mennyiségű adatkészletek elemzésének, az adatújságírásnak,⁴⁵ amely a gyakorlatban sok esetben a közérdekű adatok megismerése és a közadat-újrahasznosítás közötti határvonalat is képlékennyé teszi.⁴⁶ Ehhez szükséges az újságíró fogalmának valaminemű meghatározása is, amelyet az esetjog is feltölthet tartalommal. A hangsúly nem is elsősorban az újságírókon van, hanem az örkutya-funkciót betöltő aktorokon, akiknek a köre az újságíróknál tágabb.

Adatigénylők lehetnek országgyűlési, helyi önkormányzati és európai parlamenti képviselők is, akik e szerepüknél, funkciójuknál fogva az információszabadság területét nem érintő további adatmegismerési jogosultságokkal rendelkezhetnek,⁴⁷ azonban a közérdekű adatok megismerése és terjesztése vonatkozásában a jogalkotó nem telepít számukra sem többletjogosultságokat.

⁴³ Baseline Evaluation Report, 10.

⁴⁴ PAP-SULYOK (2021): 31. (Az oldalszámra az alábbi dokumentum alapján hivatkozom: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2372962.)

⁴⁵ SZŐKE (2020): 24.

⁴⁶ Uo., 47.

⁴⁷ NAIH beszámoló 2019, 112–113.

2.2.3. Az adatigénylő személyes adatainak a kezelése

Az Infotv. szerint az adatigénylő személyes adatainak kezelésére három okból kerülhet sor. A törvény az alábbi adatkezelési célokat azonosítja:

- az adatkezelés az igény teljesítéséhez szükséges;
- az adatkezelés a 29. § (1a) bekezdés szerinti egy éven belül benyújtott, azonos tárgyú adatigénylésekkel kapcsolatos személyazonosság-vizsgálathoz szükséges; illetve
- az adatok kezelése az igény teljesítéséért megállapított költségtérítés megfizetéséhez szükséges.⁴⁸

A Tromsøi Egyezmény csupán annyit mond ki, hogy a szerződő felek *biztosíthatják* az igénylőnek a jogot, hogy személyazonosságát ne közölje, kivéve, ha a személyazonosság megadása elengedhetetlen az adatigénylés teljesítéséhez.⁴⁹

Az Infotv. az Egyezménytől eltérően lényegében általános jelleggel írja elő az adatigénylő adatainak a kezelését. A törvény értelmében a közfeladatot ellátó szerv az adatigénylésnek nem köteles eleget tenni akkor, ha az igénylő nem adja meg nevét, nem természetes személy igénylő esetén megnevezését, valamint azt az elérhetőséget, amelyen számára az adatigényléssel kapcsolatos bármely tájékoztatás és értesítés megadható.⁵⁰ A gyakorlat ettől részben eltér, próbál az Egyezményhez igazodni, azonban nem egységes, így a szabályozás és a gyakorlat álláspontom szerint abban a vonatkozásban egyezményesítő, ami a természetes személy adatigénylő nevének kezelésére vonatkozik – az elérhetőség mint személyes adat kezelése jellemzően szükséges az adatigénylés teljesítéséhez.

A NAIH szerint az adatigénylés benyújtásához általánosságban nem szükséges az adatigénylő személyazonosságának igazolása, így az jogellenes adatkezelésnek minősül.⁵¹ A hatóság arra is rámutatott, hogy a közfeladatot ellátó szerv alapvetően nem jogosult a személyazonosság ellenőrzésére és nem kérhet nyilatkozatot sem az adatkérés céljáról, sem az igénylő motivációjáról.⁵² Az adatigénylő által megadott névnek nem kell valósnak lennie, ebből fakadóan a KiMitTud portál adatigénylő rendszerén keresztül benyújtott adatigénylések teljesítéséhez általában elegendő a KiMitTud-os automatikus e-mail-cím és a regisztráció során megadott név is.⁵³ A kúriai joggyakorlat-elemző csoport szerint ezzel szemben megtagadható az adatigénylés akkor, ha az anonim módon történik, annak ellenére, hogy a Kúria szerint a személyazonosítás nem szükséges. A közfeladatot ellátó szerv tehát akkor is megtagadhatja a teljesítést, ha az adatigénylő nem adja meg a nevét, nem természetes személy igénylő esetén megnevezését, valamint azt az elérhetőséget, amelyen keresztül vele a szerv felveheti a kapcsolatot.⁵⁴

A közfeladatot ellátó szerv akkor is megtagadhatja az Infotv. szerint az adatigénylést, amely az azonos igénylő által egy éven belül benyújtott, azonos adatkörre irányuló ada-

⁴⁸ Infotv. 28. § (2) bekezdés.

⁴⁹ Tromsøi Egyezmény 4. cikk (2) bekezdés.

⁵⁰ Infotv. 29. § (1b) bekezdés.

⁵¹ NAIH/2015/4710/2/V.

⁵² NAIH beszámoló 2019, 127.

⁵³ NAIH/2015/4710/2/V.

⁵⁴ Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény, [46].

tigénnyelssel megegyezik, feltéve, hogy az azonos adatkörbe tartozó adatokban változás nem állt be.⁵⁵ Az adatkezelés csak addig végezhető, amíg az egy év le nem telik, ezután az adatokat törölni kell.⁵⁶ Álláspontom szerint az Infotv. ezen adatkezelése nem szükséges az elérni kívánt célhoz, ezért alaptörvény-ellenes. Az alapul fekvő érvelést az egyedi adatigénnyelésről szóló fejezet tartalmazza [→ 4.2.1.].

Amennyiben az adatvédelmi tisztviselő van megbízva az információszabadsággal kapcsolatos feladatok ellátásával, úgy figyelemmel kell arra is lenni, hogy ez a tevékenység személyes adatok kezelésével is együtt jár, illetve járhat.

2.3. Információs tisztviselő

A közfeladatot ellátó szerven belül elsősorban az *információs jogokkal foglalkozó személy* köteles ezen kötelezettségnek eleget tenni, amennyiben ilyen szerepkör létezik. Amennyiben nincsen, úgy egy vagy több munkatárs között oszlanak meg az információszabadsággal kapcsolatos feladatok. A környezetvédelmi törvény *információs tisztviselőt* említ, akinek a kinevezése szintén nem kötelező [Kvt. 12. § (4) bek.]. Szintén használt az információszabadság tisztviselő, információszabadság felelős elnevezés.⁵⁷ Az információs tisztviselő elnevezés, amely fogalmat az Infotv. is említ, azt feltételezi, hogy e személy mindkét információs joggal kapcsolatos feladatokat ellát.

Az Infotv. értelmében az információs jogokkal foglalkozó személy nevét az általános közzétételi listában fel kell tüntetni.⁵⁸ A NAIH 2023-ban egy állásfoglalásában rámutatott, hogy az információs jogokkal foglalkozó személy kinevezésére nincsen jogszabályi kötelezettség, és nem kell őket a NAIH felé bejelenteni, és a GDPR adatvédelmi tisztviselőre vonatkozó rendelkezései sem vonatkoznak rájuk.⁵⁹

Már viszonylag korán felmerült arra vonatkozó javaslat, hogy egy-egy nagyobb, fontosabb közfeladatot ellátó szervnél erre a célra dedikált személyek foglalkozzanak a közérdekű adatokkal kapcsolatos kötelezettségekkel. Az adatvédelmi biztos első beszámolója információs jogok megbízottjának nevezi e személyt, a keretrendszer pedig ún. ‘kanadai modellnek’,⁶⁰ amely végül nem honosodott meg hazánkban. A KÖFOP Projekt úgy találta, hogy az uniós országok felében kötelesek kinevezni, kijelölni a közhatalmi szervek információszabadsággal foglalkozó személyt vagy szervezeti egységet,⁶¹ és javaslatot is tett a döntéshozóknak az információs tisztviselők kinevezésére.

Az Infotv. tehát nem említi a közérdekű adatigénylésekkel, illetve a közzététellel kapcsolatosan az információs tisztviselőt. A jogszabályi kötelezettségek alanya a közfeladatot ellátó szerv, bizonyos esetekben a szerv vezetője, jellemzően a közzétételre kötelezett szerv

⁵⁵ Infotv. 29. § (1a) bekezdés.

⁵⁶ Infotv. 28. § (2) bekezdés.

⁵⁷ NAVRATIL et al. (2009a): 37.

⁵⁸ Infotv. 1. sz. melléklet II. fejezet 13. pont.

⁵⁹ NAIH-9099-2/2023.

⁶⁰ Az Adatvédelmi Biztos beszámolója 1995–1996, 24–25.

⁶¹ KÖFOP Projekt, 4. kutatás, Kutatási jelentés, 66–67.

vezetői.⁶² Az információs tisztviselő elsősorban az információszabadságot érintő szakmai vezető, munkatárs, aki az elektronikus információs rendszerek biztonságáért felelős személyekhez⁶³ hasonlóan támogatja a szerv vezetőjének a munkáját.

Az információs tisztviselő sok esetben jellemzően adatvédelmi tisztviselő is, de integritás tanácsadó is, jóllehet az adatvédelmi tisztviselő nem kezelhetné az Infotv. 29. § (1a) bekezdése szerinti személyes adatokat. Amennyiben a két funkciót egy személy tölti be, úgy célszerű a nyilvántartás-vezetési kötelezettséget más személyre telepíteni.

A legalább kétszázötven főt foglalkoztató, közfeladatot ellátó szerveknél a Nahtv. alapján szervezeti adatfelelőst is ki kell jelölni, aki kapcsolatot tart a Nemzeti Adatvédelmi és Ügynökséggel, és felügyeli a nemzeti adatvagyonnal kapcsolatos szervezeti feladatokat.⁶⁴ A szervezeti adatfelelősök jellemzően más jellegű tevékenységet végeznek, hiszen az adatbázisok és nyilvántartások adatainak kezelésével foglalkoznak.

A KÖFOP Projekt az alábbi főbb feladatokat telepítené a kijelölt személyekre:

- tájékoztatja a szervezetet és növeli a szervezet tudatosságát a kötelező közzététellel és az egyedi adatigénylésekkel összefüggésben;
- a kötelező közzététellel és az egyedi adatigénylésekkel összefüggésben tanácsot ad a felsővezetés, döntéshozók részére;
- ellenőrzi a jogszabályi előírások betartását a szervezeten belül;
- felügyeli az adatigénylők jogainak és érdekeinek betartását;
- koordinálja az egyedi adatigénylések megválaszolását;
- kapcsolatot tart a felügyeleti hatósággal, a NAIH-hal, de ugyanakkor a bírósági eljárásokkal összefüggésben is kulcsszerepet kaphat;
- éves beszámolási kötelezettsége keretében jelent a felsővezetésnek, a döntéshozóknak az információszabadság érvényesülését illetően;
- nyilvántartást vezet a beérkezett és elbírált adatigénylésekkel kapcsolatban.⁶⁵

⁶² Infotv. 35. § (1) bekezdés, 37. § (3) bekezdés, (6) bekezdés.

⁶³ 2013. évi L. törvény 13. §.

⁶⁴ Nahtv. 15. § (1) bekezdés.

⁶⁵ KÖFOP Projekt, Összefoglaló jelentés döntéshozók részére, 15.

3. Az információszabadság tárgya

Az információszabadság központi tárgya a közérdekű adat, amely egyrészt a közfeladatot ellátó szerv működésével, tevékenységével összefüggő adatokat, másrészt az állam, valamint a közpénzek és a nemzeti vagyon felelős gazdálkodásával összefüggő adatokat fogja át. Szintén tárgya ennek az alapjognak minden olyan más közérdekből nyilvános adat, amelynek nyilvánosságát törvény elrendeli, ilyenek különösen egyes személyes adatok, üzleti titkok. Az egyedi adatigénylések ennek a két adatkategóriának a megismerésére irányulhatnak, valamint az elektronikus közzététel során is ezeknek a nyilvánossága áll a szabályozás középpontjában. Az Infotv. ezen túl használja a közadat fogalmát is, amellyel kapcsolatosan számos értelmezési probléma merül fel. Jelen fejezet e három fogalomnak az értelmezését járja körül.

Az információszabadságnak tehát nem a dokumentum, az irat a tárgya, hanem az *adatok* megismerése. Ennél fogva a megismerés korlátozása sem az iratokra, hanem az azokban szereplő egyes adatokra irányul. A magyar információszabadságban nem az iratelv érvényesül. Az információszabadság tárgya az adat, nem pedig az adathordozó, így annak kiadását nem lehet kérni.¹

3.1. Közérdekű adat

Az Infotv. a közérdekű adat fogalmát illetően legáldefiníciót ad. Eszerint közérdekű adatnak minősül 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.²

Ez alapján a közérdekű adat fogalmának az alábbi tényállási elemei azonosíthatók.

Az adat

1. közfeladatot ellátó szerv kezelésében van;
2. a tevékenységére vonatkozik vagy a közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett;

¹ Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény, [97].

² Infotv. 3. § 5. pont.

3. nem személyes adat;
4. bármilyen módon vagy formában rögzítésre került.

Ezeknek a tényállási elemeknek együttesen kell megvalósulniuk, hogy közérdekű adatról lehessen beszélni. Egy ügyben a Kúria rámutatott arra, hogy az Infotv. a közérdekű adat fogalmának meghatározásánál egyértelműen összekapcsolta a közfeladatot ellátó szerv kezelésében levő és egyben a tevékenységére vonatkozó, illetve a közfeladat ellátásával összefüggésben keletkezett adatok körét, így tehát e feltételeknek együttesen kell érvényesülniük ahhoz, hogy azok közérdekű adatok legyenek. Az adatok közérdekű adattá minősítése a Kúria szerint akkor lehetséges, ha a közfeladatot ellátó szerv kezelésében levő és egyben a tevékenységére vonatkozó vagy a közfeladat ellátásával összefüggésben keletkezett adatról van szó.³ Ezen túl további tényállási elemek megléte nem szükséges, így például az adatoknak nem feltétlenül kell hitelesnek lenniük, ezt a közfeladatot ellátó szerv nem vizsgálhatja.⁴

3.1.1. ‘Kezelésében van’

Azon követelmény, hogy az adat a közfeladatot ellátó szerv kezelésében van, nem jelenti azt, hogy ez az Infotv. értelmében adatkezelésnek minősül. Az Alkotmánybíróság az ún. KEHI-döntésben foglalkozott a kérdéssel, és kimondta, hogy az Infotv. adatkezelést érintő fogalommeghatározása (3. § 10. pont) csak a személyes adatok védelmével kapcsolatosan értelmezhető. Az információszabadság területén az adatkezelés céljának szükségtelen igazolása meg nem engedett alapjogkorlátozásnak minősül.⁵ Ebből fakadóan a közérdekű adatot birtokló közfeladatot ellátó szervek nem nevezhetők adatkezelőknek sem, mivel az szintén adatvédelmi fogalom. Ez rámutat arra, hogy az Infotv. a két információs jog együttes szabályozását illetően nem következetes, mivel több esetben az adatkezelő fogalmat használja a közérdekű adatok megismerésével összefüggésben is. Álláspontom szerint jogszabálmódosítás hiányában az Infotv. III. és IV. fejezetében – a vonatkozó alkotmánybíróági gyakorlatra is tekintettel – az adatkezelő kifejezésnek önálló értelmet kell tulajdonítani. Célszerű lenne az, ha a jogalkotó az Infotv. ‘adatkezelés’ fogalommeghatározásába beépítené azt, hogy ez csak az adatvédelmi rendelkezésekre vonatkozik.

Az, hogy az adat a közfeladatot ellátó szerv kezelésében van, lényegében bármilyen adatkezelési műveletet magában foglal, ami azt eredményezi, hogy a szerv hozzáfér az adathoz, és azt képes harmadik személlyel is közölni. Az Alkotmánybíróság többek között ide sorolja a gyűjtést, az adat felvételét, rendszerezését, valamint tárolását is.⁶ Köteles tehát kiadni az adatot a szerv akkor, ha jogszabály szerint, vagy bármilyen arra utaló információ szerint a kért adattal rendelkezik vagy rendelkeznie kell.⁷ Az EJEB megfogalmazásában

³ Kúria Pfv.IV.21.976/2014/9.; Kúria Pfv.IV.21.579/2015/4.

⁴ Kúria Pfv. IV. 21.235/2015/3.; Kúria Pfv.IV.21.842/2015/4.

⁵ 6/2016. (III. 11.) AB határozat, indokolás [33].

⁶ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat, indokolás [46].

⁷ Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény, [67].

akkor kell teljesítenie a közfeladatot ellátó szervnek az adatigénylést, amennyiben az adat készen van és rendelkezésre áll.⁸ Az adat kezelése és a bármilyen módon, formában való rögzítettsége feltételei egymással össze is függenek, hiszen mindkettő az adat kezelésének a műveletét írja le más szempontból.

Abban az esetben, ha az adat nem áll a szerv rendelkezésére, nem kötelezhető a közfeladatot ellátó szerv az adat beszerzésére, erre őt a perben sem lehet kötelezni.⁹ A szerv általi adatkezelés tényét (vagyis az adat rendelkezésre állását) az adatigénylőnek kell bizonyítania.¹⁰ Ilyen esetben a közfeladatot ellátó szervnek segítenie kell az adatigénylőt azon szerv azonosításában, aki az adattal rendelkezik, rendelkezhet. A Kúria arra is rámutatott, hogy az adatkezelő a rendelkezésére nem álló, általa össze nem állított adatsor kiadására nem kötelezhető.¹¹ A Kúriai joggyakorlat-elemző csoport szerint ez meglehetősen gyakori hivatkozási alap, a bíróságok azonban nem automatikusan fogadják el azt, így jellemzően, ha az adat más formában elérhető, ki kell azt adni.¹² Ezen az Infotv. 2024-ben változtatott a 30. § (2a) bekezdés beiktatásával, amit a közérdekű adatigénylésről szóló fejezet mutat be részletesen [→ 4.3.].

3.1.2. Az adat kapcsolata a közfeladatot ellátó szerv tevékenységével

Az adatnak ezen túl vagy a közfeladatot ellátó szerv tevékenységére kell vonatkoznia, vagy a közfeladatának ellátásával összefüggésben kell keletkeznie. Az adatnak a Fővárosi Ítéltábla szerint kapcsolatban kell állnia a szerv közfeladatának ellátásával, közpénzzel való gazdálkodásával, és a szakmai tevékenységére, illetve annak eredményességére is kiterjedő értékelésre vonatkoztathatónak kell lennie,¹³ így a magánjellegű levelezések, e-mailek nem tartoznak ebbe a körbe.¹⁴ Ezen adatkörök tekintetében jelentős segítséget ad az Infotv. 1. számú melléklete, az általános közzétételi lista szempontrendszere.

Az Infotv. szerint közérdekű adatnak minősül különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésre, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre mint tevékenységre vonatkozó adat.¹⁵ Az az információ, hogy az állami közfeladatot ellátó alperes miként tartja a kapcsolatot a bíróságokkal, olyan

⁸ Társaság a Szabadságjogokért kontra Magyarország, [36].

⁹ Kúria Pfv.20150/2016/4.

¹⁰ Fővárosi Ítéltábla Pf.20239/2022/6.; Fővárosi Ítéltábla Pf.20270/2022/3.

¹¹ Kúria Pfv.20543/2016/4.

¹² Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény, [67]–[73].

¹³ Fővárosi Ítéltábla Pf.20129/2015/6.

¹⁴ WADHAM et al. (2013): 41.

¹⁵ Infotv. 3. § 5. pont.

technikai jellegű információ, amelyből az alperes működésére vonható le következtetés, és amely a közügyek átláthatóságát érinti, ezért közérdekű adatnak minősül.¹⁶

Amennyiben egy adat nem vonatkozik a szerv tevékenységére, úgy még mindig minősülhet közérdekű adatnak, ha a közfeladat ellátásával összefüggésben keletkezett az információ. Akkor, amikor az adatkérés a közfeladatot ellátó szerv vagy személy által kezelt (például tárolt) olyan, egyebekben közérdekű adatokra vonatkozik, amelyek azonban az adatkezelő közfeladataival nem hozhatók összefüggésbe, a közfeladatot ellátó szerv nem köteles azokat kiadni.¹⁷ A Kúria arra is rámutatott, hogy a kiadni kért és az adatkezelő tevékenységére vonatkozó adatok tekintetében annak van döntő jelentősége, hogy a kért információk az intézmény közfeladatát, vagy az üzleti megfontolásból elvállalt vállalkozási, piaci tevékenységét érintik-e.¹⁸ A kormányhatározatok és azok mellékletei közérdekű adatnak minősülnek.¹⁹

Az Alaptörvény közérdekű adatnak minősíti a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatokat is.²⁰ A közérdekű adat Infotv. szerinti definíciója nem követte le az Alaptörvény változását, így olyan helyzet állt elő, hogy az Infotv. fogalom meghatározása ellentmond az Alaptörvénynek. Mivel az Alaptörvény a magasabb rendű jogforrás, így az Infotv. fogalmába bele kell érteni a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatokat is. Az Alkotmánybíróság is közérdekű adatnak tekinti ezeket azzal, hogy általános fogalom meghatározást az Infotv. ad.²¹ Az Infotv. közérdekűadat-fogalmának a közpénzfelhasználással összefüggő adatokra való kiterjesztése lenne szükséges – hasonló megállapításra jut a KÖFOP Projekt is.²²

A Tromsøi Egyezmény szerint közérdekű adatot tartalmazó iratnak minősül a bármely formában rögzített minden olyan információ, amely közhatalmi szervnél keletkezett vagy hozzá érkezett, és a szerv kezelésében van [1. cikk 2. bek. b) pont]. Az Infotv. nem tartalmazza azt a kitételt, hogy a szervhez érkezett adat is lehet közérdekű adat, így a fogalom ezzel kiegészítendő. A Felek Konzultatív Tanácsa szintén felhívja erre a követelményre a figyelmet, jelezvén, hogy a közérdekű adat fogalma nincsen összhangban a Tromsøi Egyezménnyel.²³ Közfeladatot ellátó szervhez érkezett adat lehet pl. egy olyan bírósági határozat, amelyet egy hatóság a bíróságtól megkap, mert egy eljárásban peres fél volt. Kérdéses lehet, hogy ez az érkezettség elsősorban más közfeladatot ellátó szervvel kell, hogy összefüggésbe legyen hozható, vagy bármely más szervvel, személlyel. Álláspontom szerint a bárhonnan beérkezett adat a közfeladatot ellátó szervhez érkezettnek minősül, hiszen az Egyezmény ezzel kapcsolatosan további követelményt nem támaszt.

A közfeladatot ellátó szervhez érkezettség értékelhető lehet a 'kezelésében lévő' fordulattal összefüggésben is, a kérdés azonban nem ennyire evidens, különösen olyan adatok esetében, amelyek nem állnak törvényi nyilvánosságkorlátozás alatt, és nem más közfeladatot ellátó szervtől származnak. Az Alkotmánybíróság a jogi személy peres felek nevének bíróságok általi kiadásával összefüggésben emelte ki azt, hogy a név „nem a bíróság közfelada-

¹⁶ Fővárosi Ítéltábla Pf.20098/2023/3.

¹⁷ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat, indokolás [58].

¹⁸ Kúria 2017.El.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény, [95].

¹⁹ Fővárosi Ítéltábla Pf.20236/2023/5.

²⁰ Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdés.

²¹ 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, indokolás [17]; 3077/2017. (IV. 28.) AB határozat, indokolás [28].

²² KÖFOP Projekt, Összefoglaló jelentés döntéshozók részére, 10.

²³ Baseline Evaluation Report, 8.

tának ellátásával összefüggésben keletkezett, és ez az adat nem áll kapcsolatban a bíróság közfeladatával, közpénzzel való gazdálkodásával, és a szakmai tevékenységére, illetve annak eredményességére is kiterjedő értékelésére nem vonatkoztatható. Ezért a jogi személy felek neve alapvetően nem közérdekű adat.”²⁴ Ebből fakadóan arra lehet következtetni, hogy a jogalkalmazási gyakorlat az Infotv.-ben nem szereplő ‘hozzá érkezettség’ tényállási elemét nem alkalmazza következetesen, ami egyezményesértő gyakorlatot eredményezhet további indokolás hiányában.

Összességében az mondható el, hogy az alábbi feltételek egyikének teljesülése szükséges ahhoz, hogy közérdekű adatról beszéljünk.

Az adat

- a közfeladatot ellátó szerv tevékenységére vonatkozik;
- a közfeladatot ellátó szerv közfeladatával összefüggésben keletkezett;
- a közpénzekre vagy a nemzeti vagyponra vonatkozik;
- a közfeladatot ellátó szervhez érkezett.²⁵

3.1.3. Nem személyes adat

Amennyiben az adat személyes adat, úgy nem lehet közérdekű adat, azonban törvény közérdekűből nyilvánossá minősítheti, így külön törvény felhatalmazása alapján a személyes adatok is megismerhetők.

Az anonimizált adatok már nem vonatkoznak azonosított vagy azonosított természetes személyekre, így ezek minősülhetnek közérdekű adatnak. Nagy figyelmet kell fordítani a közfeladatot ellátó szervnek arra, hogy a kérdéses adatok ne minősüljenek véletlenül álnevesített adatnak, azaz, hogy azt sem az adatkezelő, sem az adatigénylő, sem harmadik személyek más (a közfeladatot ellátó szervnél külön tárolt, szintén nyilvános adatok vagy más közfeladatot ellátó szervnél tárolt adatok, esetleg nyilvánosan elérhető) információk felhasználásával se tudják összekapcsolni az adatokat természetes személyekkel.

3.1.4. Bármilyen módon vagy formában rögzítettség

Az adat bizonyos formában történő kezelése még nem feltétlenül jelenti azt, hogy a közzététel vagy az adatigénylés teljesítése ugyanebben a formában valósul meg. A közérdekű adatok gyakran vegyülnek más védett adatokkal, így természetes az, hogy az adatokat tartalmazó dokumentumokat át kell vizsgálni, valamint a benne található nyilvános adatoknak a nem nyilvános adatoktól való elkülönítését el kell végezni. Erre való hivatkozással az adatigénylés sem tagadható meg.²⁶ Hasonló a helyzet akkor, ha a kért adat közvetlenül (pl. elektroni-

²⁴ 3077/2017. (IV. 28.) AB határozat, indokolás [26].

²⁵ A meg nem ismerhető adatok értelemszerűen nem tartoznak ebbe a körbe. Ennek értékelését azonban nem itt, hanem az adatigény teljesítése során, illetve a közzétételt megelőző korábbi lépésekben kell elvégezni. Amennyiben a nyilvánosságkorlátozás feltételei nem állnak fenn, úgy a közfeladatot ellátó szervhez beérkezett adat az Egyezmény alapján nyilvános.

²⁶ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, indokolás [64].

kusan) nem áll rendelkezésre, és az egyébként rögzített adat hozzáférhetővé tételéhez idővel, illetve költséggel járó többletmunkára van szükség,²⁷ amely meghatározott szempontok szerinti válogatási, esetleg rendszerezési tevékenységet jelent.²⁸ Az Alkotmánybíróság szerint amennyiben az adatigénylés létező és kezelt (rögzített) adatok kigyűjtésére, meghatározott szempont szerinti kiválogatására és például táblázatba rendezésére vonatkozik, a kérelem alapvetően nem tagadható meg, mivel a kérelmeket az adatok rögzítésének formájától és attól függetlenül teljesíteni kell, hogy nyilvántartásokat, illetve más módon tárolt iratokat kell hozzá áttekinteni.²⁹

Az Alkotmánybíróság szerint az elektronikus számítógépes adatnyilvántartások esetében ez általában nem jelent problémát: az adat kikeresése vagy több adat esetében az adatsor létrehozása elektronikus úton történik és nem jelent jelentős munkaterhet. Az adatkezelő így annak ellenére, hogy ténylegesen felkutatja és rendszerezi a kért adatokat, úgy érzékeli, hogy az információ „készen és rendelkezésre áll”.³⁰ Kétség jellemzően akkor merül fel, amikor nem lehetséges elektronikus úton – adatbázisból, lajstromból, statisztikai nyilvántartásból stb. – elvégezni a műveletet, illetve a kérelem teljesítése túlmutat egy egyszerű műveleten (például a másolat készítésén vagy az elektronikus adatlekérdezésen).³¹ Jellemzően ilyen, amikor az igényelt adat(ok) kiadásához nagyszámú adathordozó vagy adatbázis áttekintése, és a kért adatok – elektronikus úton nem, csupán hagyományos, papíralapú kereséssel elvégezhető – leválogatása szükséges. Új adat előállítására azonban nem lehet kötelezni a közfeladatot ellátó szerveket közérdekű adatigénylés alapján. Az ezzel kapcsolatos jogértelmezést a közérdekű adatigénylésről szóló fejezet → 4.4. alpontja mutatja be.

3.2. Közérdekből nyilvános adat

Az Avtv. közlönyállapot szerinti szövege a személyes adat és a közérdekű adatok fogalmát ismerte. Az adatvédelmi biztos gyakorlata során nyilvánvalóvá vált azonban az, hogy ez a közfeladatot ellátó szervek működésének, és a közpénzek felhasználásának átláthatóságát nem teszi kellő mértékben lehetővé, mivel a személyes adatok védelme, valamint egyes üzleti információk nyilvánosságára való hivatkozás a szükséges adatok megismerését ellehetetlenítette. Ilyen adatkörnek minősültek többek között a közfeladatot ellátó szervek nevében eljáró személyek feladatköriükkel összefüggő adatai.³²

A jogalkotó 2003-ban ezért egy új adatfajta, a közérdekből nyilvános adatok létrehozásával próbált egyes, a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó, egyébként nem nyilvános adatokat bizonyos körben megismerhetővé tenni. Közérdekből nyilvános adatnak minősül minden olyan, jellemzően közszférán kívüli szervezet, illetve magánszemély magánjellegű adata, amely a közfeladatot ellátó szerv kezelésében van, illetve rá vonatkozik, és amelynek

²⁷ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat, indokolás [53].

²⁸ Uo., indokolás [47].

²⁹ Uo., indokolás [55].

³⁰ Uo., indokolás [48].

³¹ Uo., indokolás [48].

³² SZIKLAY (2011): 82.

nyilvánosságát a titokban tartáshoz fűződő magánérdek korlátozásával az információhoz jutás közérdeke alapozza meg.

Az Infotv. hatályos megfogalmazása szerint közérdekből nyilvános minden olyan adat, amely nem tartozik a közérdekű adat fogalma alá, és amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendelte. (3. § 6. pont). Ezen adatok tartalmilag nem lehetnek közérdekű adatok, formailag pedig csak törvényben írható elő a nyilvánosságuk.³³

Az Alaptörvény a közérdekből nyilvános adat fogalmára nem terjeszti ki az alapjogi védelmet. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában rámutatott arra, hogy a közérdekű adatok mellett ezen adatok is az információszabadság tárgyát képezik,³⁴ az alkotmányi szintű szabályozás elmaradására és így az alkotmányos helyzetükre azonban a testület eddig nem tért ki.

Közérdekből nyilvános adatnak azok az adatok minősülnek, amelyek nem közérdekű adatok, valamilyen fokban mégis nyilvánosak. Ezek tipikusan olyan adatok, amelyek felett valakinek jogos magánérdeke áll fenn (pl. személyes adatok, üzleti titkok, szerzői jogok, banktitkok), az információszabadság érvényesülése mégis megköveteli azok megismerhetőségét. Sem a Tromsøi Egyezmény, sem más nemzetek szabályozása nem ismer hasonló fogalmat, illetve szabályozási megoldást. A közérdekből nyilvános adatok esetén jellemzően több alapjog kollíziója merülhet fel, amelyet a jogalkotó törvényben az információszabadság javára dönt el.

Ide sorolhatók a közhiteles nyilvántartásokban szereplő adatok is, mint amilyen az ingatlannyilvántartás, illetve a cégnyilvántartás is. Ezen adatok megismerésére azonban a közérdekű adatigénylés szabályait nem lehet alkalmazni,³⁵ azok más módon ismerhetők meg.

Közérdekből nyilvános az Infotv. alapján ezen túl a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek kezelésében lévő, e tevékenységükre vonatkozó, személyes adatnak nem minősülő adat is [26. § (3) bek.]. Ilyenek az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolat létesítésével összefüggő jogviszonyból származó egyes adatok is [27. § (3a) bek.], amelyek esetén a közpénzek felhasználása, az azokkal való gazdálkodás átláthatósága alapozza meg a közérdekből nyilvános jelleget.³⁶ Ide sorolhatók az állami vagyonnal való gazdálkodásra, az azzal való rendelkezésre vonatkozó olyan adatok, amelyek nem közérdekű adatok.³⁷

Elvi éllel szögezte le ugyanakkor a Kúria azt, hogy az államháztartás valamely alrendszerével szerződést kötő vállalkozónak a saját alvállalkozóival kötött szerződése nem minősülnek közérdekből nyilvános adatnak még akkor sem, ha az adatmegismerési igényvel érintett beruházás, finanszírozás közpénzből történik.³⁸ A közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló törvény értelmében közérdekből nyilvános a pályázati kiírást előkészítő, a pályázatot kiíró, a támogatási döntést előkészítő és a támogatási döntést meghozó szerv

³³ Révész–Buzás (2018a): 18–20.

³⁴ 3077/2017. (IV. 28.) AB határozat, indokolás [27].

³⁵ Infotv. 27. § (8) bekezdés.

³⁶ Révész–Buzás (2017): 18.

³⁷ Ávtv. 5. § (1) bekezdés.

³⁸ Kúria Pfv.21250/2019/6.

vagy személy által a pályázattal, a pályázati eljárással, a támogatási döntéssel összefüggésben kezelt, közérdekű adatnak és különleges adatnak nem minősülő adat is.³⁹

Ezen adatkörök jellemzően a közérdekű adatokkal azonos megítélés alá esnek. Az egyedi adatigénylések körében a közérdekű adatokra vonatkozó szabályokat rendeli alkalmazni az Infotv. a közérdekből nyilvános adatokra is [28. § (1) bek.]. A két adatkör közzétételi szabályai is azonosak.

3.3. Közadat

Az Infotv. ezen túl ismeri a közadat fogalmát is, azt huszonegy esetben használja, azonban nem definiálja. E fogalmat szintén megtalálhatjuk a közadat-újrahasznosítással összefüggésben, jóllehet a fogalmat a vonatkozó uniós szabályozás nem ismeri;⁴⁰ az egy olyan magyar sajátosság, amely tekintettel van a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok magyar dichotómiájára.

A Közadattv. értelmében ilyennek minősült az „[Infotv.-ben] meghatározott közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat, valamint a kutatási adat”.⁴¹ Ezt a fogalmat vette át a Közadattv.-t felváltó Nahtv. is, amely az adatok digitális formátumát is megköveteli többlet tényállási elemként.⁴² A kutatási adat

„digitális formátumú – a tudományos publikációtól eltérő – a kutatást végző vagy a kutatást finanszírozó szervezet által intézményi vagy tematikus adattáron keresztül nyilvánosságra hozott közadat, amelyeket közfinanszírozású tudományos kutatási tevékenység keretében gyűjtenek vagy állítanak elő, és amelyeket a kutatási folyamat során bizonyítékként használnak, vagy amelyeket a kutatói közösség általában a kutatási megállapítások és eredmények megerősítéséhez szükségessékként fogad el”.⁴³

A jogalkotó a 2022. évi LXII. törvénnyel módosította a közadat fogalmát, valamint illesztette be a jogrendszerbe a kutatási adat fogalmát. Erre valószínűleg azért került sor, hogy a közzététel információinak további felhasználásáról szóló uniós irányelv által megkövetelt adatkategóriák is meg tudjanak jelenni a magyar jogban.⁴⁴ A már nem hatályos nemzeti adatvagyonról szóló törvény értelmében a Közadattv. szerinti közadatok, valamint a személyes adatok együttesen képezik a nemzeti adatvagyon.⁴⁵ Az előbb említett 2022-es jogszabályváltoztatás a Natv. vonatkozásában is beemelte a nemzeti adatvagyon körébe a kutatási adatokat. Ezek az adatkategóriák nem tárgyai az információszabadságnak, leszámítva a köz-

³⁹ 2007. évi CLXXXI. törvény 3. § (1) bekezdés.

⁴⁰ SzÖKE (2019): 235.

⁴¹ Közadattv. 4. § 4. pont (2022. december 30-tól hatályos szövegállapot).

⁴² Nahtv. 2. § 15. pont.

⁴³ Nahtv. 2. § 20. pont, korábban a Közadattv. 4. § 13. pontja (2016. január 1-től hatályos szövegállapot, a továbbiakban a hivatkozások erre a szövegállapotra vonatkoznak).

⁴⁴ Open Data irányelv 2. cikk 8–9. pont.

⁴⁵ Natv. 2. § a) pont.

adat fogalmát, amelynek önálló jelentést szükséges tulajdonítani, és a közérdekű, valamint a közérdekből nyilvános adatokat szükséges alatta érteni. Amennyiben a jogalkotó az Infotv. fogalomhasználatában is fent kívánja tartani a közadat fogalmát, úgy érdemes lenne *sui generis*, a Közadattv.-től független fogalommeghatározást adni neki, egyértelműsítve, hogy az Infotv. által nem ismert kutatási adatok nem tartoznak ebbe a körbe.

A szabályozás ezen túl ismeri a kulturális közadat⁴⁶ és a dinamikus adat⁴⁷ fogalmát is. A kulturális közadatokat illetően a közfeladatot ellátó szervezetnek speciális közzétételi kötelezettségeik vannak, így a honlapjukon meg kell jeleníteniük, milyen kulturális közadat van a kezelésükben (ezeket milyen díjszabással és szerződéses feltételekkel lehet hasznosítani), és hogy a digitalizálásukra milyen kizárólagos szerződéseket kötöttek.⁴⁸

Az Infotv.-ben a jogalkotó a két adatfajta közös elnevezésén túl egy másfajta törvényszerkesztési technikával is él, amikor kimondja, hogy a közérdekből nyilvános adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.⁴⁹ Ezzel a megoldással az Infotv. III. fejezete akkor is a közérdekű adat kifejezést használja, amikor valójában közérdekből nyilvános adatokról is szó van, vagyis amikor a közadat kifejezés használata is indokolt volna. Ezt a következetlenséget mindenképpen szükséges lenne jogalkotási úton orvosolni.

⁴⁶ Nahtv. 2. § 19. pont, korábban a Közadattv. 4. § 6. pontja.

⁴⁷ Nahtv. 2. § 8. pont, korábban a Közadattv. 4. § 10. pontja.

⁴⁸ Infotv. 1. melléklet II. fejezet 19., 20., 21., 23. és 24. pont.

⁴⁹ Infotv. 28. § (1) bekezdés.

4. Közérdekű adatigénylés

A közérdekű adatigénylés az adatigénylő kérésével indul. A közfeladatot ellátó szervnek meg kell vizsgálnia azt, hogy valóban közérdekű adatigénylésről van-e szó, és nem más jogintézmény érvényre juttatásáról (pl. iratbetekintés, közhiteles nyilvántartás alapján megvalósuló adatszolgáltatás).

Ezt követően fel kell mérnie a szervnek, hogy rendelkezik-e a kért adatokkal, azok a kezelésében vannak-e, és hogy szükség van-e az adatszolgáltatási határidő meghosszabbítására. Amennyiben nem, úgy elutasíthatja az adatigénylést, vagy tájékoztathatja az igénylőt arról, hogy vélhetően mely szerv kezelésében vannak az adatok. Amennyiben a kért adatokkal a megfelelő formában nem rendelkezik a szerv, úgy megvizsgálja, hogy a kérés teljesítése új adat előállításával jár-e. Amennyiben igen, úgy az adatigénylés *megtagadható*.

Amennyiben rendelkezik a szerv a kért adatokkal, úgy megvizsgálja, hogy azok közérdekű adatnak, közérdekből nyilvános adatnak minősülnek-e. Amennyiben nem, úgy az adatigénylés szintén elutasítható. Amennyiben egyes adatok nyilvánosságkorlátozás alá esnek, úgy azokat felismerhetetlenné kell tenni.

A közfeladatot ellátó szerv köteles megvizsgálni azt is, hogy az adatigénylő által kért teljesítési módon teljesíthető-e az adatigénylés, vagy ehelyett más módot szükséges számára felajánlani. Ezzel összefüggésben vizsgálja azt is, milyen költségek merülnek fel, és azok megtérítésére *kötelezheti* az adatigénylőt.

Látható ez alapján, hogy egy-egy adatigénylés számos módon sikertelen lehet, számos okból elutasításra, megtagadásra kerülhet. Jelen fejezet az egyedi adatigénylésekkel kapcsolatos egyes főbb kérdéseket járja körül. Az Infotv. ezen szabályokat nem az e fejezetben szereplő formában tartalmazza, itt az igénylések elintézése szempontjából álláspontom szerint figyelembe vehető körülményeket kívántam csoportosítani. Hasznos lehet, ha a jogalkotó a terület újraszabályozása alkalmával hasonló szempontrendszert követ, és ez alapján alakít ki külön-külön paragrafusokat.

4.1. Az adatigénylés módja és megindokolása

Az Infotv. szerint szóban, írásban vagy elektronikus úton nyújtható be adatigénylés [28. § (1) bek.]. A Tromsøi Egyezmény azt mondja ki az adatigényléssel kapcsolatban, hogy a for-

mai követelmények nem terjedhetnek túl azon, ami a teljesítéshez elengedhetetlen.¹ Az adatigénylés formája meghatározhatja a felek közötti kommunikáció módját is, így amennyiben az adatigénylő e-mail-címét az adatkezelő ismeri, úgy a megtagadás tényét és annak indokait ezen az úton is közölheti az igénylővel [30. § (3) bek.].

Gyakori, hogy az Átlátszó civil szervezet által fenntartott és működtetett KiMitTud portálon,² az ott kialakított felületen keresztül adnak be adatigényléseket. Annak ellenére, hogy az Infotv. lényegében bármilyen formában lehetővé teszi az adatigénylés benyújtását, a NAIH kiemelte, hogy a közösségi médián keresztül leadott adatmegismerési kérelmekkel nem kell foglalkozni, mivel a közfeladatot ellátó szerveket nem terheli jogszabályi kötelezettség, hogy a közösségi oldalakon jelen legyenek, és az ott hozzájuk beérkező üzeneteket elolvassák, megválaszolják.³ Ez az álláspont abból a szempontból mindenképpen vitatható, hogy az Infotv. ilyen feltételt az adatigénylések benyújtásával nem támaszt, így erre hivatkozással véleményem szerint nem ignorálható az adatigénylés. A közfeladatot ellátó szervnek egyébként is figyelnie, moderálnia szükséges a közösségimédia-oldalán található tartalmat. Levine az Egyesült Államok jogának tárgyalása során egészen odáig megy, hogy szerinte el kell ismerni és a törvényi szabályozást ki kell egészíteni az információszabadság közösségi rétegével, amely az információkhoz való gyors és könnyű módja lenne, ideértve az információk közösségi médián való terjesztését is.⁴

Számos olyan eset elképzelhető, amikor az adatigénylő megadja az adatigénylés okát (pl. kutatás, szakdolgozat írása, cikkírás), más esetekben pedig evidens az ok (pl. újságíró, civil szervezet aktuális, közéleti témákban beadott adatigénylései, vagy pl. börtönstatisztikák, oktatási vagy kórházi statisztikák, az utóbbi években járványstatisztikák). Az Egyezmény szerint a kérelemben nem kell megindokolni az adatigénylést,⁵ az Infotv. hasonló rendelkezést nem tartalmaz. A Kúria szerint ezért a magyar jogszabályok nem támasztanak ilyen követelményt.⁶ Az Alkotmánybíróság szerint a közérdekű adatokhoz való hozzáférés esetén a polgárnak nem kell igazolnia az információszerzéshez való érdekeltségét, éppen ellenkezőleg: a köz szolgáltatára rendelt szervnek kell az igényelt információ esetleges megtagadását indokolnia.⁷ A Fővárosi Ítéltábla szerint azon indokkal sem tagadható meg egy adatigénylés teljesítése, hogy az adatok nyilvánosságra hozatala – az adatok elemzéséhez szükséges további információk ismerete, értékelése nélkül – helytelen értelmezéshez, téves következtetések levonásához vezetne.⁸ Ausztráliában van olyan jogirodalmi álláspont, amely szerint az adatigénylő személyes körülményei, illetve személyazonossága figyelembe vehető lehet az igénylés elbírálása során.⁹

Az Egyezménynek egyértelműen csak olyan gyakorlat felel meg, amely az adatigénylés esetleges indokait az elbírálás során nem veszi figyelembe, vagy ha figyelembe is veszi, csak az adatigénylő javára. Amennyiben a közfeladatot ellátó szerv ugyanis tudja, hogy milyen

¹ Tromsøi Egyezmény 4. cikk 3. bekezdés.

² <https://kimittud.hu/>

³ NAIH/2020/8491.

⁴ LEVINE (2012): 1728–1729.

⁵ Tromsøi Egyezmény 4. cikk 1. bekezdés.

⁶ Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény, [35].

⁷ 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, indokolás [46].

⁸ Fővárosi Ítéltábla Pf.20369/2023/3.

⁹ PATERSON–McDONAGH (2010): 528.

adatokat milyen célra szeretne felhasználni az adatigénylő, úgy azáltal az adatigénylés is pontosítható. Ezzel a közfeladatot ellátó szerv is jól jár sok esetben, hiszen a szükségesre szűkítheti az adatok körét az adatigénylő egyetértése mellett, és ezzel számos munkaórát és költséget megspórolhat.

4.2. Visszaélésszerű adatigénylések kezelése

A visszaélésszerű adatigénylésekkel az egyes országok eltérő módon próbálnak szabályozási szinten megbirkózni. Magyarországon csupán az egy éven belüli, azonos személytől származó, azonos adatkörre vonatkozó (ún. ismétlődő) adatigénylések intézménye ismert. Lehetőség van ugyanakkor arra is, hogy az adatigénylő a joggal való visszaélés általános jogelvére hivatkozással utasítsa el az adatigénylést. E fejezetben elsősorban az ismétlődő adatigényléseken alapuló megtagadási ok szükségtelensége és alkalmazásának mellőzése, továbbá egy általános, joggal való visszaélési klauzula alkalmazása mellett érvelek.

4.2.1. Egy éven belüli, ismételt adatigénylések

Az Infotv. kezdetben nem rendelkezett olyan szabállyal, ami az adatigénylői túlkapások, visszaélések esetén alkalmazható lett volna. Ilyen túlkapás lehet például az, ha egy mérges polgár valamennyi szervtől nagy számban kéri be ugyanazt az adatot, és a körülményekből nyilvánvaló, hogy egyedüli célja a szerv működésének megzavarása, erőforrásainak lefoglalása.

Csupán 2015-ben egészült ki a törvény azzal a szabállyal, miszerint az adatigénylés megtagadható akkor, ha az az azonos igénylő által egy éven belül benyújtott, azonos adatkörre irányuló adatigényléssel megegyezik, és az adatokban nem állt be változás [29. § (1a) bek.]. A törvény indokolása szerint ez a közfeladatot ellátó szervek szükségtelen többletterheit előzi meg.¹⁰ A NAIH álláspontja az volt, hogy e szabályra azért van szükség, hogy az adminisztratív terhek csökkenthetők legyenek az ismételt adatigénylések meg nem válaszolásával.¹¹ E rendelkezés így meglepő módon sem a jogalkotó, sem a jogalkalmazó interpretációjában nem a visszaélések megelőzését szolgálja. A jogszabály objektív célja azonban egyértelműen ebbe az irányba mutat.

Az Infotv. előírja, hogy az adatigénylő személyes adatait kezelni szükséges azért, hogy vizsgálni lehessen azt, hogy ugyanaz az adatigénylő egy éven belül azonos adatkörre nyújtott-e be adatigénylést, amely adatkör nem változott [28. § (2) bek.]. A KÖFOP Projekt 4. kutatási jelentése szerint e rendelkezés ellentétes a Tromsøi Egyezményvel, mert az adat kezelése nem az adatigénylés teljesítéséhez szükséges.¹² A Felek Konzultatív Tanácsa szerint a visszaélésszerű adatigénylések kezelhetők ezen a módon, az egyéves időszak azonban túl hosszú, így annak felülvizsgálata szükséges.¹³

¹⁰ 2015. évi CXXIX. törvény miniszteri indokolás 5. §.

¹¹ NAIH beszámoló 2015. 62.

¹² KÖFOP Projekt, 4. kutatás, Kutatási jelentés, 182.

¹³ Baseline Evaluation Report, 15.

Álláspontom szerint mind az adatkezelésre, mind az ismétlődő adatigénylésekre vonatkozó szabályozást deregulálni szükséges. A szabály könnyen kijátszható, hiszen az adatigénylő személyazonosságát nem feltétlenül köteles igazolni, más néven, más elérhetőséggel is igényelheti ugyanazokat az adatköröket. Ezen felül sok esetben az ugyanazon adatkört érintő adatigénylés nem is jelent többletterhet a közfeladatot ellátó szervezetnek. Ha elfogadjuk azt, hogy a szabály célja a visszaélések elleni hatékony fellépés, úgy figyelmen kívül hagyjuk azokat az eseteket, amikor nem egy adott szervhez, nem azonos adatkörre vonatkozóan nyújtanak be visszaélésszerű adatigényléseket. Ebből fakadóan nem is kezelhetők az adatigénylő valódi személyes adatai pusztán ezért, hiszen az ilyen adatkezelés – mint alapjog-korlátozás – a cél eléréséhez sok esetben nem szükséges, de arra általános jelleggel nem alkalmas, hiszen az könnyen kijátszható akár hamis adatok megadásával, akár más tárgyú adatigénylések benyújtásával, ami ellen a jog vonatkozó szabálya nem ad megfelelő biztosítékot. Ezekre figyelemmel álláspontom szerint e rendelkezés alkalmazásának felmerülése esetén az Alkotmánybíróság eljárásnak kezdeményezése szükséges az alaptörvény-ellenesség megállapítása érdekében. E helyett a joggal való visszaélésre alapítottan célszerű elutasítani az e tárgykörbe tartozó adatigényléseket is.

4.2.2. Joggal való visszaélés

A joggal való visszaélés olyan általános jogelv, amely az egész jogrendszert áthatja,¹⁴ így az valamennyi jogágba tartozó életviszony minősítése esetén felhívható. Mivel ez pusztán egy jogelv, és nem normatív szabály, így az sem az Alaptörvényben, sem más általános szabályban nem található meg. A Ptk. ezzel szemben tiltja a joggal való visszaélést. (1:5. §)

E rendelkezésbe kapaszkodván, a jogszabályfixációnak¹⁵ köszönhetően a kérdést sem a bírói,¹⁶ sem a hatósági¹⁷ jogalkalmazási gyakorlat nem akként azonosította, hogy alkalmazható-e a joggal való visszaélés az információszabadság területén (az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján egyértelműen látható, hogy igen),¹⁸ hanem akként, hogy a polgári jog alapelvei, amelyek között a joggal való visszaélés is szerepel, alkalmazhatók-e. A Kúria szerint ezt a megközelítést támogatta az is, hogy az információszabadsággal kapcsolatos peres ügyek polgári, és nem közigazgatási peres ügyek,¹⁹ a NAIH ugyanakkor aláhúzta, hogy ez még nem eredményezi azt, hogy az alapul fekvő jogviszony is polgári jogi jellegű.²⁰ Álláspontom szerint tehát a valós problémát a jogalkalmazó szervek nem is tudták azonosítani, ami teljesen más színezetet adott a problémakörnek, mivel összemosta olyan kérdésekkel, aminek a visszaélés-szerűség kizáráshoz semmi köze (pl. más alapelvek alkalmazásának lehetősége és egyáltalán értelmezhetősége, illetve a személyiségi jogi védelem létjogosultsága).

¹⁴ 3241/2015. (XII. 8.) AB végzés, indokolás [30].

¹⁵ JAKAB (2018): 2–3.

¹⁶ EBH 2013.P.16.; Kúria Pfv.21157/2018/4.

¹⁷ NAIH/2020/3433/2.

¹⁸ 3241/2015. (XII. 8.) AB végzés, indokolás [30].

¹⁹ EBH 2013.P.16.

²⁰ NAIH-2309-11/2013/V.

A joggal való visszaélésre tehát közérdekű adatigénylések teljesítésével összefüggésben is lehet hivatkozni, az az igénylés megtagadását önmagában is megalapozhatja. Ilyen esetben a jogalkalmazónak (ideértve tágabb értelemben a közfeladatot ellátó szerveket) nem szükséges felhívniuk konkrét jogszabályhelyet ahhoz, hogy jogszerű legyen az eljárásuk, hiszen a joggal való visszaélés általános jogelv, amely nagymértékben összefügg az alapul fekvő jogintézmény objektív céljával. A közfeladatot ellátó szervek érvelésük alátámasztásához hivatkozhatnak az alkotmánybíráóság gyakorlatára, az azonban *erga omnes* jellege ellenére sem képezi a joggal való visszaélés jogalapját. Egy jogirodalmi álláspont szerint a rendeltetésellenes adatigénylések nem is tartoznak az Infotv. tárgyi hatálya alá.²¹

Álláspontom szerint a visszaélések megfelelő kezelésére a joggal való visszaélés önmagában alkalmas, az az ismétlődő adatigénylések közül azokat is lefedi, amelyek visszaélésszerűek. E fogalom tartalmát azonban a bírói gyakorlatnak kell majd kialakítania. Megfelel a Tromsøi Egyezménynek is, amely szerint az adatigénylés megtagadható, amennyiben az nyilvánvalóan észszerűtlen.²² Ez az észszerűtlenség a visszaélésszerű joggyakorlásnál ugyan tágabb kört ölel fel, ám azt mindenképpen magában foglalja. A KÖFOP Projekt 4. kutatási jelentése ezért egy visszaélésen alapuló megtagadási ok helyett az észszerűtlenségen alapuló megtagadási ok törvénybe iktatását javasolja.²³ Jogszabályváltoztatás nem szükséges, azonban a jogértelmezést és az Egyezménynek való megfelelés igazolását jelentősen megkönnyítheti. A Ptk.-ra való hivatkozás dogmatikailag helytelen, törvénysértő kiterjesztése a jogszabálynak.

Fontos azonban az, hogy a visszaélés-szerűség nem vezethet ahhoz, hogy a közfeladatot ellátó szerv az adatigénylő szubjektív szándékait, és így az adatigénylés indokát vizsgálja.²⁴ A bírói gyakorlat szerint az adatigénylés teljesítése nem függ annak céljától, jogos érdekétől és nem feltétele az sem, hogy a kérelem előterjesztésére közérdekű okból kerüljön sor.²⁵ A KÖFOP Projekt 4. kutatása arra is rámutat, hogy az egyes ágazati szereplők szerint az alapjog visszaélésszerű gyakorlása nem értelmezhető, másrészt pedig az észszerűtlenség nem értelmezhető közérdekű adatigénylések esetén.²⁶

Egy esetleges jogszabáymódosítás esetén a jogalkotó figyelembe veheti a GDPR hasonló rendelkezéseit, és előírhatná azt, hogy az egyértelműen megalapozatlan, túlzó adatigényléseknél, különösen, amennyiben azok ismétlődő jellegűek, a közfeladatot ellátó szervek költségtérítést állapíthassanak meg, elutasíthassák az adatigénylést. A jogalkotó más hasonló korlátozást is tehetne (pl. az adatmegismerés kérelmező által meghatározott módja helyett betekintés lehetősége). Egy hasonló rendelkezés a Tromsøi Egyezmény észszerűségi kitételével sem ellentétes.

Összességében az mondható el, hogy az adatigénylés megtagadására sor kerülhet akkor, ha az adatigénylő az igénylésével visszaél a joggal. Gregorits Erik szerint ide elsősorban azok az esetek tartoznak, amikor az egyedi ügy körülményei alapján arra lehet következtetni, hogy az adatigénylő az igényelt adatokat valóban nem kívánja megismerni, azokkal semmit

²¹ GREGORITS (2024): 8.

²² Tromsøi Egyezmény 5. cikk 5. bekezdés ii) pont.

²³ KÖFOP Projekt, 4. kutatás, Kutatási jelentés, 76.

²⁴ Kúria Pfv.20840/2018/4.

²⁵ Kúria Pfv.20276/2016/5.

²⁶ KÖFOP Projekt, 4. kutatás, Kutatási jelentés, 76.

sem akar kezdeni, célja egyedül az, hogy a közfeladatot ellátó szervet rábírja ezek kiadására.²⁷ Ilyen az állandóan követett bírói gyakorlat szerint az is, ha az adatigénylő egy vele kapcsolatos eljárás adatait szeretné az iratbetekintési – vagy amennyiben a kérdéses ügy nem hatósági ügy, a törvény által biztosított adatmegismerési – lehetőségeket kijátszva, megkerülve, megismerni.²⁸

4.3. A közfeladatot ellátó szerv azonosítása

Azon közfeladatot ellátó szerv, amelyhez adatigénylés érkezett, meg kell, hogy vizsgálja – a közérdekű adat fogalmából adódóan is –, hogy az igényelt adatok a kezelésében vannak-e, azok az ő tevékenységeire, közfeladataira vonatkoznak-e. Amennyiben nem, úgy az adatigénylés elutasítható. Felmerül azonban a kérdés, hogy a közfeladatot ellátó szervezetnek tevőlegesen kell-e segítenie az adatigénylőt az adatgazda szervezet azonosítását illetően.

Ezzel kapcsolatosan a jogalkotó csupán 2023-ban helyezett el szabályt az Infotv.-ben. Az új rendelkezés kimondja, hogy elutasítható az adatigénylés akkor, ha a kért közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatok nincsenek a kezelésében, így annak a teljesítéséhez ezen adatok beszerzése vagy begyűjtése szükséges, különösen, ha az adat az irányítása vagy felügyelete alatt álló közfeladatot ellátó szerv kezelésében van [30. § (2a) bek. a) pont]. Míg az Infotv. szerint a megkeresett szerv elutasíthatja az adatigénylést, addig a Tromsøi Egyezmény szerint ilyen esetekben vagy meg kell küldeni az adatigénylést a hatáskörrel rendelkező szervhez, vagy tájékoztatni kell az igénylőt, mely szervhez fordulhat.²⁹ Ebből fakadóan az Infotv. vonatkozó módosítása egyezményesértő, mert erre nem biztosít lehetőséget.

Az Infotv.-ben szabályozott elutasítási ok diszkrecionális, így a közfeladatot ellátó szerv más szervtől be is szerezheti az adatot, és teljesítheti az adatigénylést e más szerv helyett. Álláspontom szerint ez a lehetőség is egyezményesértő helyzethez vezet, és hasonlóvá teszi ilyen esetekben a megkeresett, közfeladatot ellátó szervet a nemzeti adatszolgáltatást teljesítő NAVÜ-höz, hiszen a megkeresett közhatalmi szerv az adatot megismerni kívánó személy és az azt birtokló szerv között ékelődik az adatigénylésben. Ez mindenképpen rossz gyakorlatnak tűnik, és nem is igazán teszi egyértelművé, ilyen esetekben mely közfeladatot ellátó szervnek miért van felelőssége (pl. határidők betartása, felismerhetetlenné tétel stb.).

Az Infotv. csupán részben, a magyar közfeladatot ellátó szerveken kívül rendezi a kérdést. A törvény szerint abban az esetben, ha

„az igénylés olyan adatra vonatkozik, amelyet az Európai Unió valamely intézménye vagy tagállama állított elő, az adatkezelő haladéktalanul megkeresi az Európai Unió érintett intézményét vagy tagállamát és erről az igénylőt tájékoztatja. A tájékoztatás megtételétől az Európai Unió érintett intézménye vagy tagállama válaszáig az adatkezelőhöz való beérkezéséig terjedő időtartam az adatigénylés teljesítésére rendelkezésre álló határidőbe nem számít bele.”³⁰

²⁷ GREGORITS (2024): 5.

²⁸ BH2022.16.

²⁹ Tromsøi Egyezmény 5. cikk (2) bekezdés.

³⁰ Infotv. 29. § (2a) bekezdés.

Ennek megfelelően az Európai Unió intézményeinek dokumentumaihoz való hozzáférésről rendelkező rendelet is előírja, hogy amennyiben

„valamely tagállamhoz a birtokában lévő, valamely intézménytől származó dokumentum iránti kérelem érkezik, a tagállam konzultál az érintett intézménnyel olyan döntés meghozatala érdekében, amely nem veszélyezteti e rendelet céljainak megvalósítását, kivéve, ha egyértelmű, hogy a dokumentum közzé tehető, illetve nem tehető közzé. A tagállam a kérelmet átirányíthatja az intézményhez.”³¹

A környezeti információkkal összefüggésben a Kvt. előírja azonban, hogy

„[h]a a megkeresett szerv nem rendelkezik a kért környezeti információval, az információ megismerésre vonatkozó igényt köteles a környezeti információval rendelkező szervnek megküldeni és erről az igénylőt értesíteni vagy tájékoztatni, hogy a kért információt mely környezeti információval rendelkező szervtől igényelheti”.³²

E rendelkezés alkalmazására a hagyományos jogalkalmazási, jogértelmezési technikákat is segítségül hívva úgy tűnik, a környezeti információnak nem minősülő közérdekű adatok esetén nincsen lehetőség. Ennek egyik oka az, hogy az Infotv. a *későbbi* szabály, amely ilyen vagy hasonló rendelkezést nem tartalmaz, a másik, hogy a Kvt. *speciális* szabályozás, amely az Infotv.-beli általános szabályozásra nem vonatkoztatható. A rendszertani (kontextuális) értelmezés viszont támogatja azt, hogy a környezeti információkon túl analogikusan alkalmazásra kerüljön ez a rendelkezés, amit az is segít, hogy annak felhatalmazása általános: nem csak a környezeti információkra vonatkoztatható, hanem bármilyen közérdekű adatra, és bármilyen közfeladatot ellátó szervre is. Álláspontom szerint ez az alapvető támogatási funkció következik az alapjogból fakadó kötelezettségekből is. Ki kell emelni, hogy az állam polgáraival szemben elsősorban az államhatalom szervei azok, amelyek az állami intézmények, különösen a köz-, azon belül is az államigazgatás rendszerét átlátják, tisztában vannak az egyes feladat- és hatáskörökkel, így az erre vonatkozó információkat egy közérdekű adatigénylés során is kötelesek megosztani az igénylővel.

A KÖFOP Projekt arra az eshetőségre is kitér, ha az adatigénylés teljesítésével összefüggésben egy másik szerv megkeresése és azzal való egyeztetés szükséges. Ilyen esetben a teljesítési határidőre ennek kihatása van.³³ Álláspontom szerint célszerű ilyen esetben is objektív határidőt megszabni, amivel a teljesítési határidő meghosszabbodik – ez szintén lehet öt nap, vagy öt és tizenöt nap közötti időtartam. Ilyen eset lehet az, ha a döntéshozatal több szerv között oszlik meg, és egyes szervek csupán előkészítési, véleményezési funkciót töltenek be.

³¹ Az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről 5. cikk.

³² Kvt. 12. § (6) bekezdés.

³³ KÖFOP Projekt, Összefoglaló jelentés döntéshozók részére, 14.

A Tromsøi Egyezmény szerint, ha

„a közhatalmi szerv nem rendelkezik az igényelt közérdekű adatot tartalmazó irattal, vagy nincs hatásköre arra, hogy az adatigénylést teljesítse, akkor – ha ez lehetséges – az adatigénylést meg kell küldenie a hatáskörrel rendelkező közhatalmi szervhez, vagy az igénylőt tájékoztatnia kell arról, hogy mely hatáskörrel rendelkező közhatalmi szervhez fordulhat”.³⁴

Egy ilyen tájékoztatási kötelezettség létét támasztja tehát alá az Egyezmény szabályozása is, amellyel ellentétes gyakorlat fenntartása egyezményesértő helyzetet eredményezne, és lényegében az Európa Tanács jogának megsértését is jelentheti, amelyet a hazai bírói fórumokon túl az Emberi Jogok Európai Bírósága is figyelembe vehet. A Felek Konzultatív Tanácsa szerint nem elegendő önmagában az, hogy a NAIH gyakorlatában egy ilyen kötelezettség létét kimunkálta, mert azt a gyakorlatban nem mindig követhetik. Ezért azt javasolta, hogy a jogalkotó az Infotv.-ben helyezzen el ezzel kapcsolatos szabályt.³⁵

A NAIH vizsgálta azt a kérdést is, hogy a megkeresett szerv jogszerűen továbbíthatja-e az adatigénylő adatait a közérdekű adatokat kezelő közfeladatot ellátó szervhez, és arra a megállapításra jutott, hogy ez alapvetően nem sérti az adatvédelmi szabályokat, jogalapja kellően igazolható.³⁶ A Hatóság is támogatja az Egyezménynek megfelelő gyakorlat követését.³⁷ Az észtt szabályozás például tartalmaz ilyen áttételi kötelezettséget.³⁸

Az infoszab.hu oldalon közzétett mintaszabályzat szerint az adatigénylés beérkezését követően a közfeladatot ellátó szerv megvizsgálja, hogy „a Szerv kezelésében van-e az igényelt információ; [...] [és] amennyiben az igényelt információ nem a Szerv kezelésében van, azonosítható-e az igényelt információ tekintetében adatkezelőnek minősülő személy vagy szervezet.”³⁹ Fontos, hogy az ilyen megkeresés nem minősül az Ákr. szerinti áttételnek, mert nem közigazgatási hatósági eljárásról van szó.⁴⁰

Álláspontom szerint azonban ezt a segítségi, tájékoztatási kötelezettséget ennél is tágabban érdemes felfogni és szabályozni, hiszen számos olyan eset lehet, amikor a megkeresett szerv nem tudja pontosan, hogy melyik szervnél lehet az igényelt közérdekű adat. Ennek megfelelően azt szükséges előírni, hogy a közfeladatot ellátó szervnek minden észszerű intézkedést meg kell hoznia annak érdekében, hogy kiderítse, melyik közfeladatot ellátó szerv kezelésében van a keresett közérdekű adat. Ilyen észszerű erőfeszítésnek minősül különösen azon közfeladatot ellátó szervek megkeresése, akiknek a feladat- és hatásköre alapján észszerűen feltételezhető, hogy a közérdekű adat a kezelésükben lehet, illetve minden más olyan információ, amellyel a megkeresett szerv rendelkezhet. Erről célszerű az adatigénylőt

³⁴ Tromsøi Egyezmény 5. cikk (2) bekezdés.

³⁵ Baseline Evaluation Report, 14–15.

³⁶ NAIH-1096-16/2023.

³⁷ NAIH 2023-as beszámoló, 149.

³⁸ KÖFOP Projekt, Összefoglaló tanulmány, 62.

³⁹ KÖFOP Projekt, Közérdekű adatigénylés teljesítésének alapjául szolgáló mintaszabályzat 12. § (3) bekezdés e)–f) pont.

⁴⁰ NAIH-1096-16/2023.

is tájékoztatni minden esetben, hiszen az olyan lényeges – általa nem ismert vagy nehezen kideríthető – információkat is tartalmazhat, amely segítheti őt a releváns közhatalmi szerv azonosításában.

Jelenleg ugyan az Infotv. nem tartalmaz erre vonatkozó rendelkezést, erre vonatkozó szabályokat a fenti szempontok figyelembevételével, és az adott szervhez igazításával az egyedi adatigénylésről szóló szabályzatba érdemes beépíteni. E rendelkezés az adott szervhez elsősorban azért igazítható, hogy a feladat- és hatásköreire figyelemmel a szabályzat számításba veszi, hogy mely (társ)szervek megkeresése lehet elsősorban releváns.

4.4. Új adatok előállításának kötelezettsége

Az egyedi adatigénylések sok esetben rávilágíthatnak egy-egy szerv nem megfelelő iratkezelési gyakorlatára, mivel sok esetben evidensnek tűnő információk megtalálása, leválogatása a vártnál több időt vesz igénybe. Így például a a Bszi. az elvi tétel vagy a rövid tartalom közzétételét írja elő egyes bírósági határozatokkal összefüggésben,⁴¹ jöllehet a Bírósági Határozatok Gyűjteményében e két kategória nincsen elkülönítve, így nem is állapítható meg, mi minősül elvi tartalomnak és mi rövid tartalomnak.⁴² Problematikus ezzel összefüggésben az is, hogy a két fogalmat a Bszi. nem határozza meg, így azok értelmezése bíróságokként eltérő lehet.⁴³

Az Emberi Jogok Európai Bírósága rá is mutatott arra, hogy az információgyűjtés várható nehézségére hivatkozva nem tagadható meg az adatok átadása akkor, ha a szóban forgó nehézség a közfeladatot ellátó szerv gyakorlatából származik.⁴⁴ Másrészről azonban felvetheti azt a kérdést is, hogy a közfeladatot ellátó szervek milyen mértékben kötelesek a kezelésükben levő információkat rendszerezni, azokból vagy azoktól függetlenül új adatot előállítani. Ez elsősorban az adatigénylés teljesítése szempontjából bírhat relevanciával, de távolról kapcsolódik azon kérdéshez is, hogy a közfeladatot ellátó szerveket mennyiben illetheti meg az adatbázisokkal kapcsolatos jogi védelem, és mennyiben hivatkozhatnak rá. Ez utóbbi kérdéskör tárgyalására az adatigénylés teljesítésének korlátozásával összefüggésben kerül sor.

Az új adat előállításának kérdését a jogalkotó csupán 2023-ban rendezte. Az Infotv. értelmében az adatigénylést a szerv megtagadhatja akkor, ha a teljesítés a ténylegesen a kezelésében lévő közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatok összevetése útján a kezelésében

⁴¹ Bszi. 163. § (1b) bekezdés.

⁴² Álláspontom szerint az elvi tétel vagy egy jogszabályhely értelmének pontosítása, konkretizálása, vagy a hatálya alá tartozó, azon belül elkülöníthető egyes életviszonyok vonatkozásában alkalmazandó konkretizált norma, amely absztrakt/általános jellegénél fogva valamennyi, a hatálya alá tartozó jövőbeni tényállásra alkalmazandó mindaddig, amíg az elbírálás alapjául szolgáló életviszonyok nem változnak meg, vagy nem merül fel olyan tényállási elem, amely esetek meghatározott körét tekintve újabb elvi tétel megfogalmazását teszi szükségessé. Nem minősül elvi tartalomnak ezért a jogszabály szövegének megismétlése, a túl konkrét megfogalmazás, különösen, ha az a felek perbeli elnevezését is tartalmazza. Elvi tartalomnak minősülhet a korábban állandóan követett bírói gyakorlat első, szó szerinti átvétele, hiszen az korábban mint elvi tétel nem volt megjelölve. A rövid tartalom ennél egyszerűbben definiálható: az az ügy legfontosabb elemét, szempontjait, a középpontban álló jogintézmény elnevezését tartalmazza jellemzően.

⁴³ SCHULTZ (2022a): 78–84.

⁴⁴ Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország, [169].

lévő adatokhoz képest új adat előállítását teszi szükségessé.⁴⁵ Mivel a jogalkotó az ‘új adat előállítása’ fordulatot, és az ahhoz kapcsolódó ‘adatok összevetése’ fogalmát nem részletezi, így a korábbi ítélkezési gyakorlat és annak fejlődése továbbra is releváns ennek meghatározásához. Az Infotv.-t módosító törvény miniszteri indokolása ugyanis szintén nem ad fogódzót e szabály alkalmazásához és értelmezéséhez.⁴⁶

A bírói gyakorlat ezzel a kérdéssel már viszonylag korán szembesült, az első ezzel foglalkozó közzétett kúriai határozat 2013-ból származik (az Avtv. alapján 2009-ben született bírósági határozat a kérdésben),⁴⁷ és a köztársasági elnökök kegyelmi döntéseinek statisztikáinak kiadására irányult egyes bűncselekmények szerinti bontásban. Az ügyben a Kúria megállapította, hogy a szerv nem kezeli a kért adatokat éves szinten bűncselekmények szerinti bontásban, így az adatigénylést elutasította.⁴⁸ Nem vetette fel ugyanakkor azt, hogyan lennének ezek az adatok mégis megszerezhetők, megismerhetők.

Álláspontom szerint ilyenkor – a felek együttműködési elvének megfelelően – elsősorban az adatigénylés pontosítására lenne szükség, hiszen ha a szerv által elő nem állítandó adatokhoz szükséges információk a szerv kezelésében vannak, úgy azokat megfelelő formában átadhatja. Ez különösen így van arra tekintettel is, hogy az adatigénylő sok esetben nincsen birtokában annak az információnak, hogy milyen módon kezel vagy nem kezel egy szerv bizonyos adatokat. Ezen követelmény vizsgálatára a bírósági határozatban álláspontom szerint ki szükséges térni, hiszen csak ezzel lehet az adatigénylőt segíteni, hogy a kérdéses információkhoz hozzájusson.

Ezt követően számos ügyben merült fel az új adatok előállításának a kérdése, és a Kúria minden esetben elutasítóan közelített a kérdéshez, arra kevésbé helyezett hangsúlyt, hogy az adatigénylő nincsen birtokában annak az információnak, hogy a közfeladatot ellátó szerv milyen adatokat milyen formában kezel, és arra sem igazán, hogy erre tekintettel az adatigénylőknek elsősorban nem elutasítani, hanem támogatni kellett volna az adatigénylőket az adatok azonosításában, vagy számukra alternatív megoldást kínálni, mint amilyen a közadat-újrahasznosítás vagy a nemzeti adatvagyonon alapuló adatszolgáltatás.

Egy 2015-ös ügyben az adatigénylő megjelölt helyrajzi számok, a tulajdonszerzési jogcím és az 1/1 arányú tulajdoni hányad alapján kérte ingatlanokra vonatkozó adatok kiadását. A Kúria elvi élel mondta ki, hogy amennyiben a kért adatok nem állnak az adatkezelő rendelkezésére, úgy a közfeladatot ellátó szerv nem kötelezhető azok előállítására, mert kizárólag a kezelésében lévő közérdekű adatok kiadására köteles. Abban az esetben, ha a kért adatot nem állították elő, az adatkezelő az adatkérést nem tudja teljesíteni, új adatsor előállítására nem kötelezhető.⁴⁹

Egy másik ügyben az összes személyijövedelemadó-bevallás számos adatkörét érintő igényléssel összefüggésben a bíróság szintén hasonló megállapításra jutott. Kiemelte, hogy a szerv akkor nem köteles az új adatot előállítani, amennyiben az számottevő nehézséggel járna. Hivatkozik a Kúria arra is, hogy az jelentős munkaerő-ráfordítást igényelne azon túl,

⁴⁵ Infotv. 30. § (2a) bekezdés b) pont.

⁴⁶ 2023. évi CI. törvény miniszteri indokolása a 109–111. és 116. §-hoz.

⁴⁷ BH2009. 81.

⁴⁸ Kúria Pfv.20389/2013/4.

⁴⁹ Kúria Pfv.20663/2015/4.

hogy ahhoz informatikai fejlesztés is szükséges volna.⁵⁰ A döntés nem veszi figyelembe, hogy egyébként kötelessége lenne-e a szervnek az adatigénylés szerinti formában kezelnie az adatokat. Az alternatív adathozzáférési módokról való tájékoztatás ebben az esetben is fontos szempont még ilyen eltúlzott mértékű adatigénylések esetén is, hiszen nem tudni, hogy miért van szüksége az adatokra az adatigénylőnek.

A fentiekől eltérően arra is van pozitív példa a magyar joggyakorlatban, hogy a bíróság segítse az adatigénylőt akkor is, ha közérdekű adatigényléssel *közvetlenül* nem szerezhették meg az adatok. Az ügyben a felperes adatmegismerési igénye arra irányult, hogy a szerv (társulás) részéről 2012-ben az ügyeleti tevékenység ellátására mikor és melyik utcában került sor Érpatak közigazgatási területén. A döntés kiemelte, hogy az igényelt adatokat tartalmazó önálló kimutatással a szerv nem rendelkezett, azonban a kérelem teljesítéséhez szükséges kimutatás a háziorvosi kórlapokból, az ügyeleti naplóból, a számítógépbe bevitt adatokból és a betegforgalmi naplóból megállapítható adatokból elkészíthető.⁵¹ A bíróság ettől függetlenül az adatigénylés elutasításával értett egyet, hiszen a kérdéses adatok nem voltak a szerv kezelésében. A döntés azonban kellőképpen bizonyítja, hogy az új adat előállításának a kérdéskörét elsősorban nem elutasítási okként szükséges kezelni, hanem azt az adatigénylés pontosítása, valamint párhuzamos igények azonosítása és adatigénylővel való közlése oldaláról szükséges megközelíteni.

A Kúria egy döntésében kifejtette, hogy a bíróságok kizárólag azzal foglalkozhatnak, hogy az igényelt adat a szerv kezelésében van-e, így a hiány okát vagy az iratkezelésre vonatkozó szabályok megtartását nem vizsgálhatja.⁵² Véleményem szerint ez helytelen álláspont. A BHGY elvi és rövid tartalomra vonatkozó példáját alapul véve létható, hogy a két adatkör megkülönböztetése az OBH-nak és a bíróságoknak jogszabályból fakadó kötelezettsége, ezen adatokat külön-külön kell kezelnie. Jelenleg egyben kezelik ezen adatokat, mint 'elvi és rövid tartalom'. Amennyiben valaki egyedi adatigénylést nyújtana be kizárólag az elvi tartalmak megismerése céljából, úgy a Kúria érvelése alapján elutasítható az adatigénylés, hiszen az OBH nem kezeli ezt az információt. Ezzel viszont a közfeladatot ellátó szerv nem lehet számonkérni a közfeladatának megfelelő ellátását és a megfelelő adatkezelést sem. (A Bszi. vonatkozó rendelkezése alapján a két adatkategória egyértelműen el kell, hogy térjen egymástól, így az adatok együttes kiadása elméletileg nem elfogadható). Álláspontom szerint tehát a közfeladatot ellátó szervek nem mentesülhetnek a közfeladataikkal összefüggő adatok megismerésére irányuló igények teljesítése alól pusztán azért, mert ezen adatokat azért nem kezelik, mert a jogszabályból fakadó kötelezettségeiknek nem felelnek meg.

A NAIH szerint ha a kért adatok előállítása szükséges, meg kell állapodni erről az adatkérővel, aminek során figyelembe kell venni többek között a közfeladatot ellátó szervnél rendelkezésre álló emberi-ügyintézési kapacitást, valamint az előállításához szükséges szoftver összetettségét.⁵³ A hatósági álláspont tehát nagyobb mértékben épít a felek együttműködésére. Ez az álláspont támogatandó, hiszen a közfeladatot ellátó szerv terheit csökkenti az, ha az adatigénylő szűkíti a megismerni kívánt adatok körét.

⁵⁰ Kúria Pfv.21580/2015/8.

⁵¹ Kúria Pfv.22104/2015/4.

⁵² Kúria Pfv.20150/2016/4.

⁵³ NAIH-4927/2012/V.

Az is előfordulhat, hogy az információnak csak egy része van a szerv kezelésében, a másik része más szervnél található. Ekkor a szerv nem köteles az adatokat beszerezni és egységesíteni. Erre a külön törvényben szabályozott nemzeti adatvagyonon alapuló adatszolgáltatás útján van lehetőség, egyebekben a szervnek csak annyiban kell eleget tennie az adatigénylésnek, amennyiben az a rá vonatkozó adatokat érinti.⁵⁴ További eshetőség az, hogy egyes adatok a szerv jogelődjének nyilvántartásán keresztül vannak csupán a kezelésében.⁵⁵

A joggyakorlat szerint az adatkezelő tehát az Infotv. 26. § (1) bekezdése alapján sokáig csak a kezelésében lévő közérdekű adatok kiadására volt köteles. A korábban állandóan követett ítélkezési gyakorlat szerint ha a kért adatot az igényelt formában nem állították elő, az adatkezelő az adatkérést nem tudja teljesíteni, mert csak a létező és általa kezelt adat közlésére köteles. Az adatkezelő a rendelkezésére nem álló, a meglévő adatokból általa össze nem állított, új adatsor előállítására nem kötelezhető.⁵⁶ A KÖFOP Projekt eredményterméke szerint szükség van egy új adatok előállítására vonatkozó megtagadási (mentesülési) okra.⁵⁷ Álláspontom szerint erre nincsen szükség, ilyen esetben ugyanis a közérdekű adat fogalmának 'kezelésében van' fogalmi eleme nem teljesül, így az adatigénylést ennek hiányára tekintettel kell elutasítani.

Ezen a gyakorlatán egyértelműen először 2016-ban változtatott a Kúria egy ügyben, amelyben az adatigénylő a helyi önkormányzat lakásgazdálkodásával kapcsolatos, bérlakásokra vonatkozó szerződésekkal kapcsolatos adatok kiadását kérte. A döntésben a bíróság aláhúzta, hogy csak abban az esetben nem terheli az új adat előállításának kötelezettsége, ha az adatok létrehozása számottevő nehézséget, erőfeszítést jelentene. Itt a bíróság tehát már fordított logikát alkalmaz, hiszen mintegy kivételként vizsgálja, hogy mikor nem szükséges az adatigénylés teljesítése, ha az új adat előállításával is jár. Az indokolás azt is kiemeli, hogy ennek során azt is figyelembe lehet venni, hogy más önkormányzatok az adatigénylést teljesítették, így számukra az adatok előállítása nem okozott nehézséget.⁵⁸

A kérdéskört 2018-ban az Alkotmánybíróság is vizsgálta, ezzel kapcsolatos érdemi megállapítást azonban nem tett.⁵⁹ Az alapügy tényállása szerint az adatigénylő a Kúriához az előtte folyamatban levő és legalább hét éve tartó polgári peres eljárások listájának vonatkozásában szeretett volna megismerni egyes adatköröket.⁶⁰ A döntésben a testület két nagy adatszoportot különböztet meg:

- azokat, amelyek valamilyen (egyszerű vagy körülményes) módon kikereshetőek, és közérdekű adatnak minősülnek, azaz az adatkezelő közfeladatával összefüggő adatok; illetve

⁵⁴ Kúria Pfv.22026/2015/4.

⁵⁵ Kúria Pfv.20150/2016/4.

⁵⁶ Kúria Pfv.22144/2011/7., Kúria Pfv.20389/2013/4., Kúria Pfv.20130/2015/4., Kúria Pfv.21941/2010/5., Kúria Pfv.20871/2008/9. Kúria Pfv.22104/2015/4.

⁵⁷ KÖFOP Projekt, Összefoglaló jelentés döntéshozók részére, 10.

⁵⁸ Kúria Pfv.21670/2016/7.

⁵⁹ 3126/2018. (IV. 9.) AB végzés.

⁶⁰ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat.

- a kezelt (közérdekű) adatokon túli olyan új, minőségileg más adatokat, amelyeket az általa egyébként kezelt adatok összevetése útján állít elő, mint amilyenek a statisztikák, kimutatások, az adatokat magyarázó anyagok állítson elő vagy az adatokból következtetések.⁶¹

Elvi éllel szögezte le az Alkotmánybíróság is, hogy új adatsor létrehozására nem köteles a közfeladatot ellátó szerv, mert ilyen kötelezettség az Alaptörvényből nem következik.⁶² Kiemelte a testület azt is, hogy a közfeladatot ellátó szervezetnek figyelemmel kell lenniük rá, hogy az alapjog gyakorlását, az információk megismerését nehogy szükségtelenül korlátozzák.⁶³ Ezt a szempontrendszert a Kúria is átvette.⁶⁴

Az Alkotmánybíróság döntésében elsősorban az állami szervek preferálása jelenik meg, hiszen – ahogyan a testület fogalmaz – az adatigénylő nem formálhat jogot arra, hogy helyette más végezze el a hozzáférhető adatok leválogatását,⁶⁵ tehát nem élhet vissza a jogintézmény céljával. Álláspontom szerint ez ugyanakkor nem helyes felfogás, hiszen – értelemszerűen – az adatigénylő nem végeztethet el olyan tevékenységet a közfeladatot ellátó szervekkel, ami nem feladatuk. Elsősorban nem azt szükséges vizsgálni, hogy vajon az adatigénylő milyen módon kíván visszaélni egy jogintézménnyel, hanem hogy milyen módon segíthetők a polgárok abban, hogy (1) megtalálják az adat megismerését lehetővé tevő jogintézményt, (2) megtalálják a megfelelő közfeladatot ellátó szervet, aki az adatokkal rendelkezik, (3) tisztában legyenek azzal, milyen adatot kezelnek a szervek, valamint (4) ha nem létező adatkört szeretnének megismerni, úgy a szervek az elutasítás helyett a pontosításra hívják fel őket. Amennyiben ugyanis a közfeladatot ellátó szerv valamennyi vonatkozó szabályt betart, a jogintézménnyel eleve nem tud visszaélni az adatigénylő. Ezeket a szempontokat nagyobb mértékben szükséges lenne figyelembe venni a jogalkalmazási gyakorlatban.

4.5. Az adatigénylés pontosítása

Az adatigénylő sok esetben nincsen tisztában azzal, hogy az adat valóban a szerv kezelésében van-e, illetve hogy az milyen formában áll rendelkezésre, emiatt az adatok körét az igénylésben ennél bővebben is megjelölheti azon okból, hogy azok közül biztosan megtalálja a számára hasznos információkat.⁶⁶ Ez az információhiány egyrészt jelentősen megnehezíti, hogy megfelelő, pontos kérelmet tudjon beadni, másrészt pedig feleslegesen le is terheli a közfeladatot ellátó szerveket, hiszen sok olyan adatot is elő kell készíteni, át kell adni az adatigénylőnek, amelyekre ténylegesen nincsen szüksége, és amelyeket nem fog felhasználni.

⁶¹ Uo., indokolás [59].

⁶² Uo., indokolás [60].

⁶³ Uo., indokolás [61].

⁶⁴ Kúria Pfv.20901/2020/12.; Kúria Pfv.21767/2019/6.

⁶⁵ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat, indokolás [59].

⁶⁶ Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény, [34].

Az is előfordulhat, hogy azért jelöli meg bővebben az adatok körét, hogy a számára szükséges adatok megjelölésével esetleg ne fedje fel az adatigénylés célját. Az is lehetséges, hogy a közfeladatot ellátó szerv azért nem tudja teljesíteni az adatigénylést, mert az igénylő az információhiányára tekintettel nem tudta érhetően körülhatárolni a számára szükséges adatokat. A jogértelmezési gyakorlat hajlik az adatigénylők megsegítésére, és nem támogatja általános jelleggel az adatigénylés teljesítésének az elutasítását. A Fővárosi Ítéltábla szerint amennyiben az adatigénylésből egyértelműen kitűnik, hogy az milyen jellegű adatok kiadására irányul, az adatkezelőnek a nem pontos fogalmakkal megjelölt, de egyértelműen azonosítható adatok vonatkozásában is teljesítenie szükséges az adatigénylést.⁶⁷

Az Infotv. értelmében az adatkezelő felhívja az igénylőt az igény pontosítására, amennyiben az adatigénylés nem egyértelmű [28. § (3) bek.]. A Tromsøi Egyezmény szerint pedig segítenie kell az azonosításban, amennyire ez lehetséges.⁶⁸ A Kvt. szerint a környezeti információval rendelkező szerv az információ megismerésre vonatkozó igény beérkezésétől számított 5 napon belül felhívja az igénylőt az igénye pontosítására, ha az túlzottan általános, vagy tartalma alapján a megismerni kívánt környezeti információ nem állapítható meg [12. § (7) bek.]. Az Egyezménynek a magyar jog alapvetően megfelel, azonban célszerű lehet mind az Egyezmény, mind a Kvt. speciális szabályaival kiegészíteni az Infotv. rendelkezését. Jogszabálmódosítás hiányában a Kvt. rendelkezései analóg módon valamennyi adatigénylés esetén alkalmazhatók, ilyen jellegű szabályt a közfeladatot ellátó szervek az adatigénylések elintézéséről rendelkező szabályzatokban is elhelyeznek. A KÖFOP Projekt Közérdekű adatigénylés mintaszabályzata⁶⁹ szintén tartalmaz rendelkezéseket az adatigénylés pontosítása tekintetében, azonban a közfeladatot ellátó szervekre bízta ennek belső határidejét.⁷⁰ A projekt döntéshozókat célzó eredményterméke szerint e pontosítási határidő ötnapos, amely a teljesítési határidőbe nem számít bele.⁷¹ Az ilyen szabályozás támogatható.

A bírói gyakorlat szerint a pontosításra az igény beérkezését követő legfeljebb 15 napon belül van lehetőség.⁷² Ez álláspontom szerint nem feltétlenül egyeztethető a jogszabály céljával, de ennél rövidebb határidőre lenne szükség, hiszen az adatkezelőnek a legrövidebb idő alatt kell eleget tenni az igény teljesítésének, így amennyiben megvizsgálja a bejelentést, és azt 15 napon belül teljesítenie kell, úgy a pontosítás határideje nem lehet azonos a teljesítés határidejével. Ebből fakadóan javasolt az egyedi adatigénylések teljesítésével összefüggő szabályzatban ennél rövidebb időt meghatározni. A Fővárosi Ítéltábla azt is kiemelte, hogy a pontosítás teljesítését követően a teljesítési határidő nem hosszabbítható meg.⁷³

⁶⁷ Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20127/2020/5.

⁶⁸ Tromsøi Egyezmény 5. cikk (1) bekezdés.

⁶⁹ <https://infoszab.hu/node/133>

⁷⁰ KÖFOP Projekt, Közérdekű adatigénylés teljesítésének alapjául szolgáló mintaszabályzat, 13. § (2) bekezdés.

⁷¹ KÖFOP Projekt, Összefoglaló jelentés döntéshozók részére, 14.

⁷² Fővárosi Ítéltábla Pf.20053/2021/6.

⁷³ Uo.

4.6. Teljesítés és az adatmegismerés módjai

4.6.1. Adatigénylő által kívánt mód és alternatívái

Az Infotv. szerint az adatigénylésnek közérthető formában, valamint az igénylő által kívánt formában, illetve módon kell eleget tenni, amennyiben ezt az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv aránytalan nehézség nélkül teljesíteni képes.⁷⁴ Az Infotv. szerint az igénylő a tárolás módjától függetlenül másolatot kaphat az adatokat tartalmazó dokumentumról.⁷⁵

A törvény azzal is segíti az adatigénylőket, hogy előírja a közfeladatot ellátó szervek számára, hogy az adatigénylőt a másolatkészítést nem igénylő lehetőségekről az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell.⁷⁶ Az adatigénylést betekintés útján is teljesíteni lehet. A betekintés felajánlása érdemben akkor minősül joghatályos teljesítésnek, ha az igénylő az eredetileg kért közlési mód helyett azt kifejezetten elfogadja.⁷⁷ A NAIH gyakorlatában arra is lehetőséget lát, hogy az adatigénylők az adatkezelővel történt egyeztetést követően bármikor úgy dönthessenek, hogy módosítják azt a formát, illetve módot, ahogyan a közérdekű adatokat meg szeretnék kapni.⁷⁸

A Tromsøi Egyezmény szerint ha egy közérdekű adatot tartalmazó iratot hozzáférhetővé tettek, az igénylőnek joga van választani, hogy az eredeti példányt vagy annak egy másolatát megtekintti, vagy arról másolatot kér a választása szerinti – a szervnél elérhető – formában vagy formátumban, kivéve, ha az erre vonatkozó kívánsága észszerűtlen.⁷⁹ Az Egyezmény szerint a közhatalmi szerv a közérdekű adatot tartalmazó irathoz való hozzáférést úgy is biztosíthatja, hogy az igénylőnek könnyen hozzáférhető alternatív forrásokat ajánl.⁸⁰

4.6.2. Digitális úton való teljesítés feltételei

Az Infotv. azt nem írja elő, hogy az elektronikusan teljesített adatigénylések esetén az adatok és az iratok könnyen kezelhetők és felhasználhatók legyenek. Álláspontom szerint a nyílt hozzáférésű adatokról szóló irányelvnek az adatok és az azokat tartalmazó dokumentumok formátumaira vonatkozó rendelkezései az egyedi adatigénylésekre is alkalmazandók az elektronikus közzététel, valamint a közadat-újrahasznosítás mellett is. Eszerint a nyilvánosságra hozott adatok formátuma nyílt, géppel olvasható, hozzáférhető, fellelhető és továbbfelhasználható kell hogy legyen.⁸¹

⁷⁴ Infotv. 30. § (2) bekezdés.

⁷⁵ Infotv. 29. § (3) bekezdés.

⁷⁶ Infotv. 29. § (4) bekezdés.

⁷⁷ NAIH/2018/436/V.; Kúria Pfv.22360/2017/11.

⁷⁸ NAIH beszámoló 2019. 106.

⁷⁹ Tromsøi Egyezmény 6. cikk (1) bekezdés.

⁸⁰ Tromsøi Egyezmény 6. cikk (3) bekezdés.

⁸¹ Open Data irányelv 5. cikk (1) bekezdés.

A közfeladatot ellátó szervek sok esetben nem szerkeszthető formátumban (pl. .odt, .doc vagy .rtf) tesznek közzé információkat, hanem PDF formátumban, amiből az adatki-nyerés, az adatok másolása nehézkes. Ennek az indoka sok esetben a fájlok módosítástól, megmásítástól való védelme. Álláspontom szerint – ahogyan az a gyakorlatban is látható sok esetben – a nem szerkeszthető dokumentumok esetében is van erre lehetőség, így ez nem véd kellően a módosítás ellen. Sajnálatos módon a NAIH is PDF formátumban teszi közzé a határozatait, szemben a bíróságokkal, akik .rtf formátumban teszik ezt meg.

4.6.3. Nyilvános forrás megjelölése

Az információhoz jutás elsődlegesen az elektronikusan közzétett adatok útján kellene, hogy megtörténjen, és csak abban az esetben szükséges egy közfeladatot ellátó szervhez fordulni, amennyiben az adatok nincsenek közzétéve. Bizonyos esetekben az adatigénylők akkor is adatigényléssel fordulnak az illetékes szervekhez, ha a megismerni kívánt adatok nyilvános forrásból elérhetőek, azonban nem tudják, hol érhető el a kérdéses adat pontosan, vagy azt sem, hogy az adat nyilvános forrásból elérhető. Az Infotv. lehetőséget biztosít arra, hogy az adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével kerüljön sor az adatigénylés teljesítésére akkor, ha a kért adatot korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozták. [30. § (2) bek.]

Az állandóan követett bírói gyakorlat értelmében a közérdekű adat kiadása iránt kérelem csak akkor teljesíthető a kért adatok nyilvános elérhetőségének megjelölésével, ha az az adatigénylő számára hozzáférhető, és konkrétan, egyértelműen és teljeskörűen tartalmazza a kérelemben megjelölt információkat.⁸² Fontos követelmény az is, hogy nem elégséges általánosságban az interneten történő elérhetőségre (pl. egy szerv weboldalának nyitólapja), vagy további aloldalakat tartalmazó honlapra hivatkozni. A kért adat nyilvánosságra hozatalára történő hivatkozás esetén a pontos internetes tartomány közzétele szükséges.⁸³

4.6.4. Számlaszintű ellenőrzés

Az adatigénylés teljesítésének korlátozásaként is értelmezhető az ún. számlaszintű ellenőrzésre vonatkozó szabály, amelynek értelmében a közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, illetve tételes ellenőrzésre való hivatkozás esetén a szerv az iratok másolata helyett az azokban szereplő adattípusokkal is teljesítheti az adatigénylést [30. § (7) bek.].

A számlaszintű ellenőrzésre külön törvények rendelkezései irányadóak, azt jellemzően a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a KEHI és az Állami Számvevőszék végzi el. A NAIH 2014-ben ajánlást bocsátott ki az Infotv. számviteli ellenőrzésről szóló 30. § (7) bekezdésével kapcsolatosan, amelyben kifejti, hogy a sajtószervek egyedi adatigényléssel érvényre juttatott

⁸² Kúria Pfv.21861/2015/4.; Kúria Pfv.20861/2022/7.

⁸³ Kúria Pfv.20908/2022/6.

watchdog-szerepe nem azonos az állami szervek ellenőrzési jogosultságaival.⁸⁴ Az adatigénylés nem terjedhet és nem is terjedt addig, hogy átvegye az ellenőrző szervek feladatát,⁸⁵ mert ezzel e külön törvényi intézmények veszítenék el értelmüket, és a közfeladatot ellátó szerveket is indokolatlanul leterhelnék, tekintve hogy az adatigénylő által megismerni kívánt adatokon túl számos más adatot rendelkezésre kell bocsátaniuk. A főkönyvi kivonatok megismerésére vonatkozó adatigénylés jogszerűen tagadható meg.⁸⁶

Mivel az adatigénylő minden olyan adatot megismerhet, amelyet az adatigénylés kéréseiben szeretett volna, így ez álláspontom szerint a megismerés adatigénylő által javasolt módját téríti csak el az általános szabályoktól. Ezt az értelmezést támogatja az e rendelkezést beiktató törvény indokolása is, amely kimondja, hogy e szabály

„nem zárja ki azt, hogy az állampolgárok a közfeladatot ellátó 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.”⁸⁷

Az adatigénylés az alábbi adatkörök megjelölésével teljesíthető:

- a jogviszony alanyai,
- a jogviszony típusa,
- a jogviszony tárgya,
- a szolgáltatás és ellenszolgáltatás mértéke,
- a teljesítés időpontja.

A NAIH szerint önmagában az a tény, hogy az adatigénylés számlák másolatának megismerésére irányul, nem teszi jogszerűvé e rendelkezés alkalmazását.⁸⁸ A Kúria szerint nem minősül a szerv teljes tevékenységének számlaszintű ellenőrzésének az, ha csak egy konkrét szerződéscsoport (az ebbe tartozó keretszerződések, szerződések és ezek teljesítési igazolásai) adatait kívánják megismerni. Megfelel a bírói gyakorlatnak, hogy a közpénzek elköltésének ellenőrzése körében a szerződések teljesítése a vizsgálat, vagyis az adatkérés tárgyát képezheti.⁸⁹ Több másik ügyben pedig azt emelte ki a Kúria, hogy hiába fog át az adatigénylés több évre (hat és fél év) kiterjedő, széleskörű adatokat, amennyiben számlák, illetve teljesítési igazolások kiadását az igénylés nem tartalmazza.⁹⁰

A KÖFOP Projekt javasolja a számlaszintű ellenőrzésre vonatkozó szabályozás kivezetését egy, a nyilvánvaló észszerűtlenségre vonatkozó megtagadási ok egyidejű törvénybe

⁸⁴ https://naih.hu/files/Ajanlas30--7-_V2.pdf

⁸⁵ Pécsi Ítéletábra Pf.20036/2019/4. [31].

⁸⁶ NAIH-6367-2/2023.

⁸⁷ A 2013. évi XCI. törvény miniszteri indokolása, 3. §.

⁸⁸ NAIH beszámoló 2014, 91.

⁸⁹ Kúria Pfv.22360/2017/11. [23].

⁹⁰ Kúria Pfv.20840/2018/4. [19]; Kúria Pfv.20877/2018/4. [19].

iktatásával.⁹¹ Álláspontom szerint a jelenlegi szabály ebben az esetben is hasznos segítséget nyújt a jogalkalmazóknak, így kivezetésére nincsen szükség, annak alkalmazásával összefüggésben a gyakorlatban alapvető probléma nem merült fel.

4.7. Felismerhetetlenné tétel és anonimizálás⁹²

4.7.1. A felismerhetetlenné tétel és anonimizálás viszonya

Az anonimizálás fogalmát sem a GDPR, sem az Infotv. nem adja meg. A GDPR ugyanakkor azokat tekinti anonim információknak, amelyek „nem azonosított vagy azonosítható természetes személyre vonatkoznak, valamint az olyan személyes adatokra, amelyeket olyan módon anonimizáltak, amelyek következtében az érintett nem vagy többé nem azonosítható.”⁹³

A Nahtv. szerint az anonimizálás a személytelenítés egy fajtája, amely alatt a személyes adatok olyan anonim adatokká történő átalakításának folyamatát kell érteni, amelynek következtében az érintett többé nem azonosítható.⁹⁴ A nyílt hozzáférésű adatokról szóló irányelv értelmében anonimizálás egy dokumentum olyan anonim dokumentummá történő átalakításának folyamata, amely nem azonosított vagy azonosítható természetes személyre vonatkozik, valamint a személyes adatok olyan anonim adatokká történő átalakításának folyamata, amelynek következtében az érintett nem vagy többé nem azonosítható.⁹⁵

Az Infotv. szerint a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni akkor, ha a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz [30. § (1) bek.]. A felismerhetetlenné tétel tehát nem csak a személyes adatokra, hanem minden meg nem ismerhető adatra vonatkozik, az az információszabadság területén ismert jogintézmény. Ezen adatok körét a jogszabályok nem határozzák meg, azt a bírói és a hatósági jogalkalmazási gyakorlat alakítja ki, csakúgy, mint azokat a módozatokat, amelyek által harmadik személyek számára ezek az adatok nem lesznek megismerhetők.

Mivel személyes adat is minősülhet a nyilvánosság által meg nem ismerhető információnak, így annak anonimizálása is felismerhetetlenné tételnek minősül, vagyis a felismerhetetlenné tétel tágabb fogalom. Az OBH lényegében a felismerhetetlenné tételt azonosítja az anonimizálással. A testület szerint anonimizálás alatt a következőket kell érteni: „a dokumentumban az eljárással érintett személy azonosítását lehetővé tevő személyes és egyéb védett adatok eltávolítása vagy az azonosítást megakadályozó adatokra cserélése [...]”⁹⁶

⁹¹ KÖFOP Projekt, Összefoglaló jelentés döntéshozók részére, 27.

⁹² Jelen fejezet megírása során az alábbi tanulmányomban foglaltakat vettem alapul: SCHULTZ (2024).

⁹³ GDPR (26) preambulumbekzdés.

⁹⁴ Nahtv. 2. § 6. pont.

⁹⁵ Open Data irányelv 2. cikk 7. pont.

⁹⁶ 4/2021. (III. 12.) OBH utasítás 3. § (1) bekezdés 1. pont.

Az információszabadság területén az egyes adatok közzététele során az ún. adatelvnek megfelelően kell eljárni. Az állandó joggyakorlat szerint az egy dokumentumban, iratban található adatokat külön-külön kell vizsgálni, mert ezek egy része nyilvános, míg más része nem, és a nem nyilvános adatok is többféle szempont alapján minősülhetnek ilyenek, ennél fogva nem az egész iratot, hanem az egyes adatokat szükséges minősíteni.⁹⁷

Fontos szabály, hogy a felismerhetetlenné tételt jellemzően annak a személynek kell elvégeznie, aki ismeri a dokumentumot, és ezáltal tudja, mely adatok védettek, és mely adatból milyen további következtetést lehet levonni a peres felekre vagy más személyekre nézve.⁹⁸

Előnyös lenne, ha a NAIH a a felismerhetetlenné tétellel kapcsolatos gyakorlati tanácsait összefoglalná,⁹⁹ segítséget nyújtva ezzel a gyakorlatnak, és nemcsak a közérdekű adatok megismerése, hanem az adatvédelem¹⁰⁰ és az iratbetekintés területén is hasznos lenne ez az összefoglaló. A tudatosságnövelés mindenképpen szükségesnek tűnik ezen a területen, hiszen a sajtóban is sokszor felmerülnek olyan esetek, amikor védett adatok lesznek megismerhetők a nem megfelelő felismerhetetlenné tétel miatt (pl. a Szputnyik- és a Sinopharm-vakcinák engedélyezési dokumentumai).¹⁰¹

4.7.2. Felismerhetetlenné tétel módja

A Tromsøi Egyezmény szerint minden felismerhetetlenné tételt egyértelműen jelezni kell (6. cikk 2. bek.). Az Infotv.-ben sem ehhez hasonló rendelkezés, sem más releváns szabály sem található. A NAIH szerint „egyértelműen jelezni kell, hogy honnan töröltek adatot, védett adat észrevétlen, nyomtalan törlése éppúgy meghamisítja a szöveg értelmét, mint egy adat meghamisítása, vagy valótlan betoldása.”¹⁰² A Hatóság ugyan felhívja a figyelmet arra, hogy a meg nem ismerhető adatokat felismerhetetlenné kell tenni, ennek módjára nem tesz javaslatot.¹⁰³ A Hatóság 2013-ban készített egy gyakorlati útmutatót a védett adatot nem tartalmazó irat kivonat készítéséhez (ún. Seherezádé-útmutató).¹⁰⁴ Az ebben foglaltaktól a NAIH jelenlegi közzététele is eltér, és a felismerhetetlenné tétel egyértelmű jelzése vonatkozásában nem tartalmaz részletes szempontokat.

A felismerhetetlenné tétel jellemzően általánosítás útján valósul meg azért, hogy a szöveg összefüggései fenn tudjanak maradni (pl. tudni lehessen ki az alany a mondatban), másrészt pedig azért is, mert ezzel a törölt adathoz kapcsolódó információk megtarthatók,

⁹⁷ 3056/2015. (III. 31.) AB határozat; NAIH-4236/2022.

⁹⁸ NAIH-1938-2/2013/T.

⁹⁹ Így pl. az európai adatvédelmi biztos és a spanyol adatvédelmi hatóság az anonimizálással kapcsolatos tíz nagy félreértésről adott ki közös közleményt: https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/papers/aepd-edps-joint-paper-10-misunderstandings-related_en; ehhez hasonló szempontokat tartalmaz a 29. cikk szerinti munkacsoport anonimizálási technikákról szóló 05/2014. számú véleménye is.

¹⁰⁰ Az Infotv. az adattörlés fogalmát a következőképpen definiálja: az adatok felismerhetetlenné tétele oly módon, hogy a helyreállításuk többé nem lehetséges (3. § 13. pont). A fogalommeghatározáson kívül a fogalmat ebben a formában az Infotv. más rendelkezései nem tartalmazzák.

¹⁰¹ SZUROVE CZ (2021).

¹⁰² NAIH-1938-2/2013/T.

¹⁰³ NAIH/2015/4820/2/V.; az iratbetekintéssel összefüggésben: NAIH/2019/13/11.

¹⁰⁴ NAIH-1938-2/2013/T.

amelyek szintén szükségesek a szöveg érthetősége és koherenciája szempontjából (pl. annak jelzése, hogy az eredeti szövegben egy e-mail-cím volt olvasható, vagy hogy az érintett szövegrész az érintett havi keresetét tartalmazta).

E két szempont mellett további fontos követelmény, alapelv az, hogy a szöveg eredeti arányait a közzétett, nyilvános szövegváltozatnak is követnie kell, mivel az is információt hordoz, mekkora a meg nem ismerhető adatok mérete és terjedelme. A NAIH szerint az adatokat megismerők jogosultak megtudni azt is, hogy egy szót, egy sort, egy bekezdést vagy egy oldalt töröltek-e.¹⁰⁵

A felismerhetetlenné tétel módja az adathordozótól is függ. Így a papír alapú iratok esetében egyes adatok nem cserélhetők le, így a meg nem ismerhető adatokat csak elfedni, kifeketíteni lehet, a szöveg arányai sokkal könnyebben megtarthatók. Ehhez segítséget nyújt a NAIH Seherezádé-útmutatója. Digitális iratok esetében az anonimizáló könnyebben bele-nyúlhat annak tartalmába, egyes adatokat másra cserélhet. Figyelní kell egyrészt arra, hogy a szöveg arányai változhatnak, másrészt pedig arra, hogy egyértelműen jelzésre kerüljön, hol tér el a nyilvános irat az eredeti irattól.

A bírósági határozatok felismerhetetlenné tétele körében a Bszi. 166. §-a sajátos követelményeket fogalmaz meg.

4.7.3. Általánosítás

Míg a bíróságok esetében főszabály az általánosítás, mint anonimizációs technika, addig más közfeladatot ellátó szervek esetében az Infotv. nem ír elő ilyen megkötést. A Bszi. azon szabályát, miszerint a határozatban szereplő személyek neve helyett az eljárásban betöltött szerepüknek megfelelő elnevezést kell alkalmazni [166. § (1) bek.] az OBH utasítás – erre vonatkozó konkrét törvényi szabály hiányában – azzal egészíti ki, hogy „a személyek azonosítására szolgáló és a védett adatok helyett az adatfajta elnevezését” kell helyettesítő szöveggént alkalmazni.¹⁰⁶ Az általánosítás mint felismerhetetlenné tételi technika tehát nem csak a személyek elnevezésére vonatkozó adatokra, hanem valamennyi személyes adatra vonatkoztatandó.

A közigazgatási határozatok felismerhetetlenné tétele más módon is elvégezhető, mert ezen a területen hasonló ágazati szabályozás nem ismert, míg a bíróságok a bírósági határozathoz csatolt, közzétett hatósági határozatot is ezen a módon fogják felismerhetetlenné tenni annak ellenére, hogy erre sem található szabály a Bszi.-ben. Ez nagymértékben vezethet ahhoz, hogy egy közzétett határozat eltérő szövegváltozatokkal kerüljön közzétételre a bíróság és a hatóság által, ami nem tűnik tudatos, szándékolt jogalkotói lépésnek.

A jogi szövegekben, így a közigazgatási határozatokban is sok esetben elegendő a redaktálás, mert a szöveg eleve úgy kerül megfogalmazásra, hogy abban egyes adatok már az anonimizálás előtt általánosításra kerülnek.

Ez a jogi szövegekben általános jelleggel alkalmazott megoldás azonban csak a jogszabályok szerkesztésénél törvényi előírás. A vonatkozó miniszteri rendelet kimondja, hogy „ha a jogszabály tervezetének a szövegében ismétlődően valamely kifejezés, szókapcsolat,

¹⁰⁵ Uo.

¹⁰⁶ 26/2019. (XI. 25.) OBH utasítás 4. § (2) bekezdés.

szövegrész fordul elő, az ismétlődő elem helyett rövid megjelölést lehet alkalmazni.”¹⁰⁷ Ezt a rendelet kiegészíti azzal, hogy „a rövid megjelölést a rövidíteni kívánt elem első előfordulása-kor kell meghatározni, és a további használatra utaló »a továbbiakban:« kifejezéssel együtt, zárójelben kell feltüntetni.”¹⁰⁸

Erre remek példa a következő szöveg:

„A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) [...] (lakcíme: [...]; a továbbiakban: Kérelmező) a Hatósághoz 2022. július 25. napján érkezett kérelmére, a [...] (lakcíme: [...]; a továbbiakban: Kérelmezett) által telepített kamerákkal összefüggő adatkezelés vizsgálatára indult adatvédelmi hatósági eljárás-ban az alábbi döntéseket hozza”.¹⁰⁹

E példában a kérelmező neve (az első kipontozott adat) esetében elegendő a törlés, mert maga az eredeti szöveg felelteti meg azt a kérelmezőnek („a továbbiakban: Kérelmező”), így az általánosítás a szöveg többi része vonatkozásában már alapértelmezetten el van végezve. Ez a szövegszerkesztési és -megfogalmazási technika nagy könnyebbség az anonimizálónak is.

A BHGY-ban közzétett határozatokban azonban sok esetben az eljárásban szereplő személyek nem a betöltött szerepüknek megfelelő elnevezést kapnak, hanem a monogram-juk által kerülnek megjelölésre. Ez nem megfelelő gyakorlat, hiszen egyrészt nem felel meg a fent idézett jogszabálynak, másrészt nagyobb mértékben teszi lehetővé az újraazonosítást. Remek példa erre a gyakorlatra a Kúria által anonimizált alábbi határozat: „a tűzfallal kapcsolatos problémára K. Zs. tanú magyarázatot adott”.¹¹⁰ Ilyen esetekben a „[tanú1]” vagy a „[tanú1 neve]” a megfelelő helyettesítő kifejezés.

A bíróság itt a tanú esetében ugyan a monogramra alakítást vállalta, azonban a legtöbb – jelen dolgozatban nem hivatkozott – adatot redaktálta, így több megoldást alkalmazott egyszerre. Azt is érdemes kiemelni, hogy a redaktálást a „(.)” formátummal oldotta meg, és nem szögletes zárójel formájában. Célszerű lehet a szögletes zárójel alkalmazását is egységesíteni és egyértelműsíteni, bár úgy tűnik, nagyobb probléma az, hogy nem az adatfajta megjelölésével helyettesítik a törölt adatokat.

Álláspontom szerint vagy a szabályozáson lenne szükséges változtatni, mert az a realitást egyáltalán nem követi, vagy pedig tudatosságnövelés szükséges az OBH és a NAIH részéről, hogy az anonimizálók megfelelő módon tegyék felismerhetetlenné az adatokat.

Az OBH védett adatok esetén azt követeli meg, hogy az adatfajta kerüljön megjelölésre a közzétett határozatban, így például az üzleti titok, banktitok, minősített adat vagy védett ismeret kifejezés a tényleges adattartalom helyett. Eddigi kutatói tevékenységem során nem talákoztam ilyen határozattal. Szabadalmi ügyekben a határozatban szereplő rajzot sok esetben törlik a közzétett iratváltozatban, anélkül, hogy jeleznék, hogy az eredeti határozatban ott egy rajz szerepelt. Ez lényeges könnyebbséget jelent az anonimizáló számára, hiszen a közigazgatási információszabadság területén nem csupán ezt, hanem a korlátozás

¹⁰⁷ 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 5. § (1) bekezdés.

¹⁰⁸ 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 5. § (2) bekezdés.

¹⁰⁹ NAIH-6479-11/2022.

¹¹⁰ Kúria Kfv.37033/2020/4.

okát is meg kell jelölni. A Kúria szerint nem elegendő az üzleti titokra vagy *know-how*-ra mint megtagadási okra való minden konkrétum nélküli általános hivatkozás, vagyis az adatkezelőnek meg kellett volna jelölni azt, hogy mely szerződés mely részében, milyen okból képez üzleti titkot (pl. egy cég nem nyilvános értékesítési mutatói), és ezt igazolnia is szükséges.¹¹¹

Az OBH-utasítás szerint minden, a személyek azonosítására szolgáló adat esetén ezt kell alkalmazni,¹¹² így például születési dátumok, e-mail-címek, lakcímek és más hasonló, tényállásban szereplő adat helyett.

Ugyanazt az adatot azonos formában kell felismerhetetlenné tenni a nyilvánosságnak szánt dokumentumban. Egy NAIH által közzétett határozatban egy internetes hivatkozást háromféleképpen redaktált a hatóság, így nem egyértelmű, hogy egy honlapról van-e szó, vagy három különbözőről („https://www.....”, „www.....hu”, valamint „Cikk link” formában).¹¹³ A döntésben három helyen találhatunk egy weboldalra mutató hiperlinket, három különböző formában. Az anonimizáló ezt három különböző alakban hagyta meg a szövegben, amelynek okán nem egyértelmű, hogy itt ténylegesen három vagy egy hivatkozásról van-e szó (esetleg csak kettőről). Általános szabály tehát, hogy ugyanazon adatot a közzétett dokumentumban azonos formában kell megjeleníteni.

4.7.4. Redaktálás

Bizonyos esetekben az adat vagy nem helyettesíthető mással – pl. papír alapú iratok esetében –, vagy a felismerhetetlenné tétellel érintett adatok tartalma, tulajdonságai irrelevánsak. Ebben az esetben nem más adattal, általánosítással, hanem törléssel, redaktálással kerül sor a felismerhetetlenné tételre, amely többféleképpen valósulhat meg: szögletes zárójellel „[...]”, pontozással „(...)” vagy „...” is, vagy jelezheti azt a feketén kihúzott szöveg „xxx” is.

Az osztrák adatvédelmi hatóság *-gal helyettesíti a redaktált szavakat, jellemzően ugyanannyi jellel minden szót, függetlenül azok hosszától. Ez a megoldás álláspontom szerint olyan ügyszámok, lajstromszámok, azonosítószámok, pénzüsszegek esetén alkalmazandó, amelyek személyes adatnak, más védett információnak minősülnek. Ilyen esetekben, ha a körülményekből más nem következik, a karakterszám azonos is lehet.

Amikor nem csupán töröljük, redaktáljuk az adatot, hanem helyettesítjük is valamivel, például az érintett neve helyett felperesként hivatkozunk rá, úgy szintén érdemes lehet jelezni valamilyen módon, mint a vastagított betűk alkalmazásával, hogy a szövegen változtatást hajtottak végre. Javasolt ugyanakkor a szögletes zárójel használata ebben az esetben is, hiszen arról köztudomású, hogy olyan szöveget illesztenek bele, amit az eredeti szöveg nem tartalmazott. Több módszer együttesen is alkalmazható, amennyiben az indokolt (pl. számadatok esetén törlés helyett a karakterek helyettesítése a * jellel).

¹¹¹ Kúria Pfv.20733/2017/7.

¹¹² 26/2019. (XI. 25.) OBH utasítás 4. § (2) bekezdés.

¹¹³ NAIH-2853-1/2022.

4.8. A teljesített adatok közérthetősége

A Tromsøi Egyezmény szerint abban az esetben, ha az iratban foglalt adatok egy része korlátozás alá esik, a közhatalmi szervnek a többi adatot ettől függetlenül hozzáférhetővé kell tennie. Minden felismerhetetlenné tételt egyértelműen jelezni kell. Ugyanakkor abban az esetben, ha az irat kivonatos változata félrevezető vagy érthetetlen, vagy ha az irat megmaradó részének hozzáférhetővé tétele nyilvánvalóan észszerűtlen terhet jelent a közhatalmi szerv számára, az adatigénylés teljesítése megtagadható (6. cikk 2. bek.).

Az Infotv. ezzel ellentétes rendelkezést tartalmaz, hiszen kimondja, hogy az adatigénylést nem lehet elutasítani arra való hivatkozással, hogy annak közérthető formában nem lehet eleget tenni [30. § (2) bek.]. Álláspontom szerint a közigazgatási logikára épülő információszabadság vonatkozásában valóban nem célszerű előírni azt, hogy a teljesítés megtagadható akkor, ha a meg nem ismerhető adatokkal kivonatolt dokumentum főbb összefüggései nem érthetők, hiszen itt minden megismerhető adat relevanciával bírhat. Az Infotv. nagyobb garanciát nyújt az adatok megismerését illetően, mint az Egyezmény.

Más a helyzet azonban az egyedi, konkrét aktusoknál, így a bírósági, hatósági döntések, a közfeladatot ellátó szervek által készített szakvélemények esetében (pl. a Szerzői Jogi Szakértő Testület szakvéleményei).¹¹⁴ A bírósági határozatok bíróság általi közzétételével összefüggésben a Bszi. ki is mondja, hogy a bírósági határozatban szereplő személyek azonosítását lehetővé tevő adatokat olyan módon kell törölni, hogy az ne járjon a megállapított tényállás sérelmével.

4.9. Teljesítési határidő

4.9.1. A teljesítési határidő hossza

Ahogy az Alkotmánybíróság is rámutatott, a közérdekű adat megismeréséhez való jog esetében lényeges kérdés az időszerűség. Számos olyan adat van, amely az idő múlásával elveszíti az aktualitását, ez pedig ahhoz vezet, hogy nem, vagy csak kisebb mértékben képes hozzájárulni a közéleti véleményformáláshoz.¹¹⁵ Lényegében ebben jelentkezik az információszabadság szólásszabadsághoz viszonyított előfeltétel-jellege is.

Az Infotv. értelmében *az igény beérkezését követő legrövidebb idő alatt*, legfeljebb azonban 15 napon belül kell eleget tenni az adatigénylésnek.¹¹⁶ 2015. július 1-jét megelőzően a határidő számításának kezdete az az időpont volt, amikor a közfeladatot ellátó szerv tudomást szerzett az adatigényről,¹¹⁷ ez azonban visszaélésekre adott okot, így a jogalkotó objektívebb jellegű tényhez kötötte ezt.

¹¹⁴ 1999. évi LXXVI. törvény 101. § (6) bekezdés.

¹¹⁵ 15/2021. (V. 13.) AB határozat, indokolás [28].

¹¹⁶ Infotv. 29. § (1) bekezdés.

¹¹⁷ NAIH beszámoló 2015, 63.

A magyar határidő európai összehasonlításban átlagosnak számít. A nemzetközi kötelezettségek egyhónapos határidőt tartanak irányadónak, míg egyes európai államokban öt nap és egy hónap között mozog a határidő. Több állam a magyarhoz hasonló, indokolatlan késedelem nélküli vagy ehhez hasonló teljesítési határidőt határoz meg (pl. Ausztria, Bulgária, Finnország, Luxemburg és Szlovákia). Egyes országokban hétben (pl. Hollandia, Írország), másutt munkanapban (pl. Málta, Olaszország), a legtöbb helyen pedig napban (pl. Belgium, Ciprus, Csehország, Lengyelország, Románia) adják meg a határidőt. Az unión belül Észtországban a legrövidebb, öt nap a határidő, míg Németországban és Franciaországban egy hónap, de számos országban harminc nap (pl. Belgium, Ciprus). Görögországban a leghosszabb a teljesítés ideje, hatvan nap, míg Svédországban nincsen meghatározott határidő a kérelem elintézésére.¹¹⁸

Az Alkotmánybíróság nem tekinti alkotmányos szintű szabálynak az Infotv. határidőről szóló rendelkezését, ezért a testület álláspontja szerint az a törvényhozó mérlegelési jogkörében növelhető vagy csökkenthető is.¹¹⁹ Csupán arra az egyértelmű körülményre mutat rá, hogy a többhónapos, többéves válaszadási határidő ellehetetleníti a jogintézmény célját.¹²⁰

A Tromsøi Egyezmény kimondja, hogy „a közérdekű adatot tartalmazó irathoz való hozzáférés iránti igényekkel haladéktalanul foglalkozni kell. Az ezzel kapcsolatos döntést a lehető leggyorsabban vagy egy előre meghatározott, észszerű határidőn belül kell meghozni, közölni és végrehajtani” (5. cikk 4. bek.).

A magyar szabályozás lényegében semmilyen garanciát, kötelezettséget nem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy az adatigényléseknek ‘haladéktalanul’ vagy ‘a lehető legrövidebb időn belül’ eleget tegyenek a közfeladatot ellátó szervek. Szankció csak a 15 napon túli adatszolgáltatáshoz kapcsolódik. A gyakorlatból látható, hogy egyes közfeladatot ellátó szervek egyszerű dokumentumok, adatok kiadása esetén is kívárlják a 15 napos határidőt, esetleg meg is hosszabbítják azt. Álláspontom szerint a környezetvédelmi törvény környezeti információk megismerésére vonatkozó szabályának átvétele indokolt lehet, amely kimondja, hogy

„a környezeti információval rendelkező szerv az információ megismerésre vonatkozó igény beérkezésétől számított 5 napon belül felhívja az igénylőt az igénye pontosítására, ha az túlzottan általános vagy tartalma alapján a megismerni kívánt környezeti információ nem állapítható meg.”¹²¹

Ez az 5 napos válaszadási kötelezettség kiterjedhetne arra is, hogy a közfeladatot ellátó szerv visszaigazolja a kérelem beérkezését, elutasítsa az alaptalan kérelmet, jelezze a kérelmezőnek, hogy melyik másik közfeladatot ellátó szervnél található meg az adat, vagy abban az esetben, ha a kérelem nem jelentős terjedelmű (pl. négy munkaórát meg nem haladóan teljesíthető)

¹¹⁸ Ezzel kapcsolatosan a KÖFOP Projekt 4. kutatásának Kutatási jelentése ad részletes összefoglalót a 185–188. oldalon.

¹¹⁹ 15/2021. (V. 13.) AB határozat, indokolás [29].

¹²⁰ Uo., indokolás [28].

¹²¹ 1995. évi LIII. törvény, 12. § (7) bekezdés.

adat megismerésére irányul, a kérelmet teljesítse. A Tromsøi Egyezmény ‘haladéktalan’ teljesítésre vonatkozó szabályának Infotv.-beli részletezése mindenképpen szükséges lenne.

4.9.2. Különleges eltérések

A határidő valamennyi közérdekű adatot illetően egységes, így a jogalkotó nem preferálja sem a közélet aktuális kérdéseire vonatkozó adatigényléseket, sem azokat, amelyekben az adatigénylő sajtószerv vagy civil szervezet, és amelyek esetén az adatigénylés nem egy személy sajátos érdeke, hanem az országban élő valamennyi személyé. Ugyan egyes személyek, különösen közszereplők is képesek lehetnek szélesebb körben közérdekű adatokat terjesztetni, amiben az újfajta infokommunikációs technikák nagy segítséget nyújtanak számukra, azonban ez jellemzően és intézményesítetten az úgynevezett örökutya-funkciót betöltő szervezetekhez kapcsolódik, tekintettel arra is, hogy az ő esetükben a közvélemény *gyors* és *naprakész* tájékoztatása elvárás is. Ahogyan az Smtv. 10. §-a is kiemeli, a médiarendszer feladata a hiteles, gyors, pontos tájékoztatás a helyi, az országos és az európai közélet ügyeiről, valamint Magyarország polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró eseményekről.

A főszabály alól csupán a választási eljárással kapcsolatos adatigénylések kapcsán, illetve egy időben a COVID–19-járvány alatt állapított meg kivételt a jogalkotó. A választási eljárásról szóló törvény szerint a választás kitűzése és a választás eredményének jogerőre emelkedése közötti időszakban a választási szerveknek a közérdekű adatigénylést haladéktalanul, legfeljebb öt napon belül teljesíteniük kell.¹²²

A veszélyhelyzet idején érvényesülő különös szabálynak megfelelően *a veszélyhelyzettel összefüggő közfeladatai ellátása veszélyeztetettségének valószínűsítése* mellett 45 napon belül kellett teljesítenie a válaszadási kötelezettségét, és ezt a határidőt – a közfeladatok ellátásának további veszélyeztetettségére tekintettel – 45 nappal meghosszabbíthatta.¹²³ E szabályozás csak akkor minősülhet alkotmányosnak az Alkotmánybíróság szerint, amennyiben a közfeladatot ellátó szerv nem általános jelleggel hivatkozik a veszélyhelyzet fennállására, hanem indokokkal alátámasztva valószínűsíti, hogy milyen közfeladatának ellátása került volna veszélybe, ha az Infotv.-ben rögzített határidőn belül kellett volna teljesítenie a válaszadási kötelezettségét.¹²⁴ A kérdéskörnek kiterjedt jogalkalmazási gyakorlata¹²⁵ és szakirodalma¹²⁶ van, mivel azonban tárgyalanná vált, így ehelyütt nem dolgozom fel részletesen.

¹²² 2013. évi XXXVI. törvény 2. § (3) bekezdés; ezzel összefüggésben lásd NAIH-2125/2014/V.

¹²³ Kúria Pfv.20908/2022/6.

¹²⁴ 15/2021. (V. 13.) AB határozat, indokolás [44].

¹²⁵ Ezzel kapcsolatosan lásd a NAIH 2020 és 2022 közötti éves beszámolóit.

¹²⁶ BÁN-FORGÁCS (2021); BÁN-FORGÁCS (2023): 35–61.; BÁN-FORGÁCS–SZATMÁRI (2023): 138–148.; CHRONOWSKI (2021): 81–85.; CHRONOWSKI (2022): 337–358.

4.9.3. A határidő számításának szempontjai

A teljesítési határidő nem munkanapokban, hanem napokban meghatározott. A kezdő időpontja a Kúria szerint az az időpont, amikor az e-mail megérkezett a közfeladatot ellátó szerv postafiókjába, függetlenül attól, hogy az például munkaszüneti napra, vagy az igazgatási, törvénykezési szünet időpontjára esik.¹²⁷ A NAIH szerint az igazgatási szünet ideje alatt érkezett adatigénylések teljesítését úgy lehet határidőn belül teljesíteni, ha olyan e-mail-címet nevez meg a közfeladatot ellátó szerv, amelyet az igazgatási szünet alatt is figyel az arra kijelölt személy.¹²⁸ Igazgatási, ítélkezési szünet esetén célszerű az adatigénylési szabályzatban kitérni arra, hogy az ilyen igények elbírálásához szükség van-e eltérő elbánásra.

A Kúria joggyakorlat-elemző csoportja nem kezeli anyagi jogi határidőként a 15 napot, mivel álláspontja szerint a jogszabály nem azt mondja ki, hogy ezen a határidőn belül a válasznak meg kell érkeznie az adatigénylőhöz. Ebből fakadóan a közfeladatot ellátó szervnek 15 napon belül kell elkészítenie, és azt postára adnia.¹²⁹ Egy eseti döntésben rámutatott a Kúria arra, hogy amennyiben a 15 napos határidő letelik, úgy az adatigénylő számára a következő nappal megnyílik a keresetindítási határidő.¹³⁰ Egy másik ügyben a közfeladatot ellátó szerv a tizedik napon a választ ajánlottan postára adta, ebből fakadóan a Kúria megállapítása szerint egyértelműen a tőle elvárható magatartást tanúsította, arra a szervnek a bíróság szerint már nem volt kihatása, hogy az adatigénylő jogi képviselője ismeretlen okból a még mindig a 15 napos határidőn belül irodájához megérkezett küldeményt nem vette át.¹³¹

4.9.4. A határidő meghosszabbítása

Több olyan körülmény merülhet fel, amely nem teszi ez alatt az idő alatt lehetővé, hogy az adatigény teljes mértékben teljesítésre kerüljön. A törvény ezért lehetőséget biztosít arra, hogy a teljesítési határidőt egy alkalommal további 15 nappal meghosszabbítsák. Az Infotv. az alábbi feltételek egyikét követeli meg, amelyet a közfeladatot ellátó szervnek igazolnia, indokolnia is tudnia kell, és az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatnia is kell erről:

- az adatigénylés jelentős terjedelmű;
- az adatigénylés nagyszámú adatra vonatkozik;
- az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevitelével jár.¹³²

Egy ügyben a Fővárosi Ítéltábla elvi élel húzta alá azt, hogy az Infotv.-ben szereplő okokon túli más okból a határidő nem hosszabbítható meg, így amennyiben a közfeladatot ellátó szerv a kérelmezőt először kérelme pontosítására hívja fel, és a pontosítás szükségessége csak a kérelemmel érintett adatoknak egy részét érinti, az adatkezelő a pontosított kérelem kéz-

¹²⁷ Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. számú összefoglaló vélemény, [47].

¹²⁸ NAIH beszámoló 2015, 63.

¹²⁹ Kúria Pfv.21475/2016/4., [13].

¹³⁰ Kúria Pfv.21842/2015/4.

¹³¹ Kúria Pfv.21470/2016/4.

¹³² Infotv. 29. § (2) bekezdés.

hezvételeét követően a teljesítésre nyitva álló 15 napos határidőt nem jogosult meghosszabbítani.¹³³ Ez tehát nem tekinthető új kérelemnek, mivel egy már korábban meghatározott adatkör szűkítésével, konkretizálásával, pontosításával jár csupán.

4.10. Költségtérítés

Az adatigénylések teljesítése szükségszerűen együtt jár bizonyos költségekkel. Az egyes országok igen eltérő módon szabályozzák az egyes költségelemeket, és a költségek számítását. A magyar szabályozás ebből a szempontból az adatigénylő számára kedvező megoldásokat tartalmaz, hiszen csupán az adathordozó és a postára adás költsége kerülhet felszámolásra, szemben az Infotv. korábbi szövegével, amely alapján a közfeladatot ellátó szervek a munkaerő-ráfordítás részeként a kisebb jellegű adatigényléseket meghaladóan az adatok előkészítésével, felismerhetetlenné tételével kapcsolatos költségeket is felszámolhatták.

A költségtérítés korábbi szabályozása nagyfokú visszaélésekre is okot adott, mert azt a közfeladatot ellátó szervek sok esetben jelentős mértékben az adatigénylő hátrányára értelmezték. Már 2013-ban kiemelte a NAIH, hogy a szervek indokolatlanul magas másolási költséget határoznak meg.¹³⁴ Ez nagyban összefüggött a jogintézmény szabályozatlanságával, hiszen az Infotv. hatálybalépésekor nem volt olyan végrehajtási rendelet, amely a költségelemeket és azok mértékét meghatározta volna, ezért a NAIH gyakorlata alakította ki idővel ezeket.¹³⁵ A NAIH szerint – a jelenlegi szabályozással azonosan – az adathordozó anyagköltségét és postaköltséget lehetett felszámolni, azonban például amortizációs költséget vagy munkadíjat nem.¹³⁶ Az egyes költségelemek Infotv.-beli felsorolását, valamint a végrehajtási aktusra felhatalmazó rendelkezést csak a 2015. évi CXXIX. törvény emelte be az Infotv.-be, a korábbi két költségelem mellett megengedte azt is, hogy az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás költségét is meg lehessen téríteni. A Költségrendelet csak 2016. október 15-én lépett hatályba, majd 2022-ben a jogalkotó a munkaerő-ráfordításra vonatkozó rendelkezéseket kivette a költségelemek közül, valamint módosította a költségszámítás egyes szabályait is.

Az Infotv. értelmében a költségtérítés mértékének meghatározása során csak az igényelt adatokat tartalmazó adathordozó költsége, valamint, az igényelt adatokat tartalmazó adathordozó az igénylő részére történő kézbesítésének költsége vehető figyelembe [29. § (5) bek.]. A Tromsøi Egyezmény ezzel szemben azt mondja ki, hogy a közérdekű adatot tartalmazó irat másolatáért az igénylőtől díj kérhető, amelynek észszerűnek kell lennie, és amely nem haladhatja meg a másolás és a kézbesítés tényleges költségét. A díjak mértékét közzé kell tenni.¹³⁷ Az Egyezménynek a magyar jog megfelel, jóllehet álláspontom szerint ennek

¹³³ Fővárosi Ítéltábla Pf.20234/2021/5.

¹³⁴ NAIH beszámoló 2013, 109.

¹³⁵ A hatóság gyakorlatának összefoglalására lásd az infoszab.hu oldalon közzétett „A költségtérítés szabályozása és gyakorlata” dokumentumot, amelynek munkaerő ráfordítással kapcsolatos részeit időközben meghaladottá váltak. Elérhető: https://infoszab.hu/sites/default/files/2022-12/A_koltsegtertes_szabalyozasa_es_gyakorlata.pdf

¹³⁶ NAIH/2015/2141/5/V.; NAIH/2015/4376/7/V.

¹³⁷ Tromsøi Egyezmény 7. cikk (2) bekezdés.

2022 előtt is megfelelt, amikor a teljesítéssel összefüggő munkaerő-ráfordítás költségének megtérítését is megengedte bizonyos esetben. Az egyes költségelemek mértékét a Költségrendelet határozza meg.

Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a költségtérítés minden esetben csak lehetőség. A kis terjedelmű másolatok igénylésénél el kell tekinteni a költségtérítés megállapításától, mivel a Hatóság szerint ez szolgálja legjobban az információszabadság érvényesülését.¹³⁸ A közfeladatot ellátó szervezetek a közérdekű adatigénylések teljesítésekor alapesetben a normál napi működés keretében ingyenesen kell az igényelt adatokat az állampolgárok rendelkezésére bocsátaniuk.¹³⁹ Jelentős mennyiségű iratanyag áttekintése és adminisztratív előkészítése, másolása egy egyébként nem közfeladatot ellátó szerv számára kétséget kizáróan költséggel jár.¹⁴⁰ Jó gyakorlat lehet az, ha a szervek szabályzatban rendelkeznek arról, milyen esetekben nem állapítanak meg költségtérítést (aktuális közéleti témák, sajtószervek adatigénylései, kutatók által kért adatok stb.).

4.10.1. A költségelemek mértéke és számítása

Az Infotv. értelmében az adatigénylés teljesítéséért akkor állapítható meg költségtérítés, ha a felmerült költség mértéke meghaladja a kormányrendeletben meghatározott, költségtérítésként megállapítható legalacsonyabb összeget (10.000 Ft), azzal, hogy az így meghatározott költségtérítés összege ekkor sem haladhatja meg a kormányrendeletben meghatározott legmagasabb összeget (190.000 Ft) [29. § (3) bek.]. A konkrét összeget nem az Infotv., hanem a Költségrendelet tartalmazza (6. §).

Az igényelt adatokat tartalmazó adathordozó költségei

Másolatkészítés módja		Felszámolható költségtérítés mértéke	
		A/4	A/3
Papír	fekete-fehér	12 Ft/oldal	24 Ft/oldal
	színes	130 Ft/ oldal	260/oldal
Optikai adathordozó		az adathordozó közvetlen önköltsége (max. 580 ft adathordozónként)	
Elektronikus úton használható egyéb adathordozó		az adathordozó közvetlen önköltsége	

Amennyiben a másolat papír alapú, úgy annak költsége csak a tízet meghaladó másolt oldalak tekintetében vehető figyelembe [1. § (3) bek.]. A másolatkészítéshez szükséges eszközök rendelkezésre állásának átmeneti vagy tartós hiánya esetén adathordozói költségként figyelembe vehető a közvetlenül a másolatkészítés érdekében felmerült, ahhoz feltétlenül szükséges, bizonylattel igazolt költség is [1. § (2) bek.].

¹³⁸ NAIH beszámoló 2013, 109.

¹³⁹ Fővárosi Ítéltábla Pf.20420/2019/5.

¹⁴⁰ Kúria Pfv.20877/2018/4.

Az igényelt adatokat tartalmazó adathordozó kézbesítési költségeként legfeljebb az alábbi mértékek vehetők figyelembe:

- az adatigénylő részére postai úton, Magyarország területén belül való kézbesítés esetén a hivatalos iratokra vonatkozó belföldi postai szolgáltatás díja;
- az adatigénylő részére postai úton, külföldre történő kézbesítés esetén az egyetemes postai szolgáltatás keretében térítvény többlétszolgáltatással feladott, könyvelt küldeményre vonatkozó postai szolgáltatás díja (2. §).

A szabályozás arra is lehetőséget ad, hogy a költségeket az adatigénylő megelőlegezze. A Költségrendelet kimondja, hogy amit az adatigénylő az adatigénylés teljesítését megelőzően fizetett, és ami a tényleges költségeket meghaladta, azt számára vissza kell fizetni (5. §).

Abban az esetben, ha az adatigénylő nem ért egyet a költségek előlegezésével vagy azokat vitatja, úgy alá kell támasztania, hogy a közfeladatot ellátó szerv kimutatása és költség-számítása miért téves.¹⁴¹ A költségelőlegezés egyfajta biztosítékszereppel bír, hiszen azt mutatja, hogy az igénylő komolyan meg akarja ismerni a kért nagy mennyiségű adatot, ebből fakadóan ez a bírói gyakorlat által kialakított szabály védi a közfeladatot ellátó szervet. Az azonban kérdéses, hogy az adatigénylő mennyiben tudja érdemben vitatni a költség-számítást, ha a szerv a legtöbb esetben információs monopóliummal rendelkezik.

4.10.2. Fel nem számolható költségelemek

A NAIH 2013-ban arra is rámutatott, hogy nem lehet költségként felszámolni az ügyintéző munkabérét, a felhasznált energiát, az amortizációs költségeket,¹⁴² valamint az általános forgalmi adót sem.¹⁴³ A Hatóság jogértelmezése szerint az általános forgalmi adó azért nem számolható el, mert a közfeladatot ellátó szerv a közérdekű adatok teljesítésekor nem szolgáltatást nyújt, hanem egy alapvető joggal kapcsolatos kérelmet teljesíti, valamint nem gazdasági tevékenysége körében, üzletszerűen értékesíti a másolatokat. A Hatóság egy 2019-es ügyben úgy foglalt állást, hogy a szociális hozzájárulási adó mint a munkáltatói oldalon jelentkező közteher összege szintén nem terhelhető át az adatigénylőre.¹⁴⁴

A korábbi szabályozással ellentétben – amely szabályozás alkotmányosságával az Alkotmánybíróság is behatóan foglalkozott¹⁴⁵ – a szerv részéről felmerülő többletmunkaerő-ráfordítás semmilyen formában és mértékben nem számolható el költségként, az csak az adatigénylés meghosszabbítása körében bírhat relevanciával [29. § (2) bek.]. A Fővárosi Ítéltábla rámutatott, hogy az adatigénylés teljesítése bizonyos mértékű munkaerő-ráfordítást szükségképpen igényel, ez azonban a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapjog intézményi biztosításának a velejárója.¹⁴⁶ Munkaerő-ráfordításként az igényelt adat felkutatásához, összesítéséhez és rendszerezéséhez, az igényelt adat adathordozójáról másolat készítéséhez és a másolaton a meg nem ismerhető adatok felismerhetetlenné tételéhez szükséges

¹⁴¹ Kúria Pfv.20840/2018/4.

¹⁴² NAIH beszámoló 2013, 109.

¹⁴³ Uo.

¹⁴⁴ NAIH/2019/5705.

¹⁴⁵ 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat.

¹⁴⁶ Fővárosi Ítéltábla Pf.20420/2019/5.

időtartam vehető figyelembe.¹⁴⁷ A munkaerő-ráfordítás körébe tartozik az is, hogy hány személy hány munkaórát töltött az adatigény megválaszolásával, teljesítésével. Nem értékelhető aránytalan munkaerő-ráfordítással járó tevékenységnek az, hogy az adatigénylésnek a közfeladatot ellátó szerv szervezetének különböző szintjein kell keresztül mennie az elbírálás és a teljesítés folyamata során.¹⁴⁸ A NAIH egy 2018-as döntésében azon az állásponton volt, hogy abban az esetben, ha a közfeladatot ellátó szerv az adatigénylés időpontjában sem humán erőforrással, sem technikai eszközökkel nem rendelkezik ahhoz, hogy az adatigényléssel érintett nagymennyiségű dokumentumot elő tudja készíteni, úgy az adatok megismerését betekintés, jegyzet és képfelvétel-készítés biztosításával is teljesíteni lehet.¹⁴⁹

4.10.3. A költségekről való tájékoztatás határideje

Az Infotv. szerint az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell a költségtérítés összegéről, valamint az adatigénylés teljesítésének a másolatkészítést nem igénylő lehetőségeiről is [29. § (3) bek.]. A Fővárosi Ítéltábla ezt akként pontosította, hogy akkor is költségtérítés nélkül szükséges kiadnia a szervnek az adatokat, ha a költségtérítés felszámításával elkésik, mivel a bíróság szerint a kimentést nem engedő 15 napos kögens válaszadási határidő elmulasztása jogvesztést eredményez a költségtérítés felszámítása tekintetében.¹⁵⁰ Az adatigénylőnek, miután kézhezveszi ezt a tájékoztatást, 30 napja van nyilatkozni arról, hogy az igénylését fenntartja-e, és amennyiben fenntartja, úgy a költségtérítést 15 napon belül, vagy a közfeladatot ellátó szerv által meghatározott ennél rövidebb időtartamon belül meg kell fizetnie [29. § (3a) bek.]. Az adatigénylést a megfizetést követő 15 napon belül teljesíteni kell [29. § (4) bek.]. Nem számít bele a teljesítés idejébe a tájékoztatás megteremtésétől az igénylő nyilatkozatának az adatkezelőhöz való beérkezéseiig terjedő időtartam [29. § (3a) bek.].

4.11. Megtagadási és elutasítási okok

A korábbi fejezetek számos olyan okot tártak fel, amelyek alapján az adatigénylésnek elutasításra kell kerülnie vagy elutasításra kerülhet. Ezen okok az Infotv.-ben és a Tromsøi Egyezményben nem azonos módon jelennek meg. Fontos azonban, hogy minden ilyen ok esetén szükséges felhívni valamilyen jogszabályhelyet, amelyre tekintettel a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapvető jog korlátozható. Az alábbi két táblázat ezen esetköröket tartalmazza egyrészt azzal, hogy azokat a korábban kifejtettek szerint szükséges értelmezni, másrészt pedig, hogy a Tromsøi Egyezmény megtagadási okait csak akkor lehet – és szükséges – felhívni, amennyiben az az Infotv. egyezménykonform értelmezéséhez szükséges. Tóth J. Zoltán kutatásai alapján ez a jogértelmezési módszer nem elterjedt Magyarországon.¹⁵¹ Új, az Infotv.-ben nem, az Egyezményben azonban nevesített megtagadási okra

¹⁴⁷ 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat, indokolás [20].

¹⁴⁸ Fővárosi Ítéltábla Pf.20742/2019/6-II.

¹⁴⁹ NAIH/2018/436/V.

¹⁵⁰ Fővárosi Ítéltábla Pf.20397/2021/4.

¹⁵¹ TÓTH J. (2009): 310.; TÓTH J. (2017): 136.

hivatkozni elméletben nem lehet. Ezt a képet némiképpen árnyalja az, hogy a bírói gyakorlat már jelenleg is elismer olyan megtagadási okokat, amelyeket az Infotv. nem említ. Ezen okok, jogvédte érdekek (pl. adótitok, értékpapírtitok) az Egyezmény alapján is védelemben részesülnek más elnevezéssel, így jogértelmezési szinten ez akár összekapcsolható is lehetne. Amennyiben a bíróság azt észleli, hogy valamilyen megtagadási okot az Infotv. nem említ, az Egyezmény azonban igen, úgy az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezheti, csakúgy, mint amikor az Egyezmény más rendelkezésével ellentétes a magyar szabályozás.¹⁵²

Az Infotv. egyes rendelkezései nem azt írják elő, mikor tagadható meg vagy utasítható el az adatigénylés akár részben, akár egészben, hanem ennek az ellenkezőjét: azt, mikor nem kerülhet erre sor (nem magyarul benyújtott adatigénylések,¹⁵³ a teljesítés csak nem közérthe-tő formában lehetséges¹⁵⁴).

Megtagadási okok az Infotv. és a Tromsøi Egyezmény alapján

Meg kell tagadni, ha az adat minősített adat.	Infotv. 27. § (1) bek.
Megtagadható, illetve meg kell tagadni, ha azt törvényi rendelkezés előírja.	Infotv. 27. § (2) bek.
Megtagadható, ha az adat döntés megalapozását szolgálja.	Infotv. 27. § (5)–(6) bek.
Meg kell tagadni, ha az adat közhitelű nyilvántartásból ismerhető meg.	Infotv. 27. § (8) bek.
Megtagadható, ha az adatigénylés az azonos igénylő által egy éven belül benyújtott, azonos adatkörre irányuló adatigényléssel megegyezik, feltéve, hogy az azonos adatkörbe tartozó adatokban változás nem állt be.	Infotv. 29. § (1a) bek.
Megtagadható, ha az igénylő nem adja meg nevét, nem természetes személy igénylő esetén megnevezését, valamint azt az elérhetőséget, amelyen számára az adatigényléssel kapcsolatos bármely tájékoztatás és értesítés megadható.	Infotv. 29. § (1b) bek.
Megtagadható, ha a szerv kezelésében nem lévő adat beszerzése, begyűjtését teszi szükségessé az adatigénylés teljesítése.	Infotv. 30. § (2a) bek. a) pont
Megtagadható, ha a szerv kezelésében lévő adatok összevetése útján a kezelésében levő adatokhoz képest új adat előállítását teszi szükségessé az adatigénylés teljesítése.	Infotv. 30. § (2a) bek. b) pont
Meg kell tagadni, illetve megtagadható, ha törvényben előírt okból nem ismerhető meg az adat.	Tromsøi Egyezmény 3. cikk 1–2. bek.
Megtagadható, ha a közhatalmi szerv segítsége ellenére az adatigénylés túl bizonytalan marad ahhoz, hogy az igényelt közérdekű adatot tartalmazó irat azonosítását lehetővé tegye.	Tromsøi Egyezmény 5. cikk 5. bek. i) pont
Megtagadható, ha az adatigénylés nyilvánvalóan ésszerűtlen.	Tromsøi Egyezmény 5. cikk 5. bek. ii) pont
Megtagadható, ha az irat kivonatos változata félrevezető vagy érthetetlen, vagy ha az irat megmaradó részének hozzáférhetővé tétele nyilvánvalóan ésszerűtlen terhet jelent a közhatalmi szerv számára.	Tromsøi Egyezmény 6. cikk 2. bek.

¹⁵² SCHULTZ (2022b): 34–35.

¹⁵³ Infotv. 30. § (4) bekezdés.

¹⁵⁴ Infotv. 30. § (2) bekezdés.

4.12. Az adatigénylés teljesítési rendjének szabályzata

Az egyedi adatigényekkel kapcsolatosan számos kérdés merül fel, amelyeket jogszabály nem rendezhet. Ennek megfelelően az Infotv. előírja, hogy a közfeladatot ellátó szervnek szabályzatot kell készítenie a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének a rendjéről [30. § (6) bek.]. Egy későbbi rendelkezésben azt is előírja, hogy erről a szabályzatról közérthető formában tájékoztatást kell adnia a szervnek, amelynek a jogorvoslati lehetőségekre is ki kell terjednie [34. § (3) bek.]. Ez megfelel a Tromsøi Egyezménynek, amely előírja, hogy az államnak tájékoztatnia kell a nyilvánosságot a közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáféréshez való jogról és arról, hogy e jogot hogyan gyakorolhatják, és megfelelő intézkedéseket kell tenniük annak érdekében, hogy információt szolgáltatassanak a hatáskörükbe tartozó ügyekről és tevékenységekről, valamint világos és előre rögzített szabályokat alkalmazzanak irataik megőrzésére és megsemmisítésére (9. cikk).

Az Infotv. tehát nem azt követeli meg, hogy a közfeladatot ellátó szerv hozza nyilvánosságra ezt a szabályzatot, hanem hogy kivonatos formában tegyen nyilvánosan elérhetővé információkat, azon részekre koncentrálva, amelyek az adatigénylő számára fontosak. A belső szabályzat ugyanis számos olyan elemet tartalmazhat, amelyet az adatigénylőnek nem szükséges megismernie (pl. szervezeti egységek közötti kommunikáció, együttműködés stb.), így az átláthatóságot a kivonatos közzététel támogatja. A NAIH szerint a szabályzat közzétételének elmaradása elsősorban azért problémás, mert azt eredményezi, hogy az adatigénylő az adatigénylésének benyújtását megelőzően nem kaphat eligazítást arról, hogy milyen tárgyú adatigényléssel, vagy általában véve hova, kihez, milyen tisztséget betöltő személyhez, melyik szervhez, milyen címre kell eljuttatnia az igényt, és nem lehet biztos abban, hogy adatigénylésének elintézése a megfelelő rendben történik-e, nem tudja, hogy pontosan kivel kellene felvennie a kapcsolatot.¹⁵⁵ Ettől függetlenül, az általános közzétételi lista részeként a teljes szabályzat szövegét is kötelező közzétenni (1. sz. melléklet II. 13.).

A Tromsøi Egyezmény szerint az adatigényléssel összefüggő díjak mértékét közzé kell tenni,¹⁵⁶ így jó gyakorlat, ha ezt a közfeladatot ellátó szervek a szabályzat kivonatos változatával együtt teszik közzé. A közfeladatot ellátó szervek azon kötelessége, hogy kötelesek az adatigénylőket tájékoztatni a költségtérítés összegéről, nem merülhet ki pusztán abban, hogy egyszerűen közlik a költségelemek után elszámolt térítési díjat.¹⁵⁷ A NAIH szerint a tájékoztatás azért fontos, hogy az igénylő valóban tisztában lehessen azzal, és megérthesse azt, hogy miért, milyen költségtérítést kell megfizetnie ahhoz, hogy a megismerni kívánt adatok birtokába jusson.¹⁵⁸

E szabályzat elkészítése során figyelembe kell venni azt, hogy egyetlen rendelkezés se legyen ellentétes az alapul fekvő jogszabályokkal, különösen az Infotv.-vel. A NAIH több esetben úgy találta, hogy az adatigénylések határidőn túli teljesítése az adatigénylések teljesítésére vonatkozó szabályzat hiányosságára volt visszavezethető.¹⁵⁹ Arra is figyelemmel kell

¹⁵⁵ NAIH beszámoló 2013, 113.

¹⁵⁶ Tromsøi Egyezmény 7. cikk (2) bekezdés.

¹⁵⁷ NAIH beszámoló 2016, 89.

¹⁵⁸ Uo.

¹⁵⁹ NAIH beszámoló 2012, 94.

lenni, hogy ne alakuljon ki a szervezeten belül olyan tényleges gyakorlat, amely erre vezetne, különösen azért, mert a szabályzat egyes pontjai kétértelműek. A Fővárosi Ítéltábla is foglalkozott ezzel a kérdéssel egy eseti döntésében. Az Ítéltábla az ügyben rámutatott arra, hogy az adatigénylés teljesítése vonatkozásában nem bír jelentőséggel az adatkezelő belső szervezeti felépítése, belső szabályzata, ugyanis ezek értékelése az adatkiadás iránti perekben ahhoz vezethetne, hogy a közfeladatot ellátó szervnek ténylegesen lehetősége lenne arra, hogy saját működési szabályzatának rendelkezéseivel, szervezeti felépítésének megválasztásával a közérdekű adatok megismeréshez való jogot korlátozza.¹⁶⁰ A szabályzat célja nem az, hogy a jogszabályi rendelkezéseket adja vissza, hanem hogy az adott szervezetre vonatkoztatottan konkretizálja az igénylések elintézésének, teljesítésének a rendjét, és hogy a szervezeten belül az ügymenet rendjét meghatározza.¹⁶¹

A NAIH úgy találta, hogy gyakran a szerveken belül is tisztázatlan, hogy ki, mely szervezeti egység felelős a közérdekű adatigénylések teljesítéséért,¹⁶² ami különösen önkormányzati ügyekben volt visszás. A Hatóság 2013-as éves beszámolója rámutatott, hogy valamennyi, a helyi önkormányzathoz, polgármesteri hivatalhoz érkező adatigénylést a jegyző köteles teljesíteni, kivéve azt az esetet, amikor a polgármester kizárólagos jogkörével kapcsolatos az adatigénylés.¹⁶³

¹⁶⁰ Fővárosi Ítéltábla Pf.20741/2019/6.

¹⁶¹ NAIH beszámoló 2012, 95.

¹⁶² NAIH beszámoló 2013, 113.

¹⁶³ Uo.

5. Az információszabadság korlátozása

Abban az esetben, ha az adatigénylő által kért adatok nem minősülnek közérdekű adatnak, és azokat a törvény sem minősíti közérdekből nyilvánosnak, úgy a közfeladatot ellátó szervnek az adatigénylést el kell utasítania, és meg kell adnia ennek az indokát is. Számos olyan magánérdek, illetve közérdek azonosítható, amely az adatmegismerés korlátját képezheti.

Jelen fejezet ezeket az okokat kívánja körüljárni, bemutatva azt, hogy a különböző érdekek esetén milyen feltételekkel ismerhető vagy nem ismerhető meg egy-egy adat. Itt is fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az adatelv érvényesülése miatt nem utasítható el az adatigénylés arra hivatkozással, hogy egy irat meg nem ismerhető adatokat tartalmaz. Az adatokat külön-külön kell vizsgálni, és az elutasítást ennek megfelelően lehet megállapítani és megindokolni.

5.1. Az információszabadság korlátozhatósága általában

Az információszabadság kiemelt fontosságú jog, azonban nem korlátozhatatlan alapjog, bár kevés más alapjoggal szemben kell engednie. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a jogkorlátozás akkor indokolt alkotmányosan, ha azt más alapjog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme kényszerítően indokolja, illetve elkerülhetetlenül szükségessé teszi.¹ A közérdekű adatok esetén a nyilvánosság minősül a főszabálynak, az adatok megismerhetősége pedig a kivétel, így a közérdekű adatok megismerését korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni,² vagyis hasonló adatkörökre nem terjeszthető ki a megismerés korlátozása.

5.1.1. A korlátozás során figyelembe veendő érdekek, tesztek

Az Alkotmánybíróság az Emberi Jogok Európai Egyezményének a véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozó rendelkezéseit tekinti az információszabadság korlátozása szempontjából irányadónak.³ Ennek megfelelően a közérdekű adatokhoz való hozzáférés csak a törvényben

¹ 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, indokolás [45].

² 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, indokolás [39].

³ 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, indokolás [47].

meghatározott olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vetethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jóhírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából [10. cikk (2) bekezdés].

A testület 2013-ban rámutatott arra, hogy más alapvető jogokhoz hasonlóan a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog is a szükségesség és arányosság általános tesztje alapján korlátozható.⁴ Ez az Alaptörvény alapján azt jelenti, hogy az információszabadság más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható [I. cikk (3) bek.]. A jogalkotó tehát egyértelműen jelzi a korlátozó törvényi rendelkezésben, hogy az adatok nyilvánossága vagy más érdek érvényesül a másik hátrányára (pl. személyes adatok védelme).

Ettől eltérő az a helyzet, amikor a jogalkotó a törvényben a közfeladatot ellátó szerv mérlegelését teszi lehetővé a megtagadással összefüggésben. Ezt az alkotmányjogi dogmatika közérdek-tesztnak nevezi,⁵ és az Infotv. részletesen szabályozza azon szempontokat, amelyeket a szervnek figyelembe kell vennie. Dudás Gábor arra hívja fel a figyelmet, hogy a hazai gyakorlatban az egyes tesztek sokszor összemosódnak.⁶ A megtagadás alapját egyrészt szűken kell értelmezni, másrészt az adatigénylés teljesítése csak akkor tagadható meg, ha a megtagadás alapjául szolgáló közérdek nagyobb súlyú a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítéséhez fűződő közérdeknél. [30. § (5) bek.] Ezen mérlegelés címzettje tehát a jogalkalmazó, és csak a megtagadási okok szűk körében alkalmazható, ha arra a jogalkotó lehetőséget biztosított. Amennyiben törvény nem biztosít lehetőséget a közérdek-teszt elvégzésére, úgy a közfeladatot ellátó szerv nem korlátozhatja a közérdekű adatok nyilvánosságát. Az Alkotmánybíróság is azon a véleményen van, hogy a szerv szabad belátásra bízott, diszkrecionális nyilvánosságkorlátozás *'ab ovo'* Alaptörvénybe ütközik.⁷

A Tromsøi Egyezmény szerint a közérdekű adatokhoz való hozzáférés megtagadható, ha az információ közlése sértené, vagy alkalmas arra, hogy megsértse az Egyezményben említett köz- vagy magánérdekek valamelyikét, kivéve, ha az információ közléséhez a korlátozás indokául szolgáló érdeknél súlyosabb közérdek fűződik.⁸ Mivel az Egyezmény a jogalkotóra is vonatkozik, érdekes kérdés az, hogy e rendelkezés hogyan egyeztethető össze a fent említett két magyar gyakorlattal. Az Alkotmánybíróság ebben a kérdésben nem foglalt állást, de az Egyezménytől eltérő alapjogkorlátozás egyezményesértő helyzeteket eredményezhet.

⁴ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, indokolás [37].

⁵ 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, indokolás [16].

⁶ DUDÁS (2021): 100.

⁷ 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, indokolás [48].

⁸ Tromsøi Egyezmény 3. cikk (2) bekezdés.

Az Infotv. a minősített adatok mellett számos olyan köz- és magánérdeket sorol fel, amelyek alapot adhatnak az információszabadság korlátozására, amennyiben arra törvényben kerül sor. Az Infotv. szerint ilyen érdek

- a honvédelem,⁹
- a nemzetbiztonság,
- a bűncselekmények üldözése vagy megelőzése,
- a környezet- vagy természetvédelem,
- a központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdek,
- a külügyi kapcsolatok és a nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatok,
- a bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárás,
- a szellemi tulajdonhoz fűződő jogok [27. § (2) bek.].

Uniós jogi aktus alapján is korlátozható egyes adatok megismerése az Európai Unió jelentős pénzügy- vagy gazdaságpolitikai érdekére tekintettel [27. § (4) bek.].

A rendelkezés nincsen összhangban a Tromsøi Egyezmény 3. cikk 1. bekezdésének szabályaival, ami ide sorolja ezen túl a közbiztonságot, a fegyelmi eljárásokat, a felek egyenlőségét a bírósági eljárásokban, valamint az igazságszolgáltatás működését, illetve a közhatalmi szerven belüli vagy azok közötti egyeztetéseket egy tárgykör vizsgálata során. Az Egyezmény ezen túl a szellemi tulajdonhoz fűződő jog helyett magánéletet és egyéb jogos magánérdeket említ, illetve külön nevesíti az üzleti és egyéb gazdasági érdeket is, ami magában foglalja a személyes adatok védelme mellett azokat a védett adatokat is, amelyek nem minősülnek üzleti titoknak (pl. banktitok, adótitok). Az Egyezmény a központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdek helyett az állam gazdasági, monetáris és árfolyampolitikáját említi. Az Infotv. közigazgatási hatósági eljárása helyett szintén a sokkal tágabb kört átfogó ‘közhatalmi szerv által folytatott vizsgálat, felügyelet és ellenőrzés’ kifejezést használja.

Álláspontom szerint célszerű az Infotv. rendelkezéseit összhangba hozni az Egyezményben megjelölt köz- és magánérdekekkel, hiszen azok sokkal szélesebb kört fognak át. Ez pedig hosszú távon olyan állami érdekek azonosításához és hatékonyabb védelméhez vezethet, amelyek nélkül nem kerülnének megfelelően jogilag értékelésre. A nyilvánosságkorlátozás szempontjából releváns körülmények megfelelő körülhatárolása a hatékony állami működés garanciája és egyben az államba vetett bizalom sarokköve.

Az Infotv. 27. § (2) bekezdésének a felsorolását már a joggyakorlat sem tartja lezárónak, amellett új érdekeket is azonosít, mint az adótitok, a banktitok vagy az értékpapírtitok védelme. Sem gyakorlati, sem elméleti oldalról nem merült fel, azonban ide sorolható a személyes adatok védelme is. Ebben a tekintetben az Infotv. már önmagának is ellentmond, hiszen nem nevesíti ezt védendő érdekként, azt más helyen – közérdekből nyilvános adatokkal kapcsolatosan – mégis korlátozza, hiszen ha egy személyes adat nem minősül közérdekből nyilvánosnak, úgy annak a megismerése korlátozott.

Meglátásom szerint szintén problémás az, hogy az Infotv. a törvényi szabályozásban figyelembe vehető érdekeket taxatívén próbálja felsorolni annak ellenére, hogy az azonos

⁹ Ezzel összefüggésben lásd NAIH/2018/6871/4/AV. tájékoztatót Demeter Márta országgyűlési képviselő interpellációjával kapcsolatosan.

jogforrási szinten levő újabb törvény ezt felülírhatja mint *lex posterior*. Mivel a jogszabály címezte a jogalkotó, ezért ezeknek a magán- és közérdekeknek a felsorolása elsősorban nem törvényi szintű szabályozást igényel, hanem az alkotmányjogi dogmatikában van mindenekelőtt helye.

5.1.2. A korlátozás jogtechnikai módszerei

A korlátozást illetően három csoport azonosítható az Alkotmánybíróság szerint:

- a minősített adatok, amelyek általánosan nem ismerhetők meg;
- döntés megalapozását szolgáló adatok köre, amelyek 10 évig nem ismerhetők meg; valamint
- az egyéb törvényi korlátok, amelyek az Infotv. 27. § (2) bekezdésben szereplő köz-, illetve magánérdekre tekintettel korlátozhatják az információszabadságot.¹⁰

A testület szerint az adatok megismerésének korlátozása nem automatikus, hanem minden esetben igényli a közfeladatot ellátó szerv értékelését.¹¹ Ezzel az osztályozással és ezzel a megállapítással csak részben lehet egyetérteni. A jogszabályok alkalmazása természetesen feltételezi, hogy a jogalkalmazó nyelvtanilag értelmezze azokat, és ennek megfelelően egyes adatokat törvényi adatkategóriákkal megfeleltessen.

Jelentős eltérés van aközött, hogy a jogalkotó egyértelműen meghatározza a pontos adatkört, vagy csupán általánosságban utal a korlátozhatóságra. Az utóbbi esetben nyitott törvényi tényállást kell kitöltenie a jogalkalmazónak, neki kell megállapítania a jogszabály tartalmát, ami bizonyos érdekek azonosításával és mérlegelésével jár. Ezzel a jogalkalmazó (a közfeladatot ellátó szerv, a NAIH, illetve a bíróságok) értékelésén múlik az adatok megismerhetőségének a korlátozása, míg az előbbi esetben csupán helyesen kell alkalmaznia a jogalkotó által megfogalmazott, konkrét jogszabályi rendelkezéseket.

Erre tekintettel álláspontom szerint az alábbi csoportosítás a megfelelő:

- azon adatok, amelyek a jogalkotó szerint semmilyen esetben nem ismerhetők meg (minősített adatok);
- azon adatok, amelyek bizonyos, a jogalkotó által törvényben előírt pontosan meghatározott esetekben megismerhetők (szükségességi-arányossági teszt); illetve
- azon adatok, amelyek megismerésére a jogalkotó általánosságban lehetőséget ad, az azonban az eset körülményeitől függ (közérdek-teszt).

A második és harmadik csoportba tartozó adatkörök esetén a jogalkotó akár ugyanazokat a jogos érdekeket is összevetheti az információszabadsággal, csupán az eltérő kontextus miatt esetleg más jogalkalmazástechnikai módszert választ. A döntés megalapozását szolgáló adatok ebben az osztályozásban a második pont alá tartoznak, hiszen a jogalkotó pontosan meghatározza, hogy ezek az adatok mikor ismerhetők meg.

¹⁰ 4/2021. (I. 22.) AB határozat, indokolás [46].

¹¹ Uo., indokolás [47]–[48].

5.1.3. Az általános korlátozás tilalma és az adatelv szerepe

A közérdekű adatigénylések teljesítésénél nem az iratokat, a dokumentumokat vagy az azt tároló, hordozó más eszközre kell a figyelem középpontjába helyezni, hanem az abban található adatokat (adatelv).¹²

A közfeladatot ellátó szervnek tehát minden egyes olyan közérdekű és közérdekből nyilvános adat esetében, amelynek megismerése korlátozandó, meg kell vizsgálnia, hogy a nyilvánosság kizárásának a feltételei fennállnak-e. Amennyiben fennállnak, úgy dokumentálnia is szükséges valamilyen módon, hogy mely adat mire tekintettel nem ismerhető meg. Ezt az indokolási kötelezettség keretében az adatigénylővel közölni is szükséges. A közfeladatot ellátó szervek gyakran esnek abba a hibába, hogy általánosságban hivatkoznak dokumentumok meg nem ismerhetőségére. Ez a leggyakrabban üzleti titok védelmére való hivatkozással, illetve döntéselőkészítő jellegre utalással valósul meg, hiszen ezen nyilvánosságkorlátozó okok számos ügyben relevanciával bírnak.

A Kúria szerint egy megtagadási okra való minden konkrétum nélküli általános hivatkozás nem elegendő, mert meg kell jelölni azt, hogy mely szerződés mely része milyen okból képez üzleti titkot, és ezt igazolni is szükséges.¹³ Nem elégséges a bírói gyakorlat szerint csupán általános üzleti, gazdasági érdekre hivatkozni, hanem konkrétumokkal kell alátámasztani, hogy a kiadni kért dokumentációból mely adat és miért tartozik a védett körbe.¹⁴ A bírói gyakorlat egészen odáig ment, hogy amennyiben az adatkezelő nem jelöli meg a védendő érdeket, csak általánosságban hivatkozik üzleti titokra, úgy a kért adatot kiadni köteles.¹⁵ Ezek a szempontok természetesen valamennyi megtagadási okra analóg módon alkalmazandók.

5.1.4. Tájékoztatási és indokolási kötelezettség

Az Infotv. szerint az igénylőt 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 [30. § (3) bek.]. A Tromsøi Egyezmény szerint az elutasítás alapjául szolgáló indokot szintén közölni kell [5. cikk (6) bek.]. Az Infotv. szabályai az Egyezménynél nagyobb garanciát biztosítanak, mert főszabályként tesz az írásbeli indokolást.

A bírói gyakorlat szerint a közfeladatot ellátó szerv idővel új megtagadási okot is azonosíthat, így a peres eljárásban olyan megtagadási okra is hivatkozhat, amely a korábbiakban nem merült fel.¹⁶

¹² 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, indokolás [60].

¹³ Kúria Pfv.20733/2017/7.

¹⁴ Kúria Pfv.20391/2016/4.

¹⁵ Kúria Pfv.21503/2016/6.

¹⁶ Kúria Pfv.20840/2018/4.

A tájékoztatás célja az, hogy az adatigénylő tisztában legyen vele, hogy miért volt sikertelen az adatigénylése, milyen indokok alapján nem ismerheti meg a kívánt adatokat. Révész Balázs és Buzás Péter szerint „a megfelelő indokokkal alátámasztott elutasítás [...] nagyban hozzájárul ahhoz, hogy az igénylő valóban tisztában legyen azzal, és megértse azt, hogy miért nem teljesítették az igényét.”¹⁷ Ezáltal az igénylő „képes lesz a megfelelő döntést meghozni az esetlegesen igénybe vett jogorvoslati lehetőséggel kapcsolatban is.”¹⁸ A NAIH is hasonló álláspontot képvisel. A hatóság szerint az adatigénylő azáltal tud tisztában lenni azzal, hogy miért került elutasításra az adatigénylése, ha a közfeladatot ellátó szerv által közzétett elutasítás megfelelő indokokkal alátámasztásra kerül.¹⁹

5.1.5. Nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettség

Az Infotv. előírja a közfeladatot ellátó szervek számára, hogy vezessenek nyilvántartást az elutasított kérelmekről és az elutasítás indokairól [30. § (3) bek.]. Az igények teljesítésének és megtagadásának számáról és a megtagadások jellemző indokairól – valamint további adatokról – a NAIH-ot minden év január 31-éig tájékoztatniuk kell a szerveknek [71/D. § (4) bek. a) pont].

5.2. Minősített adatok

Az Infotv. csupán annyit mond ki, hogy a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok nem ismerhetők meg akkor, ha azok minősített adatnak minősülnek [27. § (1) bek.]. Ez az egyetlen eset, amikor sem a jogalkotó, sem a jogalkalmazó nem mérlegelheti az adatok nyilvánosságra hozatalát. Minősített adatnak minősülő információk csak a Mavtv. szerint ismerhetők meg, jellemzően az érvényességi idő eltelte esetén, vagy akkor, ha téves volt az adat minősítése, és az valójában nem tekinthető minősített adatnak. A minősített adat védelméről szóló törvény preambuluma szerint ezen adatok különleges védelmére az állami és a közfeladatok ellátásának biztosítása érdekében van szükség. A minősítéssel védett közérdek körébe tartozik Magyarország szuverenitása, területi integritása, alkotmányos rendje, honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési és bűnmegelőzési tevékenysége, az igazságszolgáltatási, központi pénzügyi és gazdasági tevékenysége, a külügyi és nemzetközi kapcsolatai, illetve az állami szervek illetéktelen külső befolyástól mentes, zavartalan működésének a biztosítása.²⁰

A minősített adat vagy nemzeti, vagy külföldi minősített adat lehet. Nemzeti minősített adatnak olyan adat minősül, amelyről a minősítő megállapította, hogy a nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele a minősítéssel védhető közérdeket közvetlenül sérti vagy veszélyeztet, ezért annak nyilvánosságát és

¹⁷ Révész–Buzás (2018a): 38.

¹⁸ Uo., 39.

¹⁹ NAIH-272/2021.

²⁰ Mavtv. 5. § (1) bekezdés.

megismerhetőségét a minősítési eljárás keretében meghatározott érvényességi ideig korlátozza.²¹ Külföldi minősített adat az Európai Unió valamennyi intézménye és szerve, továbbá az Európai Unió képviselőjében eljáró tagállam, a külföldi részes fél vagy nemzetközi szervezet (pl. NATO)²² adata lehet, illetve a Magyar Honvédség nemzetközi műveletei és gyakorlatai keretében keletkezett, illetve felhasznált bizonyos adatok is ilyenek.²³

Minősítő az a személy, aki minősítésre jogosult,²⁴ így többek között a köztársasági elnök, az Országgyűlés, a Kúria és az Alkotmánybíróság elnöke, a kormány tagjai, a kormánybiztos és miniszterelnöki biztos, de az autonóm államigazgatási szerv vezetője, az önálló szabályozó szerv vezetője, a kormányzati főhivatal vezetője is.²⁵

Az egyes minősített adatok minősítésének érvényességi idejét, valamint azt, hogy ezen adatok nem megfelelő kezelése hogyan érinti az ilyen adatok által védett közérdeket, az alábbi táblázat tartalmazza. Jogosulatlan kezelés alatt a minősített adat nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása, felhasználása, illetéktelen személy részére való hozzáférhetővé vagy jogosult személy részére hozzáférhetetlenné tétele értendő.

Minősített adatok minősítési szint, védett közérdek, valamint érvényességi idő alapján való csoportosítása

Minősítési szint	Védett közérdek sérelme	Érvényességi idő
Szigorúan titkos!	rendkívül súlyosan károsítja	legfeljebb 30 év
Titkos!	súlyosan károsítja	legfeljebb 30 év
Bizalmas!	károsítja	legfeljebb 20 év
Korlátozott terjesztésű!	hátrányosan érinti	legfeljebb 10 év

A minősítő köteles legalább ötévente felülvizsgálni a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzeti minősített adatokat, amelynek eredményeként a minősítést fenntarthatja, a minősítés szintjét csökkentheti vagy növelheti, illetve a minősítést meg is szüntetheti.²⁶ A törvény ezen túl részletes szabályokat tartalmaz többek között a minősített személyes adatok érintett általi megismerésére – amely szabályozást az Alkotmánybíróság alaptörvénykonformnak talált –,²⁷ a minősített adatok felhasználására és átadására, valamint a Nemzeti Biztonsági Felügyeletre vonatkozóan.

A minősített adatokkal összefüggésben a NAIH ún. titokfelügyeleti eljárást kezdeményezhet, ha a nemzeti minősített adat minősítése vagy a minősítési jelölésének megismétlése jogellenes.²⁸ A titokfelügyeleti eljárás szabályait a → 8.1.2. fejezet mutatja be részletesen.

²¹ Mavtv. 3. § 1. pont *a*) alpont.

²² Mavtv. 9. § (1) bekezdés.

²³ Mavtv. 3. § 1. pont *b*) alpont.

²⁴ Mavtv. 3. § 3. pont.

²⁵ Mavtv. 4. § (1) bekezdés *a*)–*v*) pont.

²⁶ Mavtv. 8. § (1)–(2) bekezdés.

²⁷ 3378/2023. (VII. 27.) AB határozat.

²⁸ Infotv. 62. § (1) bekezdés.

A Felek Konzultatív Tanácsa szerint nem felel meg a Tromsøi Egyezmények a magyar szabályozás, az ugyanis rugalmatlan, nem engedi azt, hogy egy adatigénylés esetén a jogalkalmazó mérlegelje az egyes adatok kiadhatóságát.²⁹ A Tanács – bár nem így fogalmaz – lényegében arra a következtetésre jut, hogy a minősített adatok esetén a magyar szabályozás az irateltvet követi, tekintettel arra, hogy az adat minősítésének felülvizsgálatára bár több módon, de csak szűk körben van lehetőség.

5.3. Személyes adatok védelme és magánélethez való jog

Az Infotv. 27. § (2) bekezdésének a felsorolása sem a személyes adatok védelmét, sem a magánélethez való jogot nem említi olyan alkotmányos érdekként, amelyre tekintettel törvény a közérdekű adatok megismerését és terjesztését korlátozhatná. Ennek ellenére az információszabadság a legtöbb esetben a személyes adatok védelméhez való joggal kerül kollízióba. Franciaországban a közérdekű adatigénylések közel felében merül fel a megismerés korlátozása személyes adatokra tekintettel.³⁰

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az adatvédelem és az információszabadság érvényesülése szempontjából alkotmányos kollízió áll fenn, amelynek a magánszféra oltalma alá tartozó körre nézve történő feloldása, a megfelelő egyensúly megtalálása csak a személyes adatok védelmének ebben a körben főszabálykénti elsőbbsége elismerésével, a kétféle jogszolgáltatás gyakorlását szabályozó törvények ezen elv figyelembevételével történő összevetésével, alapos vizsgálatukkal lehetséges.³¹ A testület kiemelte azt is, hogy az érintett hozzájárulása hiányában, illetve az adatnyilvánosságot elrendelő törvényi szabály nélkül nem lehet személyes adatokat közérdekű adatigénylés teljesítése keretében megismerhetővé tenni.³²

Jelen fejezet bemutatja a két információs jog nemzetközi és európai uniós keretrendszerét, valamint a közérdekből nyilvános személyes adatok kategóriáját is. Kitér ezen túl azokra a speciális tényállásokra is, amikor a jogalkotó nem nevesíti törvényben a nyilvános személyes adatok kategóriáit, hanem annak meghatározását a jogalkalmazási gyakorlatra bízta. Bemutatásra kerül ezen túl a közérdekből nyilvános személyes adatok kezelésével kapcsolatos főbb szabályanyag, különösen a célhoz kötött adatkezelés problémája.

5.3.1. Az Európa Tanács jogának való megfelelés

A Tromsøi Egyezmény szerint a magánélethez való jog és egyéb jogos magánérdek a közérdekű adatok megismerését korlátozhatja [3. cikk (1) bekezdés]. Az Egyezmény szerint az adatigénylés teljesítése megtagadható, ha az adat közlése sértené, vagy alkalmas arra, hogy megsértse a magánélethez való jogot vagy más jogos magánérdeket, kivéve, ha az információ közléséhez a korlátozás indokál szolgáló érdeknél súlyosabb közérdek fűződik [3. cikk (2) bekezdés].

²⁹ Baseline Evaluation Report, 12–13.

³⁰ MARIQUE–SLAUTSKY (2017): 30.

³¹ 3056/2015. (III. 31.) AB határozat, indokolás [8].

³² 3254/2018. (VII. 17.) AB határozat, indokolás [32].

A magyar szabályozás alapján a személyes adatok akkor nyilvánosak, ha azok törvény alapján közérdekből nyilvános adatnak minősülnek. Az Infotv. alapján ilyen adat a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli [3. § (6) bekezdés]. Az EJEb egy, a kirendelt védők nevének megismerhetőségével kapcsolatos döntésben rámutatott arra, hogy a magyar szabályozás nem elég rugalmas, a jogalkotó nem képes törvényben előírni minden megismerhetőnek minősülő személyes adatot, az ezzel ellentétes helyzet azonban egyezményesértő. Az EJEb szerint

„a kérelmező civil szervezet sérelme mögött meghúzódó központi kérdés az [volt], hogy a kért információt a hatóságok nem közzétehető személyes adatnak minősítették. Ez azért történt így, mert a magyar jogban minden olyan információ a személyes adatok körébe tartozik, amely az egyén azonosítására alkalmas. Az ilyen információ nem tehető közzé, kivéve, ha jogszabály kifejezetten előírja, vagy az adott információ önkormányzati vagy kormányzati (állami) feladatokkal függ össze, vagy egyéb, közfeladatot ellátó személyre vonatkozik. Mivel a Legfelsőbb Bíróság határozata kizárta a kirendelt védőket az »egyéb, közfeladatot ellátó személyek« kategóriájából, a kérelmező civil szervezet jogilag nem tudott azzal érvelni, hogy az információ közzététele az ő társadalmi kontrollfunkciójának ellátásához szükséges.”³³

A személyes adatok törvényhez kötött megismerésének problematikája egyébként korábban is felmerült a Társaság a Szabadságjogokért döntésben, jöllehet a Magyar Helsinki Bizottság ügyben sokkal inkább központi szerepet játszott ez a kérdés. A magyar szabályozás ebben a vonatkozásban visszatérő problémákat rejt, ami az állam elmarasztalásához is hozzájárult, figyelembe véve azt is, hogy a magyar ügyek száma más államokhoz képest igen magas az információszabadság területén. A Felek Konzultatív Tanácsának 2024-es ajánlása szerint a magyar szabályozás nem egyeztethető össze az Egyezményrel, mert kizárja a közérdekű adat fogalmából a személyes adatokat, és ezt az sem teszi egyezménykonformmá, hogy bizonyos személyes adatok akár az Infotv., akár más törvény előírása alapján bárki által megismerhetők.³⁴ A Tanács szintén azt hiányolja a magyar szabályozásból, hogy a gyakorlat nem tudja esetről esetre eldönteni, hogy a személyes adatok védelméhez való jog és az információszabadság közül az adott esetben melyik szorítja háttérbe a másikat. Hasonló megállapítás már a KÖFOP Projekt 4. kutatási jelentésében is található.³⁵

5.3.2. Az Európai Unió jogának való megfelelés

A GDPR 86. cikke kimondja, hogy közérdekű feladat teljesítése céljából a közfeladatot ellátó szervek birtokában lévő hivatalos dokumentumokban szereplő személyes adatokat az adott szerv az uniós joggal vagy a szerve alkalmazandó tagállami joggal összhangban nyilvánosságra hozhatja annak érdekében, hogy a hivatalos dokumentumokhoz való nyilvános hozzá-

³³ Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország, [188].

³⁴ Baseline Evaluation Report, 8–9.

³⁵ KÖFOP Projekt, 4. kutatás, Kutatási jelentés, 146.

férést összeegyeztesse a személyes adatok e rendelet szerinti védelméhez való joggal. A GDPR preambuluma szerint a kapcsolódó tagállami „jogoknak össze kell egyeztetniük a hivatalos dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférést és a közszféra információinak további felhasználását a személyes adatok védelméhez való joggal, és ennél fogva rendelkezhetnek a személyes adatok védelméhez való, e rendelet szerinti joggal történő szükséges összeegyeztetésről” [(154) preambulumbekkezdés]. A preambulumbekkezdés megfogalmazása egyértelműen jövőbeli kötelezettséget jelent, azonban Magyarország ilyen összeegyeztetést (vagy a meglévő összeegyeztetés felülvizsgálatát) eddig nem végzett el.

Az Európai Unió Bírósága eddig összesen egy ügyben foglalkozott a GDPR 86. cikkének értelmezésével, amiben kimondja, hogy a gépjárművek és a gépjárművezetők nemzeti nyilvántartása az általános adatvédelmi rendelet 86. cikke értelmében vett hivatalos dokumentumnak minősül.³⁶

Az EUB szerint a hivatalos dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés, amint az a GDPR előbb idézett (154) preambulumbekkezdéséből következik, olyan közérdeknek minősül, amely jogszerűvé teheti az ilyen dokumentumokban szereplő személyes adatok közlését, e hozzáférést mindazonáltal össze kell egyeztetni a magánélet tiszteletben tartásához és a személyes adatok védelméhez való alapvető joggal, amint azt egyébiránt a GDPR 86. cikke is kifejezetten megköveteli. Márpedig, tekintettel különösen a közúti közlekedési jogsértések miatt kiszabott büntetőpontokra vonatkozó személyes adatok különleges jellegére, valamint az ezen adatok nyilvánosságra hozatalával járó, a magánélet tiszteletben tartásához és az érintettek személyes adatainak védelméhez való alapvető jogokba történő beavatkozás súlyára, meg kell állapítani, hogy ezek a jogok elsőbbséget élveznek a nyilvánosság azon érdekével szemben, hogy hozzáférjen a gépjárművek és gépjárművezetők nemzeti nyilvántartásához mint hivatalos dokumentumokhoz.³⁷

Az ügyben eljáró főtanácsnok felhívta a figyelmet arra, hogy a GDPR 86. cikke csupán elismeri a hivatalos dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés fontosságát. Ezenkívül e rendelkezés nem ad további útmutatást arra vonatkozóan, hogy a hivatalos dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférést hogyan kell összeegyeztetni az adatvédelmi szabályokkal. Álláspontja szerint e rendelkezés deklaratív jellegűnek tekintendő, és ezért inkább egy preambulumbekkezdéshez hasonlít, semmint egy jogszabálysöveg előíró jellegű rendelkezéséhez.³⁸

5.3.3. A közérdekből nyilvános személyes adatok

Közérdekből nyilvános személyes adat az Infotv. alapján tehát minden olyan személyes adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli [3. § (6) bekezdés]. A személyes adatok esetében a főszabály a nyilvánosság hiánya.³⁹

³⁶ C-439/19. Latvias Republikas Saeima (Points de pénalité), [119] bekezdés.

³⁷ Uo., [120] bekezdés.

³⁸ Maciej Szpunar főtanácsnok indítványa a C-439/19. Latvias Republikas Saeima (Points de pénalité) ügyben, [86] bekezdés.

³⁹ Fővárosi Ítéltábla Pf.20123/2016/6/II.

A nyilvánosságra hozandó személyes adatok kategóriáit a jogalkotó a törvényben meg is határozza, és amennyiben a törvény a személyes adatot nem nyilvánítja nyilvánossá, úgy annak megismerése minden további vizsgálat nélkül korlátozandó. Fontos, hogy a nyilvánosságot megalapozó közérdeknek egyrészt szükségesnek, másrészt indokoltnak kell lennie,⁴⁰ mert az érintett információs önrendelkezési joga korlátozásra kerül. A bíróság sem mérlegelheti, hogy a személyes adatok megismerhetővé tétele arányos korlátozásnak minősülne-e az információszabadság biztosítása érdekében.⁴¹ Csak törvény nyilváníthat közérdekből nyilvánossá adatokat. Nem írhatja tehát elő helyi önkormányzat a rendeletében egyes személyek vagyoni nyilatkozatának közzétételét.⁴² Ide sorolható az Alaptörvény azon rendelkezése is, miszerint a kommunista diktatúra hatalombirtokosainak a diktatúra működésével összefüggő szerepükkel és cselekményeikkel összefüggő személyes adatai nyilvánosságra hozhatók,⁴³ mivel az Alaptörvény nem minősül törvénynek (sem jogszabálynak),⁴⁴ így ezen adatok nem felelnek meg az Infotv. 3. § 6. pont szerinti közérdekből nyilvános adat feltételeinek, hiszen nem törvényben írták elő a megismerhetőségüket. Célszerű lehet ezen szabályokat az Alaptörvény helyett törvényi szinten kezelni. Az Alaptörvény U) cikke nem csupán az információszabadság szempontjából következtelen, mivel annak büntetőjogi rendelkezései a magyar jogban alkalmazott mag büntetőjogi elméletet (Kernstrafrecht) is megbontja azáltal, hogy egyes büntetőjogi szabályok nem a büntető törvénykönyvben találhatók meg. Az Alaptörvény e rendelkezése nem az egyedüli, ahol az Infotv.-nyel való összehangoltság hiányzik. A közérdekű adat fogalmánál már kifejtésre került, hogy a közpénzek felhasználása csak az Alaptörvényben jelenik meg, az Infotv.-ben viszont nem.

E szabály alól két kivétel ismert. Az egyik a Bszi. azon szabálya, amely szerint a BHGY-ben közzétett határozatban szereplő személyek azonosítását lehetővé tevő adatokat olyan módon kell törölni, hogy az ne járjon a megállapított tényállás sérelmével [166. § (1) bek.], a másik pedig a Ptk. 2:44. §-a, amely szerint a közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlása a közéleti szereplő személyiségi jogait a szükségesség és arányosság figyelembevételével korlátozhatja, ami azonban nem járthat az emberi méltóság, valamint magánélethez való jog sérelmével. E két esetben a jogalkalmazási gyakorlatra van bízva, hogy melyek a személyes adatoknak azon kategóriái, amelyek közérdekből nyilvánosnak minősülnek. Álláspontom szerint mindkét szabály összeegyeztethető a GDPR 86. cikkével.

Elvi éllel szögezte le a Kúria, hogy a közfeladatot ellátó szervek feladatkörében eljáró személyek magánszférája jóval szűkebb, mint a privátszférában dolgozó személyeké, de a köztisztviselőnek sem ismerhető meg minden személyes adata.⁴⁵ Az Infotv. ennek megfelelően megismerhetővé nyilvánítja a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy nevét, feladatkörét, munkakörét, vezetői megbízását, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adatát, valamint azok a személyes adatait, amelyek megismerhetőségét törvény előírja [26. § (2) bek.]. Ilyen adatokat az Infotv. 1. számú mellékletét képező közzétételi lista is előír (pl. a szerv vezetőinek neve, beosztása és elérhetősége).

⁴⁰ Révész (2021): 81.

⁴¹ 3254/2018. (VII. 17.) AB határozat, indokolás [32].

⁴² NAIH beszámoló 2015, 57–60.

⁴³ Alaptörvény U) cikk (4) bekezdés.

⁴⁴ ERDŐS (2013): 135.

⁴⁵ Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény, 38.

A közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény szerint közérdekből nyilvános adatnak minősül ezen túl a kormánytisztviselő neve, állampolgársága, az alkalmazó államigazgatási szerv neve, a kormányzati szolgálati jogviszonyának kezdete, jelenlegi besorolása, besorolásának időpontja, munkakörének megnevezése és a betöltés időtartama, vezetői kinevezésének és megszűnésének időpontja, a címadományozás adatai, valamint az illetménye is.⁴⁶ E rendelkezéseket a NAIH szerint a kormányzati igazgatásról szóló törvény, valamint a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló törvény hatálya alá tartozó foglalkoztatottak esetében is alkalmazni kell, kifejezett jogszabályi előírás hiányában is.⁴⁷ Álláspontom szerint ilyen esetekben az adatigénylés teljesítését el kell utasítani, és a közérdekű adat megismerése iránti perben, alkotmányjogi panasz formájában célszerű az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezni, hiszen itt valójában jogalkotói mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn.

Az illetménnyel összefüggésben a NAIH aláhúzta, hogy „a közérdekből nyilvános adatként igényelt nettó jövedelem – ugyanúgy, mint a bruttó jövedelem – egy összegben feltüntetve kiadható az adatigénylő részére, mivel a bruttó jövedelemnél sem kerül részletezésre, hogy az milyen jövedelemelemekből állt össze, valamint a levonásra kerülő adókat és járulékokat sem részletezik személyenként az adatkiadás során.”⁴⁸ Az Alkotmánybíróság egy viszonylag friss, az OBH vezetőinek juttatásaival összefüggésben elvi élel szögezte le, hogy az információszabadságból és az állam átláthatóságából nem következik az, hogy minden személy pénzügyi helyzete transzparens lenne, aki a fizetését az államtól kapja.⁴⁹ Az Alkotmánybíróság szerint bizonyos munkavállalók, így osztályvezetők esetében az információs érdek mintegy közvetettnek minősül azon okból, hogy e személyeknek a „döntéseik, jogköreik kevésbé közvetlenül érintik a közhatalom gyakorlását és a közpénzek felhasználását.”⁵⁰ A testület szerint ezért nem is alkotmányellenes egy általános, minden vezető beosztású foglalkoztatott juttatásaira rákérdező adatigénylés megtagadása.⁵¹ A döntés nem igazán tűnik következetesnek, hiszen a Kttv. minden kormánytisztviselő illetményére vonatkozó adatát közérdekből nyilvánosnak minősíti, így annak nyilvánossága nem függ a vezető beosztástól vagy a politikai szerepvállalástól.

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló törvény a vezető tisztségviselők, a felügyelőbizottsági tagok, a vezető állású munkavállalók, valamint az önállóan cégjegyzésre vagy bankszámla feletti rendelkezésre jogosult munkavállalók nevét, tisztségét, munkakörét valamint további személyes adatait szintén közérdekből nyilvánossá minősíti.⁵²

A Hatóság rámutatott, hogy amennyiben a közfeladatot ellátó személy közszolgálati jogviszonya a közfeladata ellátásával összefüggő okból szűnt meg, úgy a megszűnés oka és ideje a közfeladat ellátásával összefügg.⁵³ A jutalomra vonatkozó adat pedig a munkavégzés

⁴⁶ Kttv. 179. §

⁴⁷ NAIH/2020/1305.

⁴⁸ NAIH-1563-2/2023.

⁴⁹ 3483/2023. (XI. 17.) AB határozat, indokolás [42].

⁵⁰ Uo., indokolás [43].

⁵¹ Uo., indokolás [44].

⁵² 2009. évi CXXII. törvény 2. §.

⁵³ NAIH/2020/2365.

minőségével és mennyiségével, illetve a közfeladat ellátását jellemző szempontokkal is összefügg,⁵⁴ továbbá egy meghatározott közalkalmazott munkaköri leírása szintén közérdekből nyilvános adat.⁵⁵

Sajátos területe a közérdekből nyilvános személyes adatok kategóriájának a vagyony nyilatkozatok nyilvánossága. Ezt számos jogszabály különböző személyek esetén különböző formában írja elő, arról külön törvény, a 2007. évi CLII. törvény rendelkezik. Egyes személyek esetén nyilvánosságra kell hozni a vagyony nyilatkozatokat, míg mások esetében nem. Így például a polgármester⁵⁶ és az önkormányzati képviselők vagyony nyilatkozata közérdekből nyilvános adatok, azokat bárki megismerheti.⁵⁷ A vagyony nyilatkozatokat az Integritás Hatóság ellenőrizheti.⁵⁸ A nyilvános vagyony nyilatkozatok általános közzétételi listában való kötelező feltétele a megfelelő szintű nyilvánosság automatikus biztosításához szükséges lenne.⁵⁹

A gyógyszerügyi szakdolgozók esetén a szakhatóság előírhatja a teljes nevet és beosztást feltüntető kitűző viselését, mert közérdekből nyilvános adatokról van szó az ágazati törvény és az Infotv. alapján egyaránt.⁶⁰ Nem sérelmezheti az érintett azt sem, ha egy közfeladatot ellátó szerv egy támogatási szerződésben személyes adatait az általános közzétételi listájában az interneten nyilvánosságra hozta, ha az érintett egy állami tulajdonban álló, közfeladatot ellátó nonprofit gazdasági társaság vezetője volt a szerződés aláírásakor. Ilyen esetben ugyanis a neve, beosztása, aláírása, szignója közérdekből nyilvános személyes adatnak minősül.⁶¹

Amennyiben nincs olyan kifejezett jogszabályi rendelkezés, amely a természetes személy pályázó személyes adatainak nyilvánosságát elrendelné, úgy az nem ismerhető meg.⁶² Hasonló megállapításra jutott a Kúria a közpénzből juttatásban részesült természetes személy személyes adatainak nyilvánosságra hozatalát illetően.⁶³

Amennyiben a jogszabály nem ír elő meghatározott iskolai végzettséget a polgármesteri tisztség betöltésének feltételeként, úgy az nem minősül közérdekből nyilvános adatnak, és nem ismerhető meg. A NAIH ugyanakkor rámutatott, hogy a polgármester önként nyilvánosságra hozhatja ezt is.⁶⁴ Közérdekből nyilvános adat a vezetői tisztséget betöltő személy esetén a diploma megléte és annak minősítése, valamint a nyelvvizsga megléte, de a szakdolgozat tartalma nem.⁶⁵ A doktoranduszok nevén kívül a többi kért adat önmagában közérdekből nyilvános adatnak minősül, a doktoranduszok nevével összekapcsolva azonban személyes adat keletkezik.⁶⁶

⁵⁴ NAIH/2020/1496.

⁵⁵ NAIH/2020/6526.

⁵⁶ NAIH-725-2/2013/V5.

⁵⁷ Mötv. 39. § (2) bekezdés.

⁵⁸ 2007. évi CLII. törvény 5. § (6) bekezdés.

⁵⁹ KÖFOP Projekt, Összefoglaló jelentés döntéshozók részére, 13.

⁶⁰ NAIH-962/2022.

⁶¹ NAIH-3115/2022.

⁶² Kúria Pfv.20430/2016/4.

⁶³ Kúria Pfv.21420/2016/7.

⁶⁴ NAIH-3340/2022.; NAIH/2020/5627.

⁶⁵ Kúria 2017.El.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény, 38.

⁶⁶ Kúria 2017.El.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény, [96].

5.3.4. Adatkezelési szempontok, az adatkezelés célhoz kötöttsége

Infotv. kimondja, hogy a közérdekből nyilvános személyes adatok a célhoz kötött adatkezelés elvének tiszteletben tartásával terjeszthetők [26. § (2) bek.]. A személyes adatok tehát a jogalkotó álláspontja szerint nem veszítik el ezen jellegüket pusztán azért, mert az információszabadsággal való kollízió eredményeként azok bárki által megismerhetővé és felhasználhatóvá válnak. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben arra is rámutatott, hogy a jogszerűen nyilvánosságra kerülő adat továbbra is élvezi a személyes adatokra vonatkozó oltalmat. Ennek oltalmán keresztül a magánszféra védelemben részesül még akkor is, ha az adat nyilvánosságra került, vagy közelebről meg nem határozható számú személy számára ismertté vált vagy válhatott.⁶⁷

Az adatkezelés célhoz kötöttsége csupán a közérdekből nyilvános személyes adatok vonatkozásában áll fenn. A közérdekű adatok, illetve más, a személyes adat fogalmi körén kívül eső közérdekből nyilvános adatok esetén a meghatározott, egyértelmű és jogszerű cél nem megkövetelt. A Kúria ennek megfelelően elvi tételként fogalmazta meg, hogy az Infotv. a közérdekű adatok kapcsán nem tartalmaz törvényi előírást, vagyis olyan követelményt, amely a közérdekű adatok célhoz kötött adatkezelését kötelezővé tenné.⁶⁸ Ezzel lényegében az Alkotmánybíróság KEHI-döntésében megfogalmazott azon tételt vonatkoztatta az adatkezelés célhoz kötöttségére, mely szerint az adatkezelés adatvédelmi fogalma az információszabadság területén nem értelmezhető és nem alkalmazható, hiszen az adatkezelőknek (a közfeladatot ellátó szervnek, az adatot megismerő személyeknek) nem kell az adatkezelés célját meghatározniuk.⁶⁹

Az Európai Unió Bírósága egy, az Adatvédelmi irányelvet értelmező döntésében elvi élel fogalmazta meg azt, hogy a nemzeti jogszabályok szerint nyilvános dokumentumokból származó adatokat érintő tevékenységeket e rendelkezés értelmében „kizárólag újságírás céljából” folytatott személyesadat-feldolgozási tevékenységeknek kell tekinteni, amennyiben az említett tevékenységek kizárólagos célja információk, vélemények vagy eszmék nyilvánosság számára történő hozzáférhetővé tétele.⁷⁰

Ezt a rendelkezést a közhiteles nyilvántartásokban szereplő személyes adatokra is alkalmazni kell a NAIH esetjoga értelmében. Bizonyos esetekben más adatkezelési célok, felhasználások is igazolhatják az eltérő használatot, így különösen a véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtószabadság gyakorlása. Ezt a kérdéskört vizsgálta a NAIH az ún. *Forbes*-ügyben. A hatóság a magazin leggazdagabb magyarokkal foglalkozó cikkét vizsgálta, pontosabban az abban szereplő, közhiteles nyilvántartásból (cégnylvántartásból) kinyert adatokat, azok újságírók általi feldolgozását, elemzését és az azokból levont, számításokon alapuló következtetéseket. A NAIH aláhúzta, hogy figyelembe kell venni, hogy a *Forbes* egy gazdasági, üzleti témakörben írt cikkeket és összeállításokat tartalmazó sajtótermék, így a bárki számára elérhető nyilvántartások és a cégek saját nyilvános közléseinek, beszámolóinak részét képező adatoknak és információknak a különböző összeállításokban történő közlése,

⁶⁷ 3056/2015. (III. 31.) AB határozat, indokolás [19].

⁶⁸ Kúria Pfv.20156/2023/6.

⁶⁹ 6/2016. (III.11.) AB határozat, indokolás [31]–[34].

⁷⁰ C-73/07., Tietosuojavaeltuutettu kontra Satakunnan Markkinapörssi Oy és Satamedia Oy, [61] bekezdés.

terjesztése nem sérti a célhoz kötött adatkezelés elvét.⁷¹ A Fővárosi Törvényszék ezzel összefüggésben arra is rámutatott, hogy a Ctv. preambuluma és 10. § (1) bekezdése egyértelművé teszi, hogy a közhiteles cégnyilvántartás adatainak teljeskörű nyilvánossága a gazdasági forgalom biztonságát, valamint a hitelezői érdekek vagy más közérdek védelmét biztosítja. A teljeskörű nyilvánosság ezen adatok megismerésének jogát jelenti, amely nem foglalja magában azok kezelésének jogát, és a kezelés során ezen adatokból más jellegű, adott esetben személyes adatokra történő következtetések levonását.⁷²

A NAIH egy másik határozatában szintén aláhúzza, hogy a nyilvánosan elérhető adatbázisokból, a gazdasági társaságok saját közléseiből és beszámolóiból származó személyes adatok feldolgozása, valamint az összegyűjtött adatok meghatározott módszertan alapján történő kiértékeléséből és az értékbecslésből származó, akár újonnan keletkeztetett adatokat érintő tevékenységek az újságírói tevékenységhez kapcsolódnak. A Hatóság szerint azon tény, hogy ezen adatok nyilvánosságra hozatala adott esetben nyereségszerzési célhoz (is) kötött, nem zárja ki, hogy azt újságírás céljából folytatott tevékenységnek lehessen tekinteni.⁷³ A NAIH álláspontja szerint a bárki számára elérhető nyilvántartások és a cégek saját nyilvános közléseinek, beszámolóinak részét képező adatoknak és információknak a különböző összeállításokban történő közlése, terjesztése nem sérti a célhoz kötött adatkezelés elvét.⁷⁴ A Fővárosi Ítéltábla egy döntésében pedig arra mutatott rá, hogy a cégnyilvántartásból vett kültagságra vonatkozó, közérdekből nyilvános adat tekintetében annak van jelentősége, hogy a közérdekből nyilvános személyes adatok megismerésére ugyan a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, de ezen adatok személyesadat-jellege a nyilvánosság ellenére is megmarad, így a célhoz kötött adatkezelés követelményének érvényesülnie kell. Az Ítéltábla szerint az adat nyilvánossá tétele nem eredményezi a célhoz kötött adatkezelés sérelmét abban az esetben, ha a sajtó részéről a közügyek megvitatása körében kerül rá sor.⁷⁵

5.4. Iparjogvédelmi jogok

A szellemi tulajdonjog egyik nagy területe a szerzői jog, míg a másik az iparjogvédelem. Ez utóbbi számos oltalmi tárgyat ölel fel, mint amilyen a szabadalom, a használati minták oltalma, a védjegyjog, a földrajzi árujelzők joga, de ilyen a növényfajtaoltalom vagy a mikroelektronikai félvezető termékek topográfiai oltalma is.⁷⁶

Ezen oltalmi tárgyak egyrésztől monopolhelyzetet biztosítanak a jogosultaknak, cserében azonban a nyilvánosság számára biztosítva van az ezek mögött meghúzódó információkhoz való hozzáférés és az a tudás, amely a további technológiai fejlődés és innováció alapja.⁷⁷ Ebből fakadóan az egyes jogok tartalma, így a szabadalom és használati minta

⁷¹ NAIH/2020/838/2.; NAIH-438-1/2021.

⁷² Fővárosi Törvényszék K.701309/2021/15.

⁷³ NAIH/2020/1154/9.

⁷⁴ NAIH/2020/838/2.

⁷⁵ Fővárosi Ítéltábla Pf.20258/2023/4.

⁷⁶ A félvezető-oltalom harminc éves szabályozása ellenére lényegében nem rendelkezik joggyakorlattal, gyakorlati relevanciája nem igazán van.

⁷⁷ STADLER-JÓKÚTI (2020): 18.

alapjául szolgáló megoldás, feltalálói tevékenység, illetve lépés nyilvános adatbázisban bárki számára hozzáférhető, mint ahogyan a védjegyek is. Az üzleti titok nem ilyen oltalmi tárgy, mert gyengébb védelmi szintet biztosít,⁷⁸ azonban szintén szellemi tulajdonnak minősül. Mivel valamennyi oltalmi tárgy szabályozásának központi magját a nagyfokú nyilvánosság jellemzi, így viszonylag szűk körben képzelhető el az, hogy ezek alapján egyes adatok megismerése korlátozásra kerüljön, hiszen az egyes jogok feletti jogosultságokat közhiteles nyilvántartások tanúsítják.

Az egyes nyilvántartásokat bárki megtekintheti, azok az SZTNH honlapján elérhetőek. Az ágazati jogszabályok pontosan meghatározzák, hogy mely adatköröket szükséges nyilvánosan elérhetővé tenni. Ezen adatok megismerése nem minősül iratbetekintésnek, hiszen ahhoz ügyféli minőség igazolása nem szükséges, de közérdekű adatigénylésnek sem, mivel azt közhiteľ nyilvántartásból történő adatszolgáltatásnak kell tekinteni, amire az Infotv. nem vonatkozik [27. § (7) bek.].

Az Szt. lehetőséget biztosít arra, hogy honvédelmi vagy nemzetbiztonsági érdekből az SZTNH elnöke egy szabadalmi bejelentést minősítsen, ha erre miniszteri javaslat érkezik [53. § (5) bek.]. A minősített szabadalmi bejelentésről hatósági tájékoztatás nem adható, és az a bejelentőt és a feltalálót leszámítva csak felhasználói vagy megismerési engedély megléte esetén ismerhető meg. [53. § (7)–(8) bek.] E rendelkezések esetén felmerülhet a kapcsolódó adatok nyilvánosságának korlátozása, azonban nem az Infotv. 27. § (2) bek. *h)* pontja alapján, hanem a 27. § (1) bekezdés alapján, minősített adata tekintettel. Mivel ez utóbbi kizáró ok speciálisabb, ezért azok együttesen nem vehetők figyelembe.

A Paks II. döntésben merült fel az ún. Projekttörvény⁷⁹ egy rendelkezésének az alkotmányossága, amely szerint egyes, az atomerőmű működését érintő üzleti és műszaki adatok szellemi tulajdonjogra tekintettel, valamint nemzetbiztonsági okokból sem ismerhetők meg (5. §). Az Alkotmánybíróság azzal érvelt, hogy a szellemi tulajdonjogokról rendelkező törvények nem igazán alkalmasak a jogvita eldöntésére, mert azok elsősorban magánjogi jogviszonyokat rendeznek.⁸⁰ A testületnek ebben nincsen igaza, ugyanis valamennyi iparjogvédelmi ágazati szabály közjogi elemeket is nagy mértékben tartalmaz, különösen igaz ez a szabadalmi törvényre.⁸¹ Az ágazati szabályok alkalmazására és a konkrét esetre való vonatkoztatására elsősorban azért nem kerülhet sor, mert azok közjogi szabályai nagyon általánosak és – alapjellegűknél fogva – nyilvánosságpártiak.

Az Alkotmánybíróság a Projekttörvény általi nyilvánosságkorlátozást szellemi tulajdonjogi szempontból alkotmányosnak tekintette.⁸² A kérdéskör azonban lényegesebb vizsgálatot igényelt volna álláspontom szerint, hiszen az üzleti titok alapú védelem, valamint a más iparjogvédelmi jogok (elsősorban a szabadalom) alapján megvalósuló védelem között éles határvonalat kell húzni. Az első esetében főszabály a titokban tartás, a nyilvánosság kizárása, ami az oltalom feltétele is, addig a másik esetén – nagyrésztben – nyilvános információkról beszélhetünk. A szabadalmi oltalom ezen túl sok esetben kapcsolódik össze üzleti

⁷⁸ KUSLICS et al. (2020): 327.

⁷⁹ 2015. évi VII. törvény a Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos beruházásról, valamint az ezzel kapcsolatos egyes törvények módosításáról.

⁸⁰ 4/2021. (I. 22.) AB határozat, indokolás [79].

⁸¹ 1995. évi XXXIII. törvény a találmányok szabadalmi oltalmáról.

⁸² 4/2021. (I. 22.) AB határozat, indokolás [81].

titkokkal. A piaci szereplők ezek együttes alkalmazásával állítanak elő termékeket és nyújtanak szolgáltatásokat. A nyilvánosság korlátozásának e két kategória esetén tehát eltérő oka van, amit az Alkotmánybíróság egyáltalán nem vett figyelembe, ahogyan arra sem reflektált megfelelően, hogy a Projekttörvény nem jelöli meg az oltalmi formákat sem, ezáltal nem azonosítja a védendő érdekeket kellő konkrétsággal. A testület csupán általánosságban hivatkozott az iparjogvédelmi jogszabályokra.⁸³

Az üzleti és műszaki adatok kifejezés valószínűsíthetően üzleti titokra utalhat. Amennyiben a jogalkotó egyes, szerződésekben és megállapodásokban felsorolt találmányok tekintetében kívánta volna a nyilvánosságot korlátozni, úgy ezt egyértelműbben is megjelölhette volna. Ezt a jogértelmezést támogató egyértelmű következtetésre jutni azonban nem lehet. A jelen vizsgálat szempontjából elsősorban az a fontos, hogy amennyiben üzleti titkok nyilvánosságának korlátozása merül fel, úgy az Infotv. speciális szabályként azt írja elő, hogy az üzleti titok nyilvánossága az üzleti tevékenység végzése szempontjából nem okozhat aránytalan sérelmet. [27. § (3) bek.] Az üzleti titkok nyilvánosságának korlátozása elsősorban a piaci szereplőket és az üzleti tevékenységeket végzőket védi, nem pedig az államot. A Paks II.-ügyben azonban csak a magyar, illetve az orosz állam szerveinek és vállalatainak üzleti titkai védelme merült fel. Az Alkotmánybíróság elmulasztotta ezen speciális körülmény vizsgálatát is, ami – akkor, ha egyáltalán azonosításra kerül az, hogy üzleti titkok védelme merül fel, – elengedhetetlen lett volna.

Mindezekről függetlenül a szellemi tulajdonjogok alapján a megállapodások egyes rendelkezéseinek nyilvánossága korlátozható lehet, azt azonban élesen el kell választani a nemzetbiztonsági érdektől. Állami szervek esetén ugyanis vagy ez, vagy más hasonló érdek szolgáltathat alapot üzleti titkok védelmére. A szabadalmak esetén pedig a minősített adatot tartalmazó, azzal összefüggő bejelentések és oltalmak védelmére a szabadalmi törvény speciális szabályokat tartalmaz (ez a korábban bemutatott szabadalmi minősítés).

Ez a minősítés pedig kiemelkedő jelentőséggel bír, hiszen ilyen esetben az adat nem ismerhető meg az Infotv. alapján sem [27. § (1) bek.], ami a Projekttv. speciális rendelkezését teljességgel szükségtelessé teszi. Ezeknek a körülményeknek a fennállását, illetve hiányát az Alkotmánybíróság szintén nem vette figyelembe, így a mögöttes iparjogvédelmi szabályrendszer kellő feltérképezése és ismerete nélkül döntötte el az ügyet.

Ezen alkotmánybíróági döntésen kívül az iparjogvédelmi jogokkal kapcsolatos korlátozások nem merültek fel eddig a joggyakorlatban.

5.5. Szerzői jog és szomszédos jogok

A szellemi tulajdonjog másik nagy területe az iparjogvédelem mellett a szerzői jog, amelyet az Szjt. szabályoz. Szerzői műnek azon irodalmi, tudományos és művészeti alkotások minősülnek, amelyek egyéni, eredeti jellegűek [1. § (1), (3) bek.], azaz nem minősülnek más mű szolgai másolásának. A törvény ezen túl kiterjed a szerzői joggal szomszédos jogok védelmére is, mint amilyen az előadóművészek védelme, a hangfelvétel előállítóinak védelme,

⁸³ Uo., indokolás [77].

a rádió- és televízió-szervezetek védelme, a filmek előállítóinak védelme, illetve a sajtókiadványok kiadóinak védelme is. A törvény védi továbbá az adatbázisok előállítóit is. Fontos ágazati szabályt képez a Kjkt. is.

A szerzői jog és a közérdekű adatok megismerése között számos metszéspont azonosítható. A joggyakorlat számos döntésben szembesült azzal, hogy mennyiben lehet a szerzői jog az adatok megismerésének a korlátja. A jogalkotó 2015-ben egészítette ki azt Szjt.-t azzal a szabállyal, amely szerint betekintéssel is sor kerülhet az adatigénylés teljesítésére, amennyiben a közfeladatot ellátó szerv ezt választja.⁸⁴ A joggyakorlatban emellett felmerült az SZJSZT jogi szakvéleményei felhasználhatóságának kérdése is. Az uniós implementációs kötelezettségekből fakadóan ezen túl az is problematikus pontja a két alapjog viszonyának, hogy a közfeladatot ellátó szervek mennyiben hivatkozhatnak az adatbázisok szerzői jogi és szomszédos jogi védelmére. Az alábbiakban ezen témakörök kerülnek bemutatásra.

5.5.1. Szerzői művek és közérdekű adatok elhatárolása

A szerzői jog hatálya alól az Szjt. több olyan tárgykört is kivesz, amelynek körébe tartozó tények, információk közérdekű adatnak minősülhetnek, a két kategória elkülönítése a joggyakorlatban ennek ellenére sokszor nem egyértelmű.

A törvény értelmében nem tartoznak az Szjt. védelmi körébe

- a jogszabályok,
- a közjogi szervezetszabályozó eszközök,
- a bírósági vagy hatósági határozatok,
- a hatósági vagy más hivatalos közlemények és ügyiratok, valamint
- más hasonló rendelkezések.⁸⁵

Magyarországon evidens, hogy a jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök és a bírósági, hatósági határozatok nem tartoznak szerzői jogi védelem körébe. Igaz ez a bírósági és hatósági ügyiratokra is. Ezen dokumentumok mindegyike olyan, amely egyéni, eredeti jelleggel bír vagy bírhat, mégsem részesül szerzői jogi oltalomban, azok ugyanis a közhatalmi szervek működése szempontjából létfontosságúak, így nem hátráltathatja azok felhasználását más személyek szerzői joga.

A szerzői jogi jogirodalom bizonyos mértékben a közérdekű adatok alatt elsősorban az ügyiratokat érti. Egy jogirodalmi álláspont egészen odáig megy, hogy az Szjt. betekintésről rendelkező 15/A. §-ával összefüggésben arra mutat rá, hogy a jogalkotó elfeledkezik arról, hogy az ügyiratok az Szjt. 1. § (4) bekezdése alapján egyébként sem részesülnek szerzői jogi védelemben.⁸⁶ Ez abból a téves feltevésből indul ki, hogy az információszabadság csak az ügyiratokra terjed ki, ami miatt a szerzői jog valójában nem is kerülhet kollízióba a közérdekű adatok megismerésével. A valóság ezzel szemben az, hogy az irodalom, a tudomány és a művészet területére eső alkotások is összefügghetnek az állam működésének átláthatóságával, a közpénzek felhasználásával. Különösen ilyenek az állami, uniós források felhasználása-

⁸⁴ Szjt. 15/A. §

⁸⁵ Szjt. 1. § (4) bekezdés.

⁸⁶ LONTAI et al. (2017): 91.

val készült tanulmányok, kutatások. A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok köre tehát az Szjt. 1. § (4) bekezdésének felsorolásánál tágabb kört ölel fel, a közhatalmi szervek kezelésében lévő, tevékenységükre vonatkozó, náluk keletkezett, esetleg hozzájuk érkezett adatok mellett átfogja a közpénzek felhasználásával összefüggő adatokat is. Ezek sok esetben például szakvélemények, állásfoglalások, tanulmányok, tudományos művek lehetnek. Mivel ezek az alkotások nem ügyiratok, ezért szerzői jogi oltalom alatt állhatnak, és azok megismeréséhez és terjesztéséhez közérdek fűződhet.

Az Szjt. ügyiratfogalma szempontjából értelmezési segítségül elsősorban nem a közérdekű adat fogalma hívható fel, hanem a(z) iratkezelés általános szabályait is tartalmazó) levéltári törvény iratfogalma, amely szerint iratnak minősül „valamely szerv működése vagy személy tevékenysége során keletkezett vagy hozzá érkezett, bármely jelrendszerrel és adathordozón rögzített, egy egységként kezelendő rögzített információ, adategyüttes”.⁸⁷ A levéltári törvény különbséget tesz ezen belül közirat és magánirat között is.

Fontos rámutatni arra is, hogy a hivatalos iratok, valamint az ügyiratok mellett *más hasonló rendelkezéseket* is kivesz a szerzői jogi oltalom alól az Szjt, anélkül, hogy ennek fogalmát meghatározná. Az Szjt. vonatkozó rendelkezése nem pusztán egy ügyiratkivételt állít fel, mivel az állami szervek által létrehozott további dokumentumok sem részesülnek szerzői jogi védelemben. Ilyen lehet pl. a joggyakorlatot segítő esetjogi gyűjtemény, eljárásrend is. A NAIH egy ügyben rámutatott, hogy a büntetvégrehajtási szerv szakutasításai, körlevelei és egyéb belső szabályozó eszközök nem minősülnek közjogi szervezetszabályozó eszköznek, ezért azok közzététele nem kötelező. A közfeladatot ellátó szerv azonban dönthet úgy, hogy azokat közzéteszi, illetve egyedi adatigénylés esetén köteles azokat kiadni, kivéve azon adatokat, amelyek megismerését valamilyen közérdek kizárja.⁸⁸

A Szerzői Jogi Szakértői Testület egy szakvéleményében a saját szakvéleményeit szerzői műnek minősítette, amelyre vonatkozóan a szerzői jogi védelem mindaddig fennáll, míg bírósági, hatósági eljárásban ügyirati funkciót nem kapnak, és ezáltal kiterjed rájuk az Szjt. 1. § (4) bekezdésének kivétel szabálya.⁸⁹ Ez a megállapítás értelemszerűen az Iparjogvédelmi Szakértői Testület állásfoglalásaira is kiterjeszthető. Kritikaként fogalmazható meg a Testület véleményével szemben az, hogy csak az ügyirat-kivételt vizsgálja, a „más hasonló rendelkezés” fordulat körében nem tartalmaz jogértelmezést. Információszabadság oldalról tekintve látni kell, hogy az SZTNH mellett működő testületek által, jogszabályban rendezett módon létrehozott szakvélemények közfeladat ellátásához kapcsolódnak, azzal összefüggésben keletkeztek. Mivel az SZJSZT szerint szerzői jogi védelem alatt állnak, így azok megismerése és különösen a terjesztése korlátozható lehet. Ilyen korlátozás nehezen képzelhető el információszabadság oldalról, hiszen mind az SZJSZT,⁹⁰ mind az ISZT⁹¹ szakvéleményei közzétételre kerülnek különös közzétételi lista formájában. Az ezt lehetővé tevő jogszabályi rendelkezések a szerzői jogi felhasználás körében nem tartalmazzak megkötést.

⁸⁷ 1995. évi LXVI. törvény 3. § c) pont.

⁸⁸ NAIH/2019/4389.

⁸⁹ SZJSZT 27/2001.

⁹⁰ Szjt. 101. § (6) bekezdés.

⁹¹ Szt. 115/T. § (4) bekezdés.

Az egyetemi hallgatók, valamint egy egyetemmel jogviszonyban levő oktatók által létrehozott művekre, és más szellemi alkotásokra speciális szabályok vonatkoznak,⁹² amely adatok (kutatási eredmények, publikációk és más szerzői művek) bizonyos fokban nyilvánosan elérhetők, így a kérdéskört a NAIH is vizsgálta.⁹³

5.5.2. A korlátozás módja és az adatigénylés betekintéssel való teljesítése

A jogalkotó 2015-ben egészítette ki az Szjt. személyhez fűződő jogokra vonatkozó rendelkezéseit azzal a rendelkezéssel, hogy

„a szerzői jogi védelem alatt álló mű közérdekű adatként vagy közérdekből nyilvános adatként való megismerésére irányuló igényt a szerző személyhez fűződő jogainak védelme érdekében az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az adatigénylő által kívánt forma és mód helyett – az adatigénylés teljesítésére rendelkezésre álló határidőben – a mű közérdekű adatot vagy közérdekből nyilvános adatot tartalmazó részei megtekintésének lehetővé tételével is teljesítheti.”⁹⁴

A joggyakorlat már 2015 előtt is szembesült a szerzői jog és az információszabadság ütközésével, akkor azonban semmilyen jogszabályi rendelkezés nem segítette a jogalkalmazókat. A fent idézett szabályt a bírói gyakorlat nem tekinti a szerzői jog, illetve az információszabadság korlátozásának. Ahogyan a Fővárosi Ítélőtábla fogalmaz, a törvényi módosítás korlátozást nem a megismerés jogában, hanem csupán a megismerés módjában tartalmaz.⁹⁵ Ezt az álláspontját az Ítélőtábla későbbi döntésében meg is erősítette,⁹⁶ valamint azt a NAIH is magáénak vallja.⁹⁷ E rendelkezés a jogirodalom szerint sem érinti az információszabadság tartalmát.⁹⁸

A Fővárosi Ítélőtábla korábbi, a Magyar Nemzeti Bank egy közbeszerzésével kapcsolatos döntésében rámutatott ezen túl arra is, hogy a szerzői jogi szabályozás vagyoni és személyhez fűződő jogokat rendez, ami az információszabadság érvényesülése során korlátozást az Infotv. rendelkezéseiből következően csak annyiban jelent, illetve jelenthet, hogy a mű szabad felhasználását, a szerzőség elismerését, a szerző nevének szerzőként való feltüntetéséhez fűződő jogát, a mű egységének védelmét, az idézés, a forrásmegjelölés szabályait tartalmazó rendelkezések korlátozhatják azt.⁹⁹ Erre vonatkozóan sem a jogszabály, sem a törvényi indoklás nem tartalmaz utalást, így ezt az Ítélőtábla a szerzői jog általános elveiből vonta le. A szabad felhasználás esetei, különösen az idézés nem sérti a szerzői jogot. Másrészről a rendelkezést a személyhez fűződő jogokról szóló fejezetben helyezte el a jogalkotó, így – a kontextuális és a szó szerinti értelmezés alapján – azzal szükségszerűen összefüggésben

⁹² Ehhez elsősorban lásd a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvényt, illetve a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvényt. Lásd még HASZNOS (2017).

⁹³ NAIH beszámoló 2018, 125–126.

⁹⁴ Szjt. 15/A. §

⁹⁵ Fővárosi Ítélőtábla Pf.20277/2016/4.

⁹⁶ Fővárosi Ítélőtábla Pf.20212/2018/3.

⁹⁷ NAIH/2019/2549.

⁹⁸ RÉVÉSZ–BUZÁS (2015): 1086.

⁹⁹ Fővárosi Ítélőtábla Pf.20277/2016/4.

kell állnia e rendelkezésnek. Ezt a jogirodalom egyébként vitatja,¹⁰⁰ amely állásponttal egyet lehet érteni, hiszen a szerzői személyhez fűződő jogok köre zárt,¹⁰¹ az Szjt. 15/A. §-a pedig e személyhez fűződő jogok korlátozásaként fogható fel,¹⁰² Pogácsás Anett szerint a közérdekű adatok megismerését és terjesztését e rendelkezés azonban nem korlátozza.¹⁰³

A betekintéssel való teljesítésre mind a Tromsøi Egyezmény, mind az Infotv. alapján lehetőséget kell biztosítani, mégpedig ingyenesen. Az Szjt. a szerzői jogokra tekintettel anynyiban tér el a főszabálytól, hogy az adatigénylő által kért teljesítési módtól (pl. fénymásolat, szkennelt forma) függetlenül választhatja ezt a közfeladatot ellátó szerv. Ez a korlátozás álláspontom szerint azonban nem szükséges az elérni kívánt célhoz (a jogosult szerzői jogainak védelméhez), hiszen az adatigénylő a szerzői jogokat ebben az esetben is meg tudja sérteni pl. azzal, hogy a betekintés során készített fényképfelvételeket a médiában közzéteszi, vagy a mű egyes részeiről jegyzetet készít.

Tímár Adrienn szerint csak a szerzői mű meghatározott részei és nem egésze lehet adatigénylés tárgya,¹⁰⁴ míg a Kúria az adatelvből kiindulva azon az állásponton van, hogy a szerzői mű egyes részeit külön-külön kell megvizsgálnia a közfeladatot ellátó szervnek, és esetlegesen korlátoznia annak nyilvánosságát.¹⁰⁵ A különbség talán a jogsértés mértékében van, hiszen a betekintés útján jellemzően nem a mű (különösen hosszabb, több száz oldalas tanulmányok) egésze kerülhet jogosulatlanul felhasználásra, hanem csak egy része. A jogi szabályozás éppen ezen okból a kívánt cél elérésére egyáltalán nem alkalmas.

Figyelembe kell venni ugyanakkor azt is, hogy az ilyen szerzői művek tartalma (jellemzően megrendelt tanulmányok, szakértői vélemények) a közérdekű adatok megismerésén és terjesztésén túl a véleménynyilvánítás szabadságával is összefügg. Az ilyen szerzői művek létrehozására, megalkotására jellemzően közpénzek felhasználása révén kerül sor, valamint meghatározott célból, bizonyos közfeladatokkal, állami működéssel összefüggésben rendelik meg azokat és használják fel őket, így azok tartalma közéleti vita tárgyát képezheti, és összefügghet a sajtó társadalmikontroll-funkciójával is. Az állam által alkalmazott és átvett tudományos nézőpontokkal, álláspontokkal kapcsolatos véleményképzés nem korlátozható, ezt pedig jelentős mértékben hátráltathatja az, ha az adatigénylők, különösen az örkutya-szerepben eljáró újságírók vagy civil aktivisták nem tudják hatékony módon megismerni, és az állampolgárok irányában terjesztani ezeket az információkat, ami pedig alkotmányos feladatuk. Ezen szempontokat a közfeladatot ellátó szervnek mérlegelnie kell, mielőtt az adatigénylő által kért mód helyett a betekintés útján való adatmegismerés mellett dönt.

Álláspontom a szerzői joggal kapcsolatos aggályok elsősorban nem a szerző személyéhez fűződő jogaira vonatkoznak, hanem a vagyoni jogokra, amelyeket a szabályozás nem érint. Arra természetesen bárkinek joga van, hogy szerzői műveket idézzon, vagy más módon szabadon felhasználjon. Arra azonban csak a vagyoni jogok jogosultjának, jogosultjainak van joga, hogy a műveket az Szjt. 17. §-ába tartozó esetkörök szerint felhasználja, így

¹⁰⁰ LONTAI et al. (2017): 91.

¹⁰¹ Ezzel kapcsolatosan lásd a Berni Unió Egyezmény 6^{bis} cikk (1) bekezdését, amelyet a 1975. évi 4. törvényerejű rendelet hirdetett ki.

¹⁰² POGÁCSÁS (2017a): 243–244.

¹⁰³ POGÁCSÁS (2017b): 172. és 219.

¹⁰⁴ TIMÁR (2023): 103.

¹⁰⁵ Kúria Pfv.21535/2015/6.

különösen többszörözze, terjessze, nyilvánosan előadja vagy a nyilvánossághoz közvetítse (pl. tévében, online megjelenítse). Abban az esetben ugyanis, ha az adatigénylő nem betekintés útján, hanem fizikai vagy digitális másolat útján ismeri meg az adatokat (szerzői művet), úgy a mű egy példányának birtokába jut. A szerzői jog azonban nem a mű példányait védi elsődlegesen, hanem az alkotótevékenységet, és az az alapján létrejövő művet, függetlenül a rögzítés vagy az érzékelhetővé válás módjától. Az Szt. 15/A. §-a azonban ezekre az agályokra mintha nem reflektálna megfelelően, ami miatt nem képes alkotmányos célját megfelelően betölteni.

A szerzői jog és az információszabadság közötti kollízió feloldása során elsősorban azt kell vizsgálni, hogy a szerzői műhöz kapcsolódó felhasználási jog az adatigénylőt mennyiben köti, azt az adatok birtokában mennyiben sértheti meg, és hogy a közérdekű adatok megismerése, az ilyen adatok terjesztése, valamint az ezzel összefüggő véleményképzés és -nyilvánítás mennyiben biztosíthat olyan felhasználást az adatigénylőnek (azaz bárkinek), amely mind a szerzői joggal, mind az információszabadsággal összeegyeztethető. Ez alapján a jogalkotónak elsősorban a szabad felhasználás esetei körében lenne érdemes olyan szabályokat elhelyeznie, amelyek biztosítják a mű védelmét, illetve a kommunikációs alapjogok gyakorlását is. Külön szabad felhasználási esetkör rendelkezhetne a közérdekből nyilvános szerzői művekről. Hasonló nézet a szerzői jogi szakirodalomban nem fogalmazódott meg. A művet így meg lehetne ismerni, annak azon részeit, amelyek a közhatalom gyakorlásával, a közpénzek felhasználásával, a közügyekkel összefüggenek, fel lehetne használni. A közérdekből nyilvános szerzői művek megismerhetőségét és terjesztését az információszabadság oldaláról az Infotv. előírja, de az Szt. ezt a speciális felhasználási esetkört nem ismeri. Ezen indokok alapján a helyes nézőpont nem az információszabadság korlátozása a szerzői jogokra tekintettel, hanem a szerzői jogok korlátozása a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerésére tekintettel.

A közpénzek felhasználásával összefüggő, valamint az állami feladatok ellátása során figyelembe vett, e célból megrendelt szerzői műnek minősülő dokumentumok felhasználása nem kezelhető azonosan más – ezen szempontokat nélkülöző – szerzői művekkel. Azt, hogy egy adott szerzői mű milyen mértékben függ össze egyes kommunikációs alapjogok gyakorlásával, mindig esetről esetre szükséges vizsgálni, és nem is lehet általánosítani. Így például más megítélés alá kell esnie egy közpénzből készült filmalkotásnak, mint egy minisztérium által egy szakpolitika (pl. felsőoktatás, környezetvédelem) megreformálásával összefüggésben megrendelt szakmai koncepciónak.

A környezeti információk terén az egészséges környezethez való jog szintén relevanciával bírhat, ami a nagyobb nyilvánosság mellett szól. Egy kibocsátási értékekkel kapcsolatos ügyben egy budapesti kerület által megrendelt akusztikai szakvéleményt igényelt egy helybeli civil szervezet. A polgármesteri hivatal elutasította az adatigénylést arra tekintettel, hogy a szakvélemények záradékai szerint azok „üzleti titkot és szellemi terméket képeznek”, illetve a szerzői jog hatálya alá tartoznak, így a szerzők hozzájárulásához kötik a szakvélemények nyilvánosságát. A Hatóság a fentiek alapján megállapította, hogy az adatkezelő megsértette a bejelentő közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jogát, amikor nem engedett betekintést a szakvéleményeknek a mérési eredményekre és zajtérképekre vonatkozó részeibe.¹⁰⁶

¹⁰⁶ NAIH/2019/2549.

Egy másik ügyben az adatigénylő azt kérte, hogy a Kúria küldje meg a devizahiteles ügyek kapcsán meghozott bármely elvi vagy jogegységi alperesi határozathoz kikért szakmai és civil szervezetek vagy személyek véleményeivel kapcsolatos adatokat úgy, hogy az tartalmazza többek között a véleményt adók eredeti, rögzített véleményének másolatát is.¹⁰⁷ Az ügyben másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla megjegyezte, a közfeladatot ellátó szerv alperes még érveket sem sorakoztatott fel, pusztán az eljárás nem nyilvános voltára hivatkozott a megfogalmazott kérdések tekintetében azt illetően, hogy azok miért tartoznának a meg nem ismerhető adatok körébe.¹⁰⁸ Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a Kúria nem vizsgálta meg az ítéletben, hogy a kérdéses adatok, dokumentumok szerzői műnek minősülnek-e,¹⁰⁹ ennek pusztá feltételezése az adatmegismerés korlátozásához nem elegendő a testület szerint.¹¹⁰ Ezt meghaladóan az Alkotmánybíróság azonban nem foglalkozott a szerzői jogi korlátozó szabályok hiányával, a fentiekre tekintettel azonban az alkotmányossági vizsgálat álláspontom szerint mindenképpen indokolt lehet.

A szerzői jogi jogirodalomban található egyik álláspont szerint a mű megismerése a szerző személyhez fűződő jogait (pl. névfeltüntetés joga, mű egységének védelme) nem sérti.¹¹¹ Pogácsás Anett szerint a személyhez fűződő jogokra hivatkozással nem is akadályozható a közérdekű adatok megismerése.¹¹² A hatósági gyakorlatban azonban ezzel ellentétes állásponttal lehet találkozni.

Az Nftv. 2022 óta tartalmazza azt a szabályt, miszerint a felsőoktatási intézménynek „a tárolt szakdolgozatokat és diplomamunkákat – jogszabályban meghatározottak szerint titkosított részek kivételével – a tanulmányi rendszeren keresztül korlátozás nélkül hozzáférhetővé és kereshetővé kell tenni.”¹¹³ E szabály lényegében a NAIH korábbi gyakorlatával¹¹⁴ egyezik meg. A NAIH felhívta a figyelmet, hogy a jogszabályi környezet lényegesen megváltozott, és a szakdolgozatokba bárki korlátozás nélkül betekinthet. Ezzel összefüggésben egy konzultációs kérdésre válaszolva rámutatott arra, hogy „a felsőoktatási intézmény a hozzáférhetőséget és kereshetőséget más alkalmas módon, például a könyvtárban elhelyezett számítógépen is lehetővé teheti, ha egyébként a szakdolgozat tárolása a tanulmányi rendszerben történik; a könyvtár használatára általában vonatkozó szabályok (nyitvatartási idő, nem hallgatók részére esetleg észszerű díjfizetési kötelezettség) nem minősülnek korlátozásnak.”¹¹⁵ A NAIH szerint az adatok megismerése a szerzői jogra tekintettel a betekintésre korlátozódik, és másolatot nem lehet kérni a szakdolgozatokról.¹¹⁶ Álláspontom ilyen értelmezés sem az Szjt. 15/A. §-ából, sem az Nftv. idézett rendelkezéséből nem következik, az Szjt. ugyanis csak alternatív teljesítési módként említi a betekintést, míg a NAIH lényegében csak erre

¹⁰⁷ Kúria Pfv.21749/2016/9.

¹⁰⁸ Fővárosi Ítéltábla Pf.20510/2016/6/II.

¹⁰⁹ 3069/2019. (IV. 10.) AB határozat, indokolás [47].

¹¹⁰ Uo. [50].

¹¹¹ LONTAI et al. (2017): 91.

¹¹² POGÁCSÁS (2017b): 172., 714. lj.

¹¹³ Nftv. 50. § (6) bekezdés.

¹¹⁴ NAIH beszámoló 2018, 125–126.

¹¹⁵ NAIH-5259/2023.

¹¹⁶ Uo.

szorítaná az adatok megismerésének a módját. Amennyiben szükséges előírni azt, hogy szakdolgozatokról másolatot nem lehet kérni, úgy azt törvényben szükséges szabályozni az Infotv. 27. § (2) bekezdésével összhangban.

5.5.3. A Szerzői Jogi Szakértő Testület szakvéleménye

A Szerzői Jogi Szakértő Testület egy több mint százötven éves jogintézmény a magyar jogban,¹¹⁷ amelynek jogszabályi alapját az Szt. biztosítja. Az SZJSZT jogi szakkérdésben ad szakvéleményt bírósági, hatósági megkeresés esetén, illetve megbízásra, peren kívül is.¹¹⁸ A testületre vonatkozó részletes szabályokat külön kormányrendelet állapítja meg.¹¹⁹ Az SZJSZT szakvéleményeinek adatbázisa az SZTNH honlapján elérhető.¹²⁰

Mind a NAIH, mind a bíróságok felkérhetik a testületet arra, hogy egy előttük folyó ügy szerzői jogi vonatkozásairól adjon szakvéleményt, de akár a fél is csatolhat be ilyen, a jogvitát megelőzően beszerzett szakvéleményt. Mivel a testület állásfoglalása jogkérdésre vonatkozik, ezért az információszabadság területén is több esetben felmerült a testület véleményének mellőzése mellett, hogy a SZJSZT felkérésére nagyon ritkán kerül sor.¹²¹

A joggyakorlat az ún. Századvég-döntésben részletesen foglalkozott a kérdéssel. Az ügyben eljáró Fővárosi Ítéltábla azt állapította meg, hogy az elsőfokú bíróság szükségtelenül és indokolatlanul szerezte be az SZJSZT szakvéleményét olyan kérdésben, amelynek tárgyában a bíróságnak kell állást foglalnia, mivel az jogkérdésnek minősül.¹²² A Kúria rámutatott, hogy amiatt szükségtelen az SZJSZT kirendelése, hogy a jogvita nem szerzői jogi jellegű, mivel a közérdekű adat kiadása iránt előterjesztett kereset megalapozottsága tárgyában kellett állást foglalni. Mivel az Szt. nem tartalmaz az Infotv. által biztosított, a közérdekű adatok korlátozását lehetővé tevő rendelkezést, ezért a Kúria szerint szükségtelen annak szakértői vizsgálata, hogy a kiadni kért dokumentumok szerzői jog által védett művek vagy sem.¹²³

5.5.4. Adatbázisvédelem és közhatalmi szervek

Az Szt. értelmében adatbázisnak minősül az önálló művek, adatok vagy egyéb tartalmi elemek valamely rendszer vagy módszer szerint elrendezett gyűjteménye, amelynek tartalmi elemeihez egyedileg hozzá lehet férni, akár számítástechnikai eszközökkel, akár más módon.¹²⁴ E fogalom meghatározás az adatbázis-irányelvén alapul. Sok esetben nehéz azonban olyan strukturálási módszert találni, amely kielégíti a szerzői jogi védelemhez szükséges

¹¹⁷ GONDOL–LEGEZA (2023): 25.

¹¹⁸ Szt. 101. § (1)–(3) bekezdés.

¹¹⁹ 156/1999. (XI. 3.) Korm. rendelet.

¹²⁰ <http://epub.hpo.hu/e-kutatas/?lang=HU>

¹²¹ Így az ún. Századvég-ügyben az SZJSZT 12/2014. számú állásfoglalást a Kúria szerint nem kellett figyelembe venni a közérdekű adatigényléssel kapcsolatos perben (Kúria Pfv.21535/2015/6.).

¹²² Fővárosi Ítéltábla Pf.20086/2015/3/II.

¹²³ Kúria Pfv.21535/2015/6.

¹²⁴ Szt. 60/A. § (1) bekezdés.

egyéni, eredeti jelleg követelményét.¹²⁵ A gyűjteményes műnek minősülő adatbázisok szerzői jogi védelemben részesülnek.¹²⁶ Az adatbázis előállítói ezen túl *sui generis* védelemben is részesülnek. Ezen szerzői jogtól független jog lényegi tartalma szerint az adatbázis előállító hozzájárulásával lehet csak kimásolni vagy újrahasznosítani az adatbázis tartalmának egészét vagy egy részét.¹²⁷ Az Szt. mind a gyűjteményes műnek minősülő adatbázis, mind az adatbázis előállítónak védelme körében részletes szabályanyagot tartalmaz.

Az információszabadság szempontjából az merülhet fel kérdésként, hogy a közfeladatot ellátó szervek mennyiben hivatkozhatnak ezekre a jogokra a kezelésükben levő adatbázisok nyilvánosságával összefüggésben. A nyílt hozzáférésű adatokról szóló uniós irányelv kifejezetten előírja, hogy a közszférabeli szervezetek nem gyakorolhatják az adatbázis előállítójának az Adatvédelmi irányelvben előírt, az adatbázis egész tartalmának vagy minőségi vagy mennyiségi szempontból jelentős részének kimásolásának, illetve újrahasznosításának megakadályozásához való jogot¹²⁸ a dokumentumok további felhasználásának megelőzése vagy az ezen irányelv által megszabott korlátokon túlmenő korlátozása céljából.¹²⁹ E rendelkezést a magyar jogban az Szt. 84/A. § (1) bekezdése ültette át.

Az Szt. ennél is tovább megy, és az adatbázis előállítónak *sui generis* védelme mellett a gyűjteményes műnek minősülő adatbázisok tekintetében is kimondja azt, hogy az erre vonatkozó szerzői jogi szabályok nem érintik a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló jogszabályok érvényesülését.¹³⁰ Felmerül az uniós jog nem megfelelő implementációjának a gyanúja ezen szabállyal összefüggésben, hiszen az Adatvédelmi irányelv az adatbázis-előállítók *sui generis* védelme mellett a gyűjteményes műnek minősülő adatbázisok felett fennálló szerzői jogot is szabályozza. A nyílt hozzáférésű adatokról szóló irányelv azonban – a korábban bemutatottak szerint – csak a *sui generis* jog tekintetében mondja ki, hogy a jogosult nem gyakorolhatja a jogait. Az uniós jogi szabályozás értelmében erre a gyűjteményes műnek minősülő adatbázis jogosultjának elméletben joga van, amit az Szt. 106/A. §-a nem követ le megfelelően. E téren mindenképpen jogszabályi korrekcióra van szükség.

A nemzeti adatvagyon hasznosításának rendszeréről és az egyes szolgáltatásokról szóló új törvény, a Nahtv.¹³¹ a hatálya alá tartozó életviszonyok vonatkozásában már csak az adatbázis előállítóját megillető jogokról szól, így összhangban van a nyílt hozzáférésű adatokról és a közszféra információinak további felhasználásáról szóló irányelvvel. Álláspontom szerint ehhez lenne szükséges hozzáigazítani az Szt. szabályozását is.

A nemzeti adatvagyonról szóló korábbi törvény nem tartalmazott erre vonatkozó rendelkezést, így nem felelt meg az irányelvnek. A közadat-újrahasznosításról szóló törvényt a 2022. évi LXII. törvény módosította, és az abban szereplő módosított szabály már szintén csak a *sui generis* adatbázis védelmet érinti.¹³²

¹²⁵ HILGERT (2023): 35.

¹²⁶ Szt. 1. § (2) bekezdés p) pont; 61. § (1) bekezdés.

¹²⁷ Szt. 84/A. § (1) bekezdés.

¹²⁸ Adatbázis-irányelv 7. cikk (1) bekezdés.

¹²⁹ Open Data irányelv 1. cikk (6) bekezdés.

¹³⁰ Szt. 106/A. §.

¹³¹ Nahtv. 65. § (4) bekezdés.

¹³² 2012. évi LXIII. törvény 3/A. §.

5.6. Üzleti titok és know how

Az üzleti titkok védelme és az információszabadság több ponton is találkozik egymással. Az egyik legegyszerűbb pont, hogy az egyedi adatigénylések esetén, illetve a közzététel során mennyiben ismerhetők meg az üzleti titkok. Ezen túl az Infotv. bizonyos adatkörökről egyértelműen kimondja, hogy nem minősülnek üzleti titoknak. A KÖFOP Projekt ugyanakkor arra mutatott rá, hogy a közfeladatot ellátó szervezeteknek nagymértékben nehezebbé esik az így védett információk azonosítása.¹³³ A másik nagy terület az üzleti titkok peres eljárás során való megismerhetősége. Szintén fontos kérdésként jelentkezik az üzleti titok megfelelő titokban tartása, különösen a közfeladatot ellátó szervvel kötött szerződésekben való megjelölése. Jelen fejezet ezekkel a kérdésekkel foglalkozik.

Az üzleti titok a szellemi tulajdon egy speciális formája,¹³⁴ így az Infotv. 27. § (2) bek. b) pontja alapján a szellemi tulajdonjogra tekintettel korlátozható a megismerése. Az Infotv. azonban speciális szabályokat is tartalmaz az üzleti titok vonatkozásában ugyanezen paragrafus (3) bekezdésében. Az Alkotmánybíróság szerint az üzleti titokra, és más magántitkon túli titkokörökre is kiterjed a magánéletet, valamint a tulajdont megillető védelem.¹³⁵

5.6.1. Az üzleti titok fogalma

Az üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó, titkos – egészben, vagy elemeinek összességéként nem közismert vagy az érintett gazdasági tevékenységet végző személyek számára nem könnyen hozzáférhető –, ennél fogva vagyoni értékkel bíró olyan tény, tájékoztatás, egyéb adat és az azokból készült összeállítás, amelynek a titokban tartása érdekében a titok jogosultja az adott helyzetben általában elvárható magatartást tanúsítja.¹³⁶ Ez alapján egy adat akkor minősül üzleti titoknak, ha kielégíti az alábbi feltételeket:

- gazdasági tevékenységhez kapcsolódik,
- titkos,
- vagyoni értékkel bír,
- a titok jogosultja a titokban tartás érdekében az általában elvárható magatartást tanúsította.

Az üzleti titok egy speciális esetkörét képezi a védett ismeret, más néven a *know-how*, amelyen a magyar jog az azonosításra alkalmas módon rögzített, műszaki, gazdasági vagy szervezési ismeretet, megoldást, tapasztalatot, illetve ezek összeállítását érti.¹³⁷ A védett ismeret az iparjogvédelmi jogokkal szoros összefüggést mutat, azok védelmének az 'előszobáját' jelentheti.¹³⁸

¹³³ KÖFOP Projekt, Összefoglaló tanulmány, 48.

¹³⁴ TRIPS egyezmény 39. cikk.

¹³⁵ 3056/2015. (III. 31.) AB határozat, indokolás [41].

¹³⁶ Ütvtv. 1. § (1) bekezdés.

¹³⁷ Ütvtv. 1. § (2) bekezdés.

¹³⁸ GRAD-GYENGE (2019): 298.

Az üzleti titkot ún. relatív titkosság jellemzi. Az Ütvtv. alapján az üzleti titok akkor titkos, ha az egészben vagy elemeinek összességéként nem közismert, illetve, ha az érintett gazdasági tevékenységet végző személyek számára nem könnyen hozzáférhető.¹³⁹ Amennyiben az üzleti titok bárki számára hozzáférhetővé válik, úgy relatív titkossága megszűnik. Ez azt eredményezi, hogy közkinccsé válik, és bárki által felhasználható.¹⁴⁰ Könnyen hozzáférhető az információ akkor, ha az érintett gazdasági tevékenységet végzők nyilvános adatbázisból vagy más hasonló módon könnyen hozzáférnek (pl. anonimizált ítéletek formájában).¹⁴¹ Az üzleti titok vagyoni értéke a titkosságából fakad, jogosultjának így jelent versenyelőnyt. A bírói gyakorlat szerint mivel a munkavállalók személyes adatai nem bírnak vagyoni értékkel, így azok üzleti titok tárgyát sem képezhetik.¹⁴²

Üzleti titokként védendő a gazdasági társaságok azon információi, amelyek a társaság piacon elfoglalt helyét érinthetik, nyilvánosságra kerülésük esetén hátrányos helyzetet, aránytalan sérelmet eredményezhetnének számára, ugyanakkor az üzleti titokra hivatkozás esetében az adatkezelőt e körben bizonyítási kötelezettség terheli.¹⁴³ Az üzleti titokra való hivatkozás nem megalapozott a Fővárosi Ítéltábla szerint, ha a csatolt okiratokból nem tűnik ki, hogy a szerződő fél miként határozta meg az adott szolgáltatás ellenértékét, ismeretlen az árképzési metódus, a kiadni kért iratok következtetés vagy számítás alapján felismerhető módszert sem tartalmaznak; továbbá azokból nem vonható le sem közvetlenül, sem közvetetten a szolgáltatás-árazási módszerre, valamely gyakorlati, lebonyolítási megoldásra vonatkozó következtetés sem, nem tartalmaznak utalást sem valamely azonosítható gazdasági, szervezési ismeretre, *know-how-ra*.¹⁴⁴ A Kúria szerint alapvetően nem ismerhető meg az olyan üzleti titok sem, amelynek ismerete más versenytársat indokolatlan előnyhöz juttatna; abban az esetben azonban, ha az állami vagyronról történő rendelkezés miatt fokozottabb nyilvánosság kapcsolódik egyes adatokhoz, szerződésekhez, úgy az üzleti titokra való hivatkozás nem fog helyt.¹⁴⁵

Dudás Gábor hívja fel a figyelmet rá, hogy egyes információk üzleti titoknak minősítése speciális szabályokon nyugszik a közbeszerzésekkel összefüggésben, így az ajánlatok értékelésével és érvényességének vizsgálatával kapcsolatos adatok nem minősíthetők ilyenek.¹⁴⁶ Dudás szerint az üzleti titkok körének nem megfelelő meghatározása, nyilvánosnak minősülő adatok titkosnak minősítése az ajánlat érvénytelenségét vonhatja maga után.¹⁴⁷

¹³⁹ Ütvtv. 1. § (1) bekezdés.

¹⁴⁰ Kúria Pfv.20223/2020/8.

¹⁴¹ Kúria Gfv.30157/2023/5.; Fővárosi Ítéltábla Gf.40269/2022/7.

¹⁴² Fővárosi Ítéltábla Pf.20785/2021/8.

¹⁴³ Fővárosi Ítéltábla Pf.20009/2021/4.

¹⁴⁴ Fővárosi Ítéltábla Pf.20363/2022/7.

¹⁴⁵ Kúria Pfv.21519/2018/15.

¹⁴⁶ DUDÁS (2017): 146.

¹⁴⁷ Uo. 153.

5.6.2. Üzleti titoknak nem minősülő adatkörök

Közérdekből nyilvános adatként az Infotv. értelmében nem minősülnek üzleti titoknak az alábbi adatkörök:

- a központi és a helyi önkormányzati költségvetés;
- az európai uniós támogatás felhasználásával kapcsolatos adat;
- költségvetést érintő juttatással, kedvezménnyel kapcsolatos adat,
- az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat;
- az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli.¹⁴⁸

A joggyakorlat ezen túl számos adatkörrel állapította meg, hogy nem terjed ki rá az üzleti titok védelme, így ezekkel összefüggésben a közfeladatot ellátó szerv nem hivatkozhat a nyilvánosság korlátozására. Nem minősülnek üzleti titoknak más titokfajták, így a banktitok sem,¹⁴⁹ noha azok között lehet átfedés, és egy információ több titokfajta fogalmi köre alá is eshet.¹⁵⁰ A Kúria szerint a közpénzek felhasználásával összefüggő, annak felhasználására vonatkozó adatokat főszabály szerint nem lehet üzleti titokként kezelni,¹⁵¹ és általában a közérdekű adatok sem tartoznak az Ütvtv. hatálya alá.¹⁵²

Nem minősülnek üzleti titoknak a GVH szerint az eleve közismert vagy közismertté vált adatok, azon adatok, amelyek az interneten elérhetők, közhiteles nyilvántartásban megtalálhatók, amelyek a nyilvánosságát jogszabály előírja, amelyeket titoktartási kötelezettség nélkül harmadik személlyel közöltek, illetve azon adatok, amelyek már elavultak, üzleti titok jellegük nem indokolt.¹⁵³ A NAIH ehhez hasonlóan szintén kimondta, hogy a nyilvános forrásból származó adat nem lehet üzleti titok.¹⁵⁴

A Hatóság több alkalommal is rámutatott, hogy üzleti titok tárgya nem lehet a szerződéses összeg, a cég képviseletében aláíró személy neve sem.¹⁵⁵ A Magyar Helsinki Bizottság ügyben a kirendelt védők kirendeléseinek számának nyilvánossága kapcsán a NAIH szerint az üzleti titok sérelme szintén nem merülhet fel, mert a központi költségvetés terhére kifizetett juttatások abban az esetben is közérdekből nyilvános adatok, ha azok jogosultja természetes személy.¹⁵⁶

A közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló törvény értelmében közérdekből nyilvános minden, a pályázati kiírást előkészítő, a pályázatot kiíró, a támogatási döntést előkészítő és a támogatási döntést meghozó szerv vagy személy által a pályázattal,

¹⁴⁸ Infotv. 27. § (3) bekezdés.

¹⁴⁹ 3/2023. (IV. 17.) AB határozat, indokolás [72].

¹⁵⁰ SzóKE (2018a): 255.

¹⁵¹ Kúria Pfv.20253/2015/4.

¹⁵² Kúria Pfv.21454/2013/3.

¹⁵³ Tájékoztató az üzleti titokra, illetve magántitokra vonatkozó nyilatkozatokról és a titokmentes iratok benyújtásáról, 5–6.

¹⁵⁴ NAIH/2020/434.

¹⁵⁵ NAIH-998/2022., NAIH-7707/2021., NAIH-7368/2021., NAIH-7367/2021., NAIH-7363/2021.

¹⁵⁶ NAIH beszámoló 2015, 70–71.

a pályázati eljárással, a támogatási döntéssel összefüggésben kezelt, közérdekű adatnak és különleges adatnak nem minősülő adat.¹⁵⁷ E törvény – az Infotv.-hez hasonlóan – azonban szintén előírja, hogy a nyilvánosságra hozatal nem járhat az olyan adatokhoz való hozzáféréssel, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve, hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét. Aránytalan sérelemmel jár többek között a technológiai eljárásokra, a műszaki megoldásokra, a gyártási folyamatokra, a munkaszervezési és logisztikai módszerekre, továbbá a *know-how*-ra vonatkozó adatokhoz való hozzáférés.¹⁵⁸

Ennek megfelelően a Kúria egy ügyben megállapította, hogy az ún. *start-up*-projektek támogatásával kapcsolatos adatok nem tekinthetők üzleti titoknak, mert a befektetett összeg nagyságára és a befektetők személyére vonatkozó adatok nyilvános forrásból elérhetők, a projektbe fektetett összeg nagyságára vonatkozó adatok közérdekből nyilvános adatok, a projektleírás pedig olyan általánosságokat tartalmaz, amelyek nyilvánosságra kerülése nem okoz az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan érdeksérelmet.¹⁵⁹

5.6.3. Az üzleti titkok megismerésének korlátozása

Az üzleti titok megismerésének korlátozása körében az Infotv. előbb említett 27. § (3) bekezdése szerint az üzleti titok nyilvánosságra hozatala nem eredményezheti az olyan adatokhoz való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna. Különösen ilyen adat lehet a törvény szerint a *know-how*. Az Infotv. szerint ez nem akadályozhatja meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét. A NAIH a közbeszerzési adatok nyilvánosságáról szóló tájékoztatója értelmében a gazdasági szereplők jogos pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdeke felülírhatja az információk megismerhetőségéhez fűződő közérdeket, ezt azonban mindig egyedileg, szigorú mérlegelés útján kell eldönteni.¹⁶⁰ Lehoczki Zóra szerint problémás az, hogy az Infotv. nem határozza meg, mit ért aránytalan sérelem alatt, ami a szerv minősítését és nyilvánosságkorlátozását nagymértékben megnehezíti a gyakorlatban.¹⁶¹

A Fővárosi Ítéltábla szerint ezen megtagadási okra csak nagyon szűk körben lehet hivatkozni,¹⁶² és az általános hivatkozás nem elégséges.¹⁶³ Amennyiben a szerv nem bizonyítja, hogy a kérdéses adatok olyan üzleti titoknak minősülnek, amelyek mások általi megismerése aránytalan sérelmet okozna számára, úgy az adatok kiadására köteles.¹⁶⁴ A közfeladatot ellátó szervnek nem elég a közérdekű adatok nyilvánosságával szükségképpen és jogszerűen együtt járó, vélt vagy valós hátrányokat bemutatni, hanem ezt meghaladóan azt kell alátámasztania, hogy valamilyen különösen méltánytalan hátrány, aránytalan sérelem

¹⁵⁷ 2007. évi CLXXXI. törvény 3. § (1) bekezdés.

¹⁵⁸ 2007. évi CLXXXI. törvény 3. § (3) bekezdés.

¹⁵⁹ Kúria Pfv.20305/2019/8.

¹⁶⁰ NAIH/2019/5557/3.

¹⁶¹ LEHOCZKI (2021): 105.

¹⁶² Fővárosi Ítéltábla Pf.20460/2023/9.

¹⁶³ Kúria Pfv.20718/2018/12.

¹⁶⁴ Kúria Pfv.20391/2016/4.

éri azáltal, hogy az állami közfeladattal kapcsolatos, fogalmilag közérdekű adatnak minősülő információk nyilvánosságra kerülnek.¹⁶⁵ Meg kell nevezni azt a konkrét pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdeket, melyet az adatok megismerése sértene.¹⁶⁶ Az üzleti tevékenység végzése szempontjából ilyen aránytalan sérelmet okoz a Kúria szerint a technológiai eljárások, műszaki megoldások, gyártási folyamatok, munkaszervezési és logisztikai módszerek, *know-how*-ra vonatkozó adatok megismerése azzal, hogy ezen adatok kiadásának a megtagadása nem képezheti akadályát a közérdekből nyilvános adatok megismerésének.¹⁶⁷ Egy másik ügyben az Ítéltábla elvi tételként fogalmazta meg azt, hogy az aránytalan sérelem fennálltának megállapítása ellenére is az adatok megismerése mellett kell határozni akkor, ha az adatok megismerésének nincs más lehetséges módja.¹⁶⁸

A közérdekű adatok megismerésének általános, Infotv.-ben rögzített szabályain túl számos más jogszabály fogalmaz meg az üzleti titok megismerésére vonatkozó szabályanyagot. Ilyen többek között a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 55/A. §-a az üzleti titok megismeréséről az iratbetekintéssel összefüggésben, és a titokmentes iratváltozatok elkészítéséről és benyújtásáról, a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény 3. §-a a közérdekből nyilvános adatnak minősülő információkról, és az aránytalan sérelmet megalapozó tényezőkről, valamint a közbeszerzési törvény egyes rendelkezései is.¹⁶⁹ Az üzleti titkot az információszabadság vonatkozásában említő jogszabályok listáját a KÖFOP Projekt 4. kutatásának helyzetelemzése részletesen tartalmazza.¹⁷⁰

5.6.4. Az üzleti titkok megismerése a bírósági és hatósági eljárás során

Több olyan konstelláció is elképzelhető, amikor a bírósági eljárás során üzleti titoknak minősülő információk képezhetik a per tárgyát. Ilyenek lehetnek a közérdekű adatperek, de akár a munkavállaló titoktartási kötelezettségével, vagy akár találmányok szabadalmaztatásával kapcsolatos esetek, illetve közbeszerzések is. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel megállapította, hogy az állam olyan szabályozást köteles kialakítani, amelyben az üzleti titkok akkor is védettek maradnak, ha peres eljárás anyagává válnak.¹⁷¹ Ennek megfelelően a polgári peres ügyekben csak bizonyos személyek, bizonyos esetben tekinthetik meg az üzleti titkokat,¹⁷² valamint a tárgyalás nyilvánossága is kizárható üzleti titokra való hivatkozással.¹⁷³ Külön szabályok érintik a tanúvallomás megtagadását,¹⁷⁴ valamint az irat- és adatbeszerzést is.¹⁷⁵

¹⁶⁵ Fővárosi Ítéltábla Pf.20460/2023/9.

¹⁶⁶ NAIH-4236/2022.

¹⁶⁷ Kúria Pfv.21454/2013/3.; 3233/2023. (VI. 2.) AB határozat, indokolás [45].

¹⁶⁸ Fővárosi Ítéltábla Pf.20469/2023/9.

¹⁶⁹ 2015. évi CXLI. törvény.

¹⁷⁰ KÖFOP Projekt, 4. kutatás, Helyzetelemzés, 263–265.

¹⁷¹ 3056/2015. (III. 31.) AB határozat, indokolás [41].

¹⁷² Pp. 163. § (2) bekezdés.

¹⁷³ Pp. 231. § (2) bekezdés.

¹⁷⁴ Pp. 290. § (1) bekezdés *d*) pont.

¹⁷⁵ Pp. 322. § (2) bekezdés.

A Bszi., illetve a Kp. nem tartalmaz speciális rendelkezéseket. Az Ákr. ugyanakkor általános jelleggel mondja ki, hogy a közigazgatási hatóság gondoskodik arról, hogy a törvény által védett titok – így az üzleti titok is – ne kerüljön nyilvánosságra, ne juthasson illetéktelen személy tudomására, és e védett adatok törvényben meghatározott védelme a hatóság eljárásában is biztosított legyen.¹⁷⁶ Az üzleti titkot a hatóság csak az eljárás lefolytatása érdekében kezelheti.¹⁷⁷ Külön szabályokat tartalmaz az Ákr. az iratbetekintés esetén,¹⁷⁸ de ki mondja azt is, hogy tanúként nem hallgatható meg az üzleti titoknak minősülő tényről, aki nem kapott felmentést a titoktartás alól. Ha meghallgatható, az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevői nem lehetnek jelen.¹⁷⁹ A Be. szintén tartalmaz arra vonatkozó rendelkezést, hogy a tanú titoktartási kötelezettsége esetén mennyiben tagadhatja meg a vallomástételt.¹⁸⁰

5.6.5. Perbeavatkozás

A közérdekű adatigénylésekkel kapcsolatos perekre vonatkozó szabályozás módosításával¹⁸¹ a jogalkotó 2022-től lehetővé tette, hogy az ilyen perekbe az üzleti titok vagy törvényben meghatározott más titok jogosultja az adatkezelő pernyertessége érdekében beavatkozzon.¹⁸² Az adatigénylés kötelezettje sok esetben nem a titok jogosultja, így a titkot ismerő más személy, szerződő fél, jellemzően a közfeladatot ellátó szerv kell, hogy korlátozza egyes titkok megismerhetőségét. Azért, hogy az üzleti titok relatív titkossága ne sérüljön, a perben a titokhoz fűződő jogos érdekét a titok jogosultja megvédheti. Erre a jogalkotói indokolás szerint azért került sor, mert korábban is nagy számban avatkoztak be az adatigénylési perekbe a titok jogosultjai.¹⁸³

5.6.6. Az üzleti titkok megjelölése a szerződésekben

Az üzleti titok fogalmi eleme, hogy a titok jogosultja az információ titokban tartása érdekében az adott helyzetben általában elvárható magatartást tanúsítsa.¹⁸⁴ Ennél fogva mind a jogosult munkavállalóit, mind azon harmadik személyeket, akik a titkot megismerhetik, titoktartási kötelezettségnek kell terhelnie. E személyeknek tudniuk kell, hogy mely adatok képezik üzleti titok tárgyát. Ez feltételezi azt is, hogy a titok jogosultja megfelelő módon menedzseli szellemi tulajdon-jogait, enélkül ugyanis elkerülhetetlen a tudásvagyon elértéktelenedése,¹⁸⁵ akár azáltal, hogy a jogosult nem tudja titokban tartani üzleti titkait (pl. nem

¹⁷⁶ Ákr. 27. § (2) bekezdés.

¹⁷⁷ Ákr. 27. § (3) bekezdés.

¹⁷⁸ Ákr. 33. § (3)–(5) bekezdés; 34. § (2) bekezdés.

¹⁷⁹ Ákr. 67. § (4) bekezdés.

¹⁸⁰ Be. 173. § (1)–(2) bekezdés.

¹⁸¹ 2022. évi XL. törvény 7. § b) pont.

¹⁸² Infotv. 31. § (4) bekezdés.

¹⁸³ 2022. évi XL. törvény, indokolás a 7. §-hoz.

¹⁸⁴ 2018. évi LIV. törvény 1. § (1) bekezdés.

¹⁸⁵ HASZNOS (2017): 108.

rendelkezik belső titokvédelmi szabályzattal vagy azt nem tudja betartatni).¹⁸⁶ Egyes bizalmas, üzleti szempontból hasznos információk titokban tartása versenyelőnyt is jelent egy vállalatnak, ha a kockázatok felméréseivel együtt a relatív titkosságot meg tudja őrizni.¹⁸⁷

Az üzleti titkok védelme közfeladatot ellátó szerveknél különös kontextusba kerül, hiszen e szervezeteknek meg kell felelniük az adatnyilvánossági rendelkezéseknek is, ami az egyes titkok fokozottabb elértéktelenedéséhez vezethet. A bírói gyakorlat szerint azoknak a személyeknek és szervezeteknek, amelyek egy közfeladatot ellátó szervvel szerződést kötnek, tisztában kell lenniük azzal, hogy az e szervezetekkel való szerződéskötés, vagyis a közpénz igénybevétele fokozott nyilvánossággal járhat,¹⁸⁸ amely az ő üzleti titkaikat is érintheti. A közfeladatot ellátó szervezetek ugyanis számos más jogalany üzleti titkát ismerhetik, kezelhetik, így a köztulajdonban levő vállalatok, a másként ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó vállalatok, valamint az államháztartás alrendszerével szerződést kötő, közpénzekkel gazdálkodó szervezetek és személyek üzleti titkait is. E szervezetek kifejezetten nehéz helyzetben vannak, amikor a védendő titokköreiket meg kell határozniuk, hiszen ahogy korábban bemutatásra került, számos információról törvény, illetve bírósági döntés mondja ki, hogy nyilvánosnak minősülnek. Ezeken túl a konkrét esetben szintén lehetnek olyan adatkategóriák, amelyeket üzleti titoknak szükséges minősíteni. Az adatelvnek megfelelően a titok jogosultjának ezt mindig esetről esetre szükséges vizsgálnia.

A védelem egyik hathatós módja lehet, ha a felek már a szerződésben rendezik, hogy a közöttük fennálló és a közérdekű adatok megismerését érintő jogviszonyokkal összefüggő információk közül mi minősül üzleti titoknak. A Hatóság 2016-os ajánlásában szintén úgy fogalmazott, hogy amennyiben a titokgazda kifejezetten megjelöli az üzleti titokra vonatkozó részeket és részletesen kifejti a védelem indokát, az önkormányzat mint szerződéses partner azokat nem hozhatja nyilvánosságra.¹⁸⁹ Ez felmerülhet akkor, ha a közfeladatot ellátó szervezethez egyedi adatigénylés érkezik be, de célszerű a szerződéskötés folyamatába beépíteni az üzleti titkok azonosítását, a tudásvagyonnal való felelős gazdálkodás ugyanis ezt követeli meg.

Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény lehetőséget biztosít olyan szerződési kikötések megalkotására, amelyek természetes személyek számára írnak elő titoktartási kötelezettséget, ezeket a kikötéseket a közpénzekkel gazdálkodó jogalanyok nem használhatják arra, hogy a közérdekből nyilvános adatokat elzárják.¹⁹⁰ A Kúria ehhez hasonlóan szintén arra a megállapításra jutott, hogy az ilyen kikötések polgári jogi szempontból is megengedhetők, azok automatikusan nem minősülnek semmisnek, viszont bizonyos körülmények ezt eredményezhetik.¹⁹¹

Egy ügyben egy újságíró nyújtott be adatigénylést az Országos Vérellátó Szolgálathoz, aki egy vérplazma-értékesítésről szóló szerződés kiadását kérte. A Hatóság rámutatott, hogy a nemzeti vérkészlettel való gazdálkodás átláthatóságához fűződő közérdek jelentős, amely a fokozottabb nyilvánosság melletti érv. A NAIH azt kérte a szerződő cégtől, hogy részletesen indokolja meg minden egyes szerződési pont esetében annak üzleti titok minősítését és azt,

¹⁸⁶ BÁRDOS (2014): 441.

¹⁸⁷ MOLNÁR Erzsébet (2021): 52.

¹⁸⁸ Kúria Pfv.20305/2019/8.

¹⁸⁹ NAIH beszámoló 2019, 112.

¹⁹⁰ 3147/2019. (VI. 26.) AB határozat, indokolás [27].

¹⁹¹ Kúria Pfv.20229/2016/7. [17].

hogy az adott szerződési pont nyilvánossága mennyiben okozna aránytalan sérelmet az üzleti életben. A Hatóság szerint a felek szerződéses kötelezettségvállalásainak ismerete nélkül nem alakulhat ki társadalmi vita az értékesítési árról, így a cégnek legalább a főkötelezettséget nyilvánosságra kell hoznia a nemzeti vagyron körébe tartozó szerződések esetén, de azt is, milyen jogkövetkezményt fűz a szerződés ahhoz, ha a szerződő fél elmulasztja a betegek hazai vérplazmán alapuló ellátását elősegítő kötelezettségét.¹⁹² Ebben az ügyben a Hatóság tehát a véleményképzés jövőbeni szempontjaira is figyelemmel volt. Ez az álláspont támogandó, hiszen az egyes adatok nyilvánosságát arra tekintettel kell megítélni, hogy azokról az állampolgárok véleményt formálhassanak, hiszen kizárólag ez felel meg az információszabadság társadalmi rendeltetésének.

Egy másik ügyben egy színész megbízási szerződést kötött egy műsorgyártó gazdasági társasággal a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap által finanszírozott film-sorozat főszerepére. E szerződésben tízmillió forint kötbérfizetési kötelezettség terhe mellett vállalta azt, hogy megbízási díját üzleti titokként kezeli. A műsorgyártó a megbízási szerződést később felmondta, a színész ezt követően egy internetes lapnak nyilatkozott megbízási díjáról, ezért a műsorgyártó őt beperelte. Az első- és másodfokú bíróság, valamint a Kúria is kötelezte a színészt a kötbér megfizetésére, arra tekintettel, hogy a színész nem köteles a közpénzekkel való elszámolásra, amin az sem változtat, hogy a vele megbízási szerződést kötő gazdasági társaságtól egy állami tulajdonú médiavállalat rendelte meg a sortozatot.¹⁹³ Az ügyben az Alkotmánybíróság is eljár, az üzleti titokkal kapcsolatos lényegi megállapítást azonban nem tett.¹⁹⁴

5.7. Döntés megalapozását szolgáló adatok

Az üzleti titok mellett az adatkezelők nagyon gyakran hivatkoznak egyes adatok, dokumentumok döntéselőkészítő jellegére. Ezen adatkör esetén szintén sok esetben fordul elő, hogy a közfeladatot ellátó szervek nem az egyes adatokat, hanem a dokumentumok egészét minősítik, ez pedig törvénytörő. Szintén nagyon gyakori a kizáró okra való általános hivatkozás.

Az Alkotmánybíróság több döntésében foglalkozott a döntés megalapozását szolgáló iratok megismerhetőségével.¹⁹⁵ A testület már 1994-ben kifejtette, hogy a közigazgatás munkadokumentumaira, így a döntéselőkészítés keretében alkotott iratokra nem vonatkozik a közérdekű adatok megismerése. A nyilvánosságkorlátozásra azért van szükség a testület szerint, mert ezen adatok bárki általi megismerhetősége jelentősen hátráltathatja a köztisztviselőket feladataik teljesítésében, és a korlátozás egyben lehetővé teszi, hogy e feladatokat megfelelő színvonalon és hatékonysággal végezzék, a nyilvánosság nyomásától függetlenül.¹⁹⁶ A francia jog különbséget tesz aközött, hogy a kérdéses adat a közigazgatási feladatok ellátásával összefüggésben keletkezett, vagy a kormány politikai tevékenységéhez kapcsolódik.¹⁹⁷

¹⁹² NAIH/2020/1800.

¹⁹³ Kúria Pfv.20229/2016/7.

¹⁹⁴ 3147/2019. (VI. 26.) AB határozat.

¹⁹⁵ Pl.: 34/1994. (VI. 24.) AB határozat; 21/2013. (VII. 19.) AB határozat; 5/2014. (II. 14.) AB határozat; 6/2016. (III. 11.) AB határozat.

¹⁹⁶ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat.

¹⁹⁷ MARIQUE–SLAUTSKY (2017): 24.

A NAIH szerint pusztán az, hogy egyes személyek, illetve csoportok kritizálják a közfeladatot ellátó szerv eljárását, nem veszélyezteti az adatkezelő szerint is következetes döntéselőkészítő álláspont szabad kifejtését.¹⁹⁸ A döntéselőkészítő adatok nyilvánosságának korlátozása értelemszerűen nem irányulhat általában a döntéselőkészítés átláthatatlanná tételére,¹⁹⁹ és indokolatlanul nem is eredményezheti azt.

Az Infotv. szerint a keletkezésétől számítottan tíz évig nem nyilvános az a döntés megalapozását szolgáló adat, amelyet a közfeladatot ellátó szerv a feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített, illetve rögzített. Ilyen dokumentumnak minősülnek különösen a belső használatra szánt munkaanyagok, emlékeztetők, tervek, vázlatok, javaslatok, a szervezeten belül váltott levelek,²⁰⁰ de ilyen a helyi önkormányzat költségvetés-tervezete is.²⁰¹ Egyes közbeszerzési adatok is minősülhetnek ilyennek.²⁰²

Fontos, hogy egész dokumentum nem minősíthető döntés megalapozására szolgáló adatnak, mert ez az iratelv alkalmazásához vezetne, ami tilos. A dokumentumban szereplő egyes adatok vizsgálatát kell elvégeznie a közfeladatot ellátó szervnek, és a szerv ezen szétválogatási művelet során kényelmi szempontokra nem is hivatkozhat az Alkotmánybíróság szerint.²⁰³

A nyilvánosságkorlátozás esetén a közfeladatot ellátó szervet természetesen indokolási kötelezettség terheli – ahogy arra az Alkotmánybíróság is rámutatott 2004-ben –, amely indokolásnak tartalmaznia kell, hogy milyen konkrét döntés megalapozására szolgál a meg nem ismerhető adat, mi a döntéshez kapcsolódó eljárás, és, hogy a meg nem ismerhető adat milyen viszonyban van a végleges döntés meghozatalával, végrehajtásával, illetve az azzal összefüggő köztisztviselői tevékenységgel, munkával.²⁰⁴

A szerv vezetője azonban engedélyezheti a megismerésüket, ha az ehhez, illetve a nyilvánosság kizárásához fűződő közérdek közötti mérlegelés ezt lehetővé teszi.²⁰⁵ Jogszállás tíz évnél rövidebb időtartamot is meghatározhat.²⁰⁶ Mivel az Infotv. a szerv diszkréciójába utalja az adatok megismerésének a korlátozásáról való döntést, ezért az Infotv. 30. § (5) bekezdés tényállási elemeinek a megvalósulását kell vizsgálni, így azt, hogy a megtagadás alapjául szolgáló közérdek nagyobb súlyú-e az igény teljesítéséhez fűződő közérdeknél.

A megtagadás alapjául szolgáló közérdekként elsősorban az Infotv. 27. § (2) bek. g) pontja azonosítható, vagyis az, hogy a korlátozásra a bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel kerül sor. Ezen túl a konkrét eset körülményei további közérdekeket tehetnek relevánssá, így például a rendvédelmi szervek egyes munkaanyagainak megismerhetőségét bűncselekmények üldözése és megelőzése érdekében is korlátozni lehet. A hatóság gyakorlatában számos rendőrségi adat megismerhetősége merült fel (pl. rendőrségi mozgások kérdése,²⁰⁷ műveletekben résztvevő egységek,²⁰⁸ a rendőrségi rádióforgalmazás során

¹⁹⁸ NAIH-2329/2021.

¹⁹⁹ NAIH-2945/2022.

²⁰⁰ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat.

²⁰¹ NAIH-2945/2022.

²⁰² DUDÁS (2017): 157.

²⁰³ 5/2014. (II. 14.) AB határozat, indokolás [40]; 3069/2019. (IV. 10.) AB határozat, indokolás [45].

²⁰⁴ 12/2004. (IV. 7.) AB határozat.

²⁰⁵ Infotv. 27. § (5) bekezdés.

²⁰⁶ Infotv. 27. § (7) bekezdés.

²⁰⁷ NAIH/2019/1824.

²⁰⁸ Fővárosi Bíróság P.24246/2010/9.

használt elnevezések²⁰⁹). A közérdekek azonosítását követően elsősorban azt kell vizsgálni, hogy azok korlátozása milyen viszonyt mutat az Inforv. 27. § (5)–(6) bekezdésben foglalt feltételekkel (pl. az adat további jövőbeli döntés megalapozását is szolgálja, vagy az adat megismerése a közfeladatot ellátó szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását veszélyezteti), majd ezt kell összevetni az adatigénylő közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő érdekével. A nyilvánosság adatokhoz való hozzáférését a teszt elvégzése során nem szabad alábecsülni, mert ahhoz szintén kiemelt érdek kapcsolódik.²¹⁰

Amennyiben a döntés meghozatalra került, azonban a tíz éves határidő nem telt le, a szerv csak akkor tagadhatja meg a megismerést, ha az adat vagy további jövőbeli döntés megalapozását is szolgálja, vagy 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.²¹¹ A Felek Konzultatív Tanácsa szerint ugyan nem egyezményesértő az, hogy a szerv működési rendjét veszélyeztetheti egyes adatok megismerése, azonban mindenképpen túlzónak tekintendő annak ellenére, hogy a közfeladatot ellátó szerv az adatok kiadása során érdekmérlegelést végez.²¹² A NAIH szerint általános probléma, hogy a közfeladatot ellátó szervek a döntés meghozatalát követően is automatikusnak tartják a döntés megalapozását szolgáló adatok nyilvánosságának korlátozását, holott akkor már az adatok nyilvánossága a főszabály.²¹³ A Felek Konzultatív Tanácsa szerint sem összeegyeztethető az egyezménnyel a jövőbeli döntésre hivatkozás azon okból, hogy a döntés meghozatala után lényegében már csak nagyon kivételes esetben tagadható meg az adatok megismerése.²¹⁴ A 2019-es beszámolójában azt is aláhúzza a Hatóság, hogy a döntéssel lezárt közbeszerzési eljárások esetében főszabály a nyilvánosság.²¹⁵

Az egyedi ügyben hozott közigazgatási döntések megismerésére az Ákr. 33. § (5) bekezdés ad lehetőséget. A törvény szerint bárki korlátozás nélkül megismerheti

- az eljárás befejezését követően a személyes adatot és védett adatot nem tartalmazó véglegessé vált határozatot, valamint
- az elsőfokú határozatot megsemmisítő és az elsőfokú határozatot hozó hatóságot új eljárásra utasító végzést.

A közigazgatási határozatok felismerhetetlenné tétele körében az Ákr. nem állapít meg a Bszi. 166. §-ához hasonló szabályokat. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy a bíróságok tényleges gyakorlatával ellentétben a közigazgatási határozatokra akkor sem kell alkalmazni a Bszi. 166. §-ában megfogalmazott rendelkezéseket, ha bírósági eljárásban felülvizsgálták, és ezért a Bszi. 163. § (3) bekezdése alapján a BHGY-ban közzé kell tenni azokat.

²⁰⁹ Fővárosi Bíróság P.24882/2009/14.

²¹⁰ Révész–Buzás (2017): 18.

²¹¹ Inforv. 27. § (6) bekezdés.

²¹² Baseline Evaluation Report, 13.

²¹³ NAIH-4719/2022.

²¹⁴ Baseline Evaluation Report, 13.

²¹⁵ NAIH beszámoló 2019, 113–114.

5.8. Az Infotv.-ben nem nevesített egyéb titokfajták

Egyes jogszabályi rendelkezések ezen túl rendezik a fizetési titok,²¹⁶ a biztosítási titok,²¹⁷ a pénztártitok,²¹⁸ foglalkoztatói nyugdíjtitok²¹⁹ nyilvánosságát is. A gyakorlati életben azonban leginkább a banktitok, az adótitok és az értékpapírtitokkal kapcsolatos nyilvánossági kérdések merülnek fel. A Kúria joggyakorlat-elemző csoportja hívta fel a figyelmet arra, hogy az adótitkot az Infotv. 27. §-ának rendelkezései nem nevesítik a közérdekű adatok megismerését vagy terjesztését korlátozó okként, ennek ellenére külön törvények egyes rendelkezései mégis ezt eredményezhetik.²²⁰ Ez a megállapítás az itt felsorolt valamennyi titokfajta körében helytáll. A fejezet a banktitok, az adótitok és az értékpapírtitok szabályozását és bírói gyakorlatát mutatja be.

5.8.1. Banktitok

A Hpt. értelmében banktitoknak minősül minden olyan, az egyes ügyfelekről a pénzügyi intézmény rendelkezésére álló tény, információ, megoldás vagy adat, amely ügyfél személyére, adataira, vagyoni helyzetére, üzleti tevékenységére, gazdálkodására, tulajdonosi, üzleti kapcsolataira, valamint a pénzügyi intézmény által vezetett számlájának egyenlegére, forgalmára, továbbá a pénzügyi intézménnyel kötött szerződéseire vonatkozik.²²¹ Szőke Gergely László szerint a banktitok esetén a védelem alapja az, hogy az információt pénzügyi intézmény kezeli.²²² A Hpt. meghatározza azt is, hogy banktitok mikor adható ki harmadik személynek.²²³ Amennyiben banktitoknak minősülő adat jogosulatlan személy részére kerül kiadásra, úgy az munkajogi következményekkel is jár. A Kúria elvi éllal szögezte le, hogy ilyen esetben a munkaviszony rendkívüli felmondással történő megszüntetése is megalapozott.²²⁴

Nem lehet azonban a Hpt. szerint üzleti titokra hivatkozással visszatartani az információt a közérdekű adatok nyilvánosságára és a közérdekből nyilvános adatra vonatkozó, külön törvényben meghatározott adatszolgáltatási és tájékoztatási kötelezettség esetén.²²⁵ Mivel a Hpt. csak az üzleti titokra való hivatkozást említi, így a banktitkokra e rendelkezés nem vonatkozik. Az Alkotmánybíróság szerint a rendelkezés kiterjesztő értelmezése jogszabálysértő volna, mert a banktitok nem az üzleti titok egy alkategóriája.²²⁶ A banktitok elsősorban a bankkal szerződést kötő ügyfeleket hivatott védeni.²²⁷ A joggyakorlat szerint nem is lehet a banktitkot kiadni közérdekű adatigénylés keretében,²²⁸ az ugyanis a pénzintézetbe vetett bizalom gyengülését eredményezné.²²⁹

²¹⁶ 2013. évi CCXXXV. törvény 59. § (1) bekezdés.

²¹⁷ 2013. évi CCXXXV. törvény 4. §, 135. §.

²¹⁸ 1993. évi X. törvény 40/A. §, 1997. évi LXXXII. törvény 78. §.

²¹⁹ 2007. évi CXVII. törvény 25. §.

²²⁰ Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény, [66].

²²¹ 2013. évi CCXXXVII. törvény 160. § (1) bekezdés.

²²² SzőKE (2018a): 248.

²²³ 2013. évi CCXXXVII. törvény 161. § (1) bekezdés.

²²⁴ Kúria Mfv.10248/2012/6.

²²⁵ 2013. évi CCXXXVII. törvény 166. §.

²²⁶ 3/2023. (IV. 17.) AB határozat, indokolás [72].

²²⁷ 3233/2023. (VI. 2.) AB határozat, indokolás [50].

²²⁸ Kúria Pfv.21551/2016/4.; Kúria Pfv.20966/2018/5.

²²⁹ Fővárosi Ítéletábra Pf.20001/2016/5/I.

Az Alkotmánybíróság az Eximbankkal kötött hitelsegélyekkel kapcsolatos, 2023-as döntésében úgy találta, hogy a jogalkotó elmulasztotta a közérdekű és közérdekből nyilvános adatoknak minősülő banktitkok nyilvánosságát törvényben előírni, amelyre az Eximbank azért lenne köteles, mert állami forrásokból gazdálkodik, és nem végez piaci tevékenységet.²³⁰ Azon pénzügyi intézmények egyes adatai pedig, amelyek közvagyonnal gazdálkodnak, az információszabadság ernyője alá tartozhatnak,²³¹ és más intézményektől eltérően fokozottabb nyilvánosság övezheti egyes, banktitoknak minősülő adataikat is.

5.8.2. Adótitok

Az Art. adótitoknak minősít minden az adózást érintő tény, adatot, körülményt, határozatot, végzést, igazolást és minden más iratot.²³² Az Alkotmánybíróság szerint a banktitkokhoz hasonlóan az adótitok is az ügyfelet védi.²³³ Az adózók jellemzően nem kívánják megosztani a nyilvánossággal adózásuk részleteit, azokat kifejezetten bizalmas adatként kezelik nem csak a természetes személyek, hanem a jogi személyek is.²³⁴ Közérdekű adatként egy másik adózó adótitka főszabály szerint nem is ismerhető meg.²³⁵

Egyes adótitoknak minősülő adatok az adózás rendjéről szóló törvény alapján

Adótitok	Nem adótitok
– A támogatást nyújtó, illetve a felajánló adózó megnevezése, az általa igénybe vett adómentesség, adókedvezmény, jóváírás, valamint az általa juttatott támogatás, felajánlott adó vagy adóelőleg mértéke; továbbá – a támogatott megnevezése; – a támogatott által kapott támogatás és – a támogatott javára felajánlott adó vagy adóelőleg mértéke, abban az esetben, ha az kapcsolódik – az államháztartás alrendszere terhére nyújtott adókedvezményhez, jóváíráshoz; – az adózó által törvényben meghatározott célra nyújtott támogatáshoz; vagy – az adózó által törvényben meghatározott kedvezményezett célra történő felajánláshoz.	Az alábbiak összeített mértéke: – a támogatást nyújtó, felajánlást tevő adózó által az adóévben igénybe vett adókedvezmény, jóváírás; – a támogatott által az adóévben az adózóktól kapott támogatás; és – a támogatott javára az adóévben az adózók részéről felajánlott adó vagy adóelőleg.* A nemzeti vagyont kezelő, azzal gazdálkodó adózó esetében az egyébként adótitoknak minősülő adómentesség, adókedvezmény, jóváírás, támogatás, és felajánlott adó vagy adóelőleg adóévben összesített mértéke.**

* Art. 127. § (7) bekezdés.

** Art. 127. § (8) bekezdés.

²³⁰ 3/2023. (IV. 17.) AB határozat, indokolás [83]–[85].

²³¹ RÉVÉSZ–BUZÁS (2018a): 50.

²³² Art. 127. § (1) bekezdés.

²³³ 3483/2022. (XII. 20.) AB határozat, indokolás [43].

²³⁴ Kovács Angéla et al. (2013): 493.

²³⁵ Kúria Pfv.20170/2015/5.

A NAIH és a bíróságok több esetben foglalkoztak az ún. TAO-támogatások, vagyis a TAO-törvény 22/C. §-a alapján nyújtott juttatások kérdésével.

A Kúria több ügyben is megállapította, hogy a TAO-támogatások speciális adóbevételei jellegüknel fogva közpénznek minősülnek, így az azokkal való gazdálkodással összefüggő adatok közérdekű adatok.²³⁶ Ez a speciális adóbevételei jelleg abból fakad, hogy a támogató szervezetek a társasági adójuk egy részét nem fizetik be a költségvetésbe, hanem törvényi felhatalmazás alapján azt meghatározott szervezeteknek adják. Az állam ebben az esetben – ahogy a Fővárosi Ítéltábla fogalmaz – bevételtől esik el,²³⁷ ez pedig a közpénz fogalmi körébe tartozást megalapozza. A közérdekű adatok nyilvánosságához ilyen esetben erősebb és fontosabb közérdek fűződik, mint az adótitok megőrzéséhez.²³⁸ A NAIH 2019-es beszámolójában rámutatott, hogy nem lehet az adatok kiadását adótitokra hivatkozva megtagadni akkor, ha az adatigénylés nem a támogatást nyújtó adózókkal összefüggésbe hozható adatok megismerésére irányul, hanem a támogatás felhasználására.²³⁹

A Hatóság más ügyben azt is kiemelte, hogy a polgármester és a képviselő-testület tagjai nem jogosultak az adótitok megismerésére és kezelésére, de a helyi adók vonatkozásában az egyes adónemekre és a hátralékok összegére vonatkozó adatokat személyazonosításra alkalmatlan módon megismerhetik.²⁴⁰

Fontos hangsúlyozni azt is, hogy egyes adótitkok akkor is kapcsolatban állhatnak a véleménynyilvánítás szabadságával, ha azok közpénzzel való gazdálkodást és így közérdekű adatokat nem érintenek. Az ún. LuxLeaks-ügyben a PwC adótanácsadó cég egy munkatársa adott át bizonyos, adótitoknak minősülő információkat egy oknyomozó újságírónak.²⁴¹ A jogvita megjárta az Emberi Jogok Európai Bíróságát is, amely rámutatott, hogy a *whistleblower* véleménynyilvánításhoz való joga ilyen esetekben kellő mértékben figyelembe vehető, mivel az hozzájárult az adózásról szóló szabályokkal kapcsolatos vitához egész Európában.²⁴²

5.8.3. Értékpapírtitok

A Tpt. értelmében értékpapírtitoknak minősül

„minden olyan, az egyes ügyfélről a befektetési alapkezelő, a kockázati tőkealap-kezelő, a tőzsde, központi értéktár, központi szerződő fél rendelkezésére álló adat, amely az ügyfél személyére, adataira, vagyoni helyzetére, üzleti befektetési tevékenységére, gazdálkodására, tulajdonosi, üzleti kapcsolataira, illetve a befektetési alapkezelővel, a kockázati tőkealap-kezelővel, a tőzsdével, a központi értéktárral, a központi szerződő féllel kötött szerződéseire, számlájának egyenlegére és forgalmára vonatkozik.”²⁴³

²³⁶ Kúria Pfv.21175/2017/14.; Kúria Pfv.21135/2017/10.

²³⁷ Fővárosi Ítéltábla Pf.20187/2017/7/1.

²³⁸ Kúria Pfv.21135/2017/10.

²³⁹ NAIH beszámoló 2019, 116–117.

²⁴⁰ NAIH/2020/7554/2.

²⁴¹ GÖNCZI (2021).

²⁴² Halet kontra Luxemburg, no. 21884/18., 2021. május 11-i ítélet.

²⁴³ Tpt. 369. § (1) bekezdés.

A törvény szerint aki ilyen titok birtokába jut, köteles azt megtartani, mégpedig időbeli korlátozás nélkül, így az ügyfél felhatalmazása nélkül információ sem harmadik személynek nem adható ki, sem feladatkörön kívüli célra nem használható fel.²⁴⁴ A banktitok szabályozásának analógiájára a Tpt. is előírja, hogy a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokkal összefüggő adatszolgáltatási és tájékoztatási kötelezettségek alapján nem lehet üzleti titokra hivatkozással információt visszatartani.²⁴⁵

Az értékpapírtitokra vonatkozó adatnyilvánossági rendelkezésekkel az Alkotmánybíróság még nem foglalkozott. A Fővárosi Ítélőtábla több döntésében is arra az álláspontra helyezkedett, hogy az üzleti titok szabályozásához való hasonlóság okán az értékpapírtitok megismerhetőségének mérlegelése során hasonló szempontokat kell figyelembe venni, mint az üzleti titok esetén.²⁴⁶

²⁴⁴ Tpt. 371. § (1)–(2) bekezdés.

²⁴⁵ Tpt. 371. § (4) bekezdés.

²⁴⁶ Fővárosi Ítélőtábla Pf.20423/2017/4/II., Fővárosi Ítélőtábla Pf.20776/2017/5/II.

6. Az elektronikus közzététel

Az egyszeri közérdekű adatigénylések mellett a közérdekű, valamint a közérdekből nyilvános adatok megismerésének másik, elsődleges módja a közzététel útján való megismerés.¹ A jogintézmény mögött meghúzódó jogpolitikai indok az, hogy bármely polgár elérhessen bizonyos információkat anélkül, hogy egy-egy szervet ténylegesen fel- vagy megkeressen. A Fővárosi Ítélőtábla szerint a közlési, közzétételi kötelezettség teljesítése azt is eredményezi, hogy mivel a közzétett adatok bárki számára hozzáférhetők, ezért annak kiadására az adatkezelő perben nem kötelezhető.² Az Infotv. és a NAIH is arra bátorítja a szerveket, hogy minél több adatot tegyenek proaktívan közzé, ezzel is támogatva a feladatkörébe tartozó ügyekben a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

A közzétételnek számos formája van, bizonyos főbb közfeladatot ellátó szervek Infotv.-ben meghatározott adatokat folyamatosan elérhetővé kell tenniük és frissíteniük kell, ez az ún. általános közzétételi lista. Ezen túl egyes szervek esetén speciális adatkörök közzétételét írja elő a jogszabály (ún. különös közzétételi lista), vagy a szerv maga dönt arról, hogy bizonyos adatokat közzétesz (ún. egyedi közzétételi lista). Az Infotv. ezen túl sajátos közadatkereső rendszereket is létesít, ahol a közfeladatot ellátó szervek adatai között lehet egységes formában, egy helyen keresni. Ilyen az Egységes Közadatkereső Rendszer és a Központi Információs Közadat-nyilvántartás is.

Az elektronikusan közzétett adatok főszabály szerint nem távolíthatók el [Infotv. 35. § (2) bek.]. A közzétételi listában meg lehet állapítani a közzététel gyakoriságát is [37. § (7) bek.]. Ennek megfelelően például az általános közzétételi lista részeként az Infotv. az 1. számú mellékletben felsorolt adatok mellett feltünteti a frissítés gyakoriságát (folyamatosan, a változásokat követően azonnal, negyedévente, a benyújtás időpontját követően azonnal, a vizsgálatról szóló jelentés megismerését követően haladéktalanul, a változásokat követő 15 napon belül, a döntés meghozatalát követő hatvanadik napig), valamint a megőrzés időtartamát is (az előző állapot törölendő, az előző állapot egy évig archívumban tartásával, a közzétételt követő tíz/öt évig).

¹ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat, indokolás [34].

² Fővárosi Ítélőtábla Pf.21636/2014/4.

6.1. A közzététel formátuma

Az elektronikus közzététel az Infotv. értelmében azt jelenti, hogy a

„kötelezően közzéteendő közérdekű 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” [33. § (1) bek.].

Személyazonosítás nélküli a hozzáférés akkor, ha az adatok megismerésének nem előfeltétele személyes adatok közlése.

Az Open Data irányelv szerint az adatokat nyílt, géppel olvasható, hozzáférhető, fellelhető és továbbfelhasználható formátumban kell rendelkezésre bocsájtani.³ A géppel olvashatóság és a nyílt formátum fogalmát az irányelv meghatározza.⁴ A jogirodalom az Infotv. szerinti digitális formátumot a géppel olvashatósággal, míg a kinyomtathatóság és kimásolhatóság feltételét az interoperabilitással azonosítja.⁵

Ugyan az adatoknak csak abban az esetben kell ezen formátumnak megfelelni, amennyiben azt közadat-újrachasznosítás keretében adja át a közfeladatot ellátó szerv harmadik személynek, azonban mindenképpen jó gyakorlat, ha az iratkezelési szabályai e feltételeknek a legnagyobb mértékben megfelelnek, csak így tud eleget tenni a magyar közigazgatás az adatgazdaságból fakadó, azzal összefüggő adatmegosztási követelményeknek.

A honlapot többek között úgy kell kialakítani, hogy

- széles körben elterjedt eszközökkel olvasható legyen, ideértve a vakok és gyengénlátók által széles körben használt eszközöket is;⁶
- szerepeljen rajta egy egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi elektronikus jegyzékre mutató hivatkozás;⁷
- ‘Közérdekű adatok’ elnevezéssel szerepeljen a *honlap megnyitásakor megjelenő oldalon* egy olyan hivatkozás, amely a közzétételi listák adatait tartalmazó jegyzékekre vagy felületre vezet.⁸ Az a szabályozás megfogalmazásából nem egyértelmű, hogy a honlap megnyitásakor az egész betöltött oldal számít-e ‘megjelenő oldalnak’, vagy ezen oldalnak csak azon része, amely ténylegesen látható az arra szolgáló eszközön. A NAIH saját honlapján az utóbbi megoldással találkozhatunk.

³ Open Data irányelv 5. cikk (1) bekezdés.

⁴ Uo. 2. cikk 13–14. pont.

⁵ Révész–Buzás (2018a): 26.

⁶ 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 5. § (3) bekezdés.

⁷ 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 5. § (5) bekezdés; 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet 2. § (1) bekezdés.

⁸ 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet 2. § (2) bekezdés.

6.2. Közzétételre kötelezett szervek

Közzétételre kötelezett szervnek minősül valamennyi közfeladatot ellátó szerv, azonban bizonyos szervek esetén kötelező a saját honlapon való közzététel, míg egyes szervek esetében más módon is megvalósulhat az elektronikus közzététel (pl. felügyeleti szerv honlapján).

6.2.1. Saját honlapon való közzététel

Saját honlapon kötelesek közzétenni az általános, a különös és az egyedi közzétételi listákban szereplő adatokat az alábbi szervek, az ún. saját honlapon közzétevők:⁹

- a Sándor-palota,
- az Országgyűlés Hivatala,
- az Alkotmánybíróság Hivatala,
- az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala,
- az Állami Számvevőszék,
- a Magyar Tudományos Akadémia,
- a Magyar Művészeti Akadémia,
- az Országos Bírósági Hivatal,
- a Legfőbb Ügyészség,
- a központi államigazgatási szerv, kivéve a kormánybizottságot,
- az országos kamara, valamint
- a fővárosi és vármegyei kormányhivatal [33. § (2) bek.].

6.2.2. Nem saját honlapon való közzététel

Minden más közfeladatot ellátó szerv dönthet arról, hogy hol teszi közzé közzétételi listáit. Ezek közül nagy számuk és kis méretük miatt kiemelkednek a helyi önkormányzatok, amelyek számára nem kötelező önálló honlap fenntartása, ahogyan arra a NAIH is rámutatott.¹⁰ Nem dönthetnek a közzététel módjáról a köznevelési intézmények és a szakképző intézmények, amelyek esetén ágazati szabályok rendezik a közzététel módját [33. § (4) bek.].

Az Infotv. négyféle opciót biztosít azon szervek számára, akik esetében nem kötelező a saját honlapon való közzététel.

- saját honlapon;
- társulásaik által közösen működtetett honlapon;
- a felügyeletüket, szakmai irányításukat vagy működésükkel kapcsolatos koordinációt ellátó szervek által fenntartott honlapon; valamint
- az e célból létrehozott központi honlapon [33. § (3) bek.].

⁹ 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés a) pont.

¹⁰ NAIH-4369/2012/V., NAIH-5724/2012/V., NAIH-1921/2013/V., NAIH-614/2014/V., NAIH-419/2014/V.

6.2.3. Az adatfelelős és az adatközlő kötelezettségei és viszonya

Az Infotv. értelmében adatfelelősnek az a közfeladatot ellátó szerv minősül, amely az elektronikus úton kötelezően közzéteendő közérdekű adatot előállította, illetve amelynek a működése során ez az adat keletkezett.¹¹ Adatközlő ezzel szemben az a közfeladatot ellátó szerv, amely – ha az adatfelelős nem maga teszi közzé az adatot – az adatfelelős által hozzá eljuttatott adatot honlapon közzéteszi.¹² E fogalmakat még a 2005-ös Einfotv. vezette be,¹³ és azokat azonos tartalommal az Infotv. is átvette.

Az adatközlőnek és az adatfelelősnek különböző felelősségei vannak az elektronikus közzététellel összefüggésben, amelyeket belső szabályzatban szükséges rendezni.¹⁴ Az egyedi adatigénylésekkel összefüggésben minden közfeladatot ellátó szerv önállóan felelős az igénylések elbírálásáért és teljesítéséért.

Az az adatfelelős, aki a közérdekű adatokat nem a saját honlapján teszi közzé, továbbítani köteles az adatokat az adatközlőnek, akinek az alábbi kötelezettségei vannak:

- gondoskodik az adatok honlapon való közzétételéről;
- egyértelműen jelzi, hogy melyik szervtől származnak vagy melyik szervre vonatkoznak a közérdekű adatok;
- a honlapot közzétételre alkalmas módon alakítja ki;
- gondoskodik a honlap folyamatos üzemeltetéséről, ideértve az üzemzavarok elhárítását is;
- gondoskodik az adatok frissítéséről;
- tájékoztatást tesz közzé a jogorvoslati lehetőségekre is kiterjedően a közérdekű adatok egyedi igénylésének a szabályairól [34. § (1)–(4) bek.].

Az adatfelelős szerv vezetője pedig

- gondoskodik az adatok pontos, naprakész és folyamatos közzétételéről, az adatközlőnek való megküldéséről;
- felel a megküldött adatok elektronikus közzétételéért, folyamatos hozzáférhetőségéért, hitelességéért és az adatok frissítéséért [35. § (1)–(2) bek.].

Az adatfelelős és az adatközlő köteles e kötelezettségeikkel kapcsolatos belső szabályzatot alkotni [35. § (3) bek.]. E rendelkezések szerepelhetnek a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét rögzítő szabályzattal is egységes szerkezetben.¹⁵

Attól függetlenül, hogy az adatfelelős és az adatközlő közös vagy önálló szabályzatot alkot-e meg, a közzétételi szabályzatban kell meghatározni

- a közzététellel, helyesbítéssel, frissítéssel és eltávolítással kapcsolatos feladatok ellátásának részletes rendjét;
- az e feladatok ellátására kijelölt munkaköröket, a munkakörök közötti együttműködés rendjét.¹⁶

¹¹ Infotv. 3. § 19. pont.

¹² Infotv. 3. § 20. pont.

¹³ Einfotv. 2. § (1) bekezdés a)–b) pont.

¹⁴ Infotv. 35. § (3) bekezdés.

¹⁵ NAIH beszámoló 2015, 63–64.

¹⁶ 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 3. § (2) bekezdés.

A NAIH szerint a szabályzatnak nem az a célja, hogy a jogszabályi rendelkezéseket ismételje meg, hanem hogy a szerv egyedi sajátosságai alapján olyan belső határidőket és eljárásrendeket határozzon meg, amelyek elősegítik a jogszabályok való megfelelést.¹⁷ A vonatkozó kormányrendelet ezen túl előírja azt is, hogy az adatfelelős és az adatkezelő közötti feladatmegosztás részletes szabályait az általuk megkötött megállapodás tartalmazza.¹⁸

6.2.4. Jogutódlás

Külön szabály mondja ki azt is, hogy az elektronikusan közzétett adatok kapcsán a szerv megszűnése esetén a közzététel kötelezettsége a szerv jogutódját terheli. Ez éppen az adatvédelmi biztos jogintézménye vonatkozásában vetett fel érdekes kérdéseket, hiszen a NAIH nem jogutódja a biztosnak. Ebből fakadóan az a speciális helyzet állt elő, hogy évekig nem volt elérhető az állami szervek oldalain az adatvédelmi biztos éves beszámolója, valamint az állásfoglalásai. Ezt a hiányosságot a NAIH jogszabályi kötelezettség hiányában is pótolta.¹⁹

A szerv megszűnése esetén, függetlenül attól, hogy saját honlapon kellett-e közzétennie a közadatokat vagy sem, a jogutód szervezet a honlapján megjelöli a jogelőd megszűnésének a tényét és annak jogszabályi alapját is.²⁰

6.3. Közzétételi listák

Az Infotv. három közzétételi listát különböztet meg: az általános, a különös és az egyedi közzétételi listát.

Általános közzétételi listán az Infotv. 1. sz. mellékletében szereplő szervezeti, személyzeti, tevékenységre és működésre vonatkozó, valamint meghatározott gazdálkodási adatok listáját kell érteni. A 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet ezzel összefüggésben közzétételi mintát tartalmaz, és meghatározza, hogy az egyes adatköröket milyen módon szükséges közzétenni.

Az általános közzétételi lista jelenlegi formájában számos ellentmondást tartalmaz, így például a közfeladatot ellátó szerv által fenntartott adatbázisok, illetve nyilvántartások esetében a II.6. pontban még adatvédelmi nyilvántartásba bejelentendő nyilvántartásokról beszél az Infotv. melléklete, jöllehet ilyen bejelentési kötelezettség a törvény alapján már nem áll fenn. Szintén ellentmondásos az, hogy a törvény több esetben közadat-újrahasznosításról beszél, noha a Közadattv. hatályon kívül helyezésével ez a fogalom megszűnt, és az uniós joggal összhangban a közadatok további felhasználását említi a Nahtv. Ezen felül, míg a II.17. pont „a közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő közérdekű adatok felhasználására, hasznosítására vonatkozó általános szerződési feltételeket” említi, addig a II.20.-as pont a

¹⁷ NAIH beszámoló 2015, 63–64.

¹⁸ 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdés.

¹⁹ <https://www.naih.hu/archiv-dontesek/abi-archivum>

²⁰ 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 11. § (1) bekezdés.

„közadatok és kulturális közadatok újrahasznosítására vonatkozó általános szerződési feltételek elektronikusan szerkeszthető változatáról” beszél. Míg a II.17.-es pont az Infotv. elődjében, az Einfotv.-ben is szerepelt, addig a II.20.-as pont beiktatására a Közadattv. 2012-es hatálybalépésével került sor. Összességében az mondható el tehát, hogy az általános közzétételi lista átfogó felülvizsgálatára szükség lenne.

A különös közzétételi lista nem más, mint a jogszabály által egyes ágazatokra vagy a közfeladatot ellátó szervtípusra vonatkozóan meghatározott, ezt meghaladóan közzéteendő adatok listája, illetve adatbázisa. A NAIH gyakorlatában ilyennek minősítette a Taktv. 2. §-a szerint közzéteendő adatokat,²¹ de ilyennek minősül minden olyan jogszabályi rendelkezés, amely adatok közzétételére kötelezi a szervezetet (pl. a Bírósági Határozatok Gyűjteménye is különös közzétételi listának minősül).

Egyedi közzétételi lista alatt a szerv vezetője, valamint jogszabály által előírt adatkörök közzététele értendő. [37. § (3) bek.] Amennyiben a szerv vezetője írja elő egyes adatok közzétételét, úgy a NAIH véleményét ki kell kérni a közzététel körülményeivel kapcsolatosan. A NAIH ettől függetlenül is javaslatot tehet mind egyedi, mind különös közzétételi lista létrehozására is. Ilyen például az, ha egy önkormányzat elektronikus formában közzé kívánja tenni a város honlapján az ötmillió forintot el nem érő szerződések és pályázatok nyilvántartását,²² vagy az önkormányzat és intézménye által befogadott számlákat.²³ Amennyiben szerződések közzétételét kívánja egyedi közzétételi lista részeként előírni a közfeladatot ellátó szerv, úgy jó gyakorlat a NAIH szerint, ha az érintett szerződő feleket a szerv tájékoztatja a jövőben megkötendő szerződéseknek az elektronikus nyilvánosságra hozatali szándékáról, az adatok köréről és a közzététel módjáról, helyéről és időtartamáról, valamint az azokban szereplő érintettek megfelelő tájékoztatásáról is.²⁴

Speciális jogszabályok ezeken felül a közfeladatot ellátó szervek egy részének további közzétételi kötelezettséget is megállapítanak. Így például maga az Infotv. említi a Közadatterjesztőt, valamint a Központi Információs Közadat-nyilvántartást (ún. KIF-portálos közzététel).²⁵ Ezek a saját honlapon (vagy az Infotv. által szabályozott más módon) megvalósuló közzétételen túl két további platformot jelentenek, ahol az adatokat közzé kell tenni. Ezen túl az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet, a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény, illetve a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény is ír elő közzéteendő adatköröket. A KÖFOP Projekt eredményterméke már a KIF-portál felállítását megelőzően közzétételi kötelezettségek racionalizálását tartotta szükségesnek.²⁶

²¹ NAIH beszámoló 2014, 84.

²² NAIH-5630-2/2021.; NAIH-2650/2021.

²³ NAIH-6903/2022.

²⁴ NAIH beszámoló 2022, 159.

²⁵ <https://kif.gov.hu/>

²⁶ KÖFOP Projekt, Összefoglaló jelentés döntéshozók részére, 13.

6.4. Egységes Közadatkereső Rendszer és Központi Információs Közadat-nyilvántartás

A közérdekű adatok központi elektronikus jegyzéke egy erre a célra létrehozott honlapon tartalmazza a közzétételre kötelezett szervek honlapjának adatbázisaira és nyilvántartásaira vonatkozó leíró adatokat azért, hogy a közzétett adatok egyszerűen és gyorsan elérhetők legyenek [37/A. § (1) bek.]. A jegyzéket a közigazgatási informatika infrastrukturális megvalósíthatóságának biztosításáért felelős miniszter működteti, aki az ebben szereplő adatokhoz való egységes hozzáférést és az azokban való keresést az egységes közadatkereső rendszer útján biztosítja [37/A. § (1)–(2) bek.]. A közzétételre kötelezett, illetve az adatfelelős felel az adatok továbbításáért és frissítéséért, ami nem mentesíti más kötelezettségei (pl. saját honlapon való közzététel) alól [37/B. § (1)–(2) bek.]. A jegyzék és a közadatkereső elérhető a kozadat.hu és a kozadattar.hu oldalakon. A NAIH a Közadatkeresőn való közzététel fontosságára külön tájékoztatóban is felhívja a figyelmet.²⁷

2022-ben egy újabb nyilvántartással bővült az Infotv. közzétételi palettája, ez a Központi Információs Közadat-nyilvántartás, amelyben a költségvetési szervek az ötmillió forintot meghaladó, az általuk hazai vagy európai uniós forrásból megvalósulóan nyújtott támogatások, közbeszerzések, szerződések, valamint a nem alapfeladataik ellátására fordított kifizetések adatait teszik közzé.

Az adatokat kéthavonta szükséges közzétenni, és azok tíz évig elérhetők maradnak [37/C. § (1)–(2) bek.]. A közzététel részletszabályait külön kormányrendelet határozza meg.²⁸ A Központi Információs Közadat-nyilvántartást a Nemzeti Adatvédelmi és Információs Hatóság tartja fenn. Amennyiben a szerv az adatszolgáltatási kötelezettségének nem vagy nem megfelelően tesz eleget, úgy átláthatósági hatósági eljárás indítható vele szemben.

A Központi Információs Közadatnyilvántartás lényegében a korábban csak az általános közzétételi lista részeként közzéteendő egyes adatkörök más formában, egységes keresőfelületen való közzétételét jelenti. Ebből fakadóan ez a közfeladatot ellátó szervezeteknek sem valós többletkötelezettséget nem jelent, sem nem növeli érdemben a közérdekű adatok megismerését azon túl, hogy így az adatok könnyebben kereshetők. Ez többek között hozzájárulhat az adatújságráshoz, illetve a civil szervezetek munkáját segítheti. A KIF-portális közzététel nem organikus jogfejlődés eredménye, hanem az uniós források blokkolásának feloldásához volt szükséges annak létrehozása.²⁹ A Hatóság 2023-as beszámolója már részletes joggyakorlatot tartalmaz az első közzétételek tanulságai alapján.

²⁷ A Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság tájékoztatója az elektronikus információszabadságról, 2018. június 7.

²⁸ 499/2022. (XII. 8.) Korm. rendelet.

²⁹ Erről részletesebben lásd a NAIH 2023-as beszámolójának 122. oldalát.

A közzéteendő adatkörök azonossága a Központi Információs Közadat-nyilvántartásban, valamint az általános közzétételi listában

Közzéteendő adatkörök	Központi Információs Közadat-nyilvántartás	Általános közzétételi lista
	<i>központi adatbázisban</i>	<i>szerv honlapján</i>
	<i>Infotv.</i>	<i>Infotv. 1. sz. melléklete</i>
költségvetési támogatások	37/C. § (2) bek. a) pont	III. 3.
árubeszerzésre, építési beruházásra, szolgáltatás megrendelésre, vagyonértékesítésre, vagyonhasznosításra, vagyon vagy vagyoni értékű jog átadására, valamint koncesszióba adásra vonatkozó szerződések	37/C. § (2) bek. b) pont	III. 4–5.
nem alapfeladataik ellátására fordított kifizetések	37/C. § (2) bek. c) pont	III. 6.

7. Az információszabadság különös része

Az információszabadság szabályanyagát a jogalkotó elsősorban az államigazgatási szervek kezelésében levő olyan adatokra szabta, amelyek a feladat- és hatáskörük ellátásával függnek össze. Az alapjog az állami működés átláthatósága és ellenőrzése célkitűzésén túl számos speciális területre terjed ki, amelyek esetében sajátos, a hagyományos államigazgatási logikától eltérő szabályanyagok alakultak ki. Ide sorolhatók a környezeti információk megismerésén túl a jogalkotó és az igazságszolgáltató szervek nyilvánosságának szabályai is, de az önkormányzati nyilvánosság, valamint a közpénzek felhasználására és a nemzeti vagyonnal való gazdálkodásra vonatkozó szabályok.¹

Jelen fejezet ezen speciális, az alapjog különös részébe tartozó témaköröket vizsgálja, bemutatva, hogy milyen főbb jellegzetességek érintik ezeket a területeket.

7.1. A környezeti információk nyilvánossága

A környezeti információk nyilvánossága az információszabadság egy speciális, szabályozási szempontból leginkább különálló területe. A környezeti információk esetén az információszabadság alanya és tárgya is eltér az általános szabályoktól, de speciálisak az adatigénylés és a közzététel szabályai is. Ami azonban leginkább megkülönbözteti ezt a területet a hagyományos, közigazgatási logikára épülő információszabadságtól, az a nyilvánosság bevonása egyes, a környezetet érintő döntések meghozatalába.

A terület különállásának az oka, hogy ezen információk az egészséges környezethez való jog és a közérdekű adatok megismerésének metszéspontjában helyezkednek el, ennek okán nem csak a magyar szabályozás, hanem a vonatkozó védelem nemzetközi keretrendszere is jelentős eltérést mutat a korábban ismertetett szabályoktól. Jelen fejezet ezen alapvető eltéréseket mutatja be.

¹ A környezeti információszabadság speciális területét érintő joggyakorlatot összefoglalja az infoszab.hu oldalon elérhető „Adatszolgáltatási mátrix, avagy ki kicsoda az információszabadság terén” elnevezésű dokumentum. Elérhető: https://infoszab.hu/sites/default/files/2022-12/Adatszolgáltatasi_matrix.pdf

7.1.1. Szabályozási keretrendszer

A környezeti információszabadság egyik legfontosabb egyetemes dokumentuma az 1992-es Riói Deklaráció,² amely huszonhét környezetvédelmi alapelvet tartalmaz,³ közöttük a nyilvánosság bevonását a környezetvédelmi ügyekbe. A Riói Nyilatkozat tizedik számú alapelve a következőképpen hangzik:

„A környezeti ügyeket – a megfelelő szinten – a legjobban az összes érdekelt állampolgár részvételével lehet megoldani. Nemzeti szinten minden egyénnek biztosítani kell a megfelelő hozzáférést a környezetre vonatkozó információkhoz, melyekkel a közhivatalok és hatóságok rendelkeznek; beleértve az egyes közösségeket érintő veszélyes anyagokra és tevékenységekre vonatkozó információt; továbbá lehetővé kell tenni a döntéshozatali folyamatban való részvételt. Az államok segítsék elő és bátorítsák a lakosság tudatosságát és részvételét azzal, hogy széles körben hozzáférhetővé teszik az információkat. Hatékony hozzáférést kell biztosítani a bírósági és igazgatási eljárásokhoz, beleértve a jóvátételt és helyreállítást.”⁴

Európában az Aarhusi Egyezmény fekteti le a részes államok nyilvánossági szabályainak alapvonalait és minimumkövetelményeit. Az Országgyűlés az egyezményt 2001-ben hirdette ki.⁵ Alappillérei közé tartozik a környezeti információkhoz való hozzáférés mellett a nyilvánosság részvétele a környezeti ügyekben, illetve a megfelelő jogorvoslathoz való jog is.

Az Európai Unió 2003-ban fogadott el irányelvet a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről,⁶ amelyet az Aarhusi Egyezménnyel együtt alapvetően a környezet védelmének általános szabályairól szóló törvényben⁷ implementált a jogalkotó 2005-ben.⁸ A törvényi szabályozást egy, a nyilvánosság környezeti információkhoz való hozzáféréseinek rendjéről szóló kormányrendelet egészíti ki.⁹

A Kvt. számos, a környezeti információk megismerésére irányuló igényekkel kapcsolatos kérdést nem szabályoz, így mögöttesen ezekben az esetekben az Infotv. közérdekű adatokra vonatkozó szabályait kell alkalmazni.

A környezetvédelemmel kapcsolatos nyilvánossági szabályok nem igazán rendelkeznek kiterjedt joggyakorlattal Magyarországon, szemben az Európai Unió Bíróságának gyakorlatával.¹⁰ Összesen tizenhat BHGY-ben közzétett bírósági határozat említi a Kvt. 12. §-át,

² UN Doc. A/CONF.151/26.

³ FÜLÖP (2008): 103.

⁴ UN Doc. A/CONF.151/26/rev.1 I.L.M. 876, Principle 10., hivatkozta és fordítja PÁNOVICS (2010): 57–58.

⁵ 2001. évi LXXXI. törvény.

⁶ 2003/4/EK európai parlamenti és a tanácsi irányelv.

⁷ 1995. évi LIII. törvény.

⁸ 2005. évi CXXVII. törvény miniszteri indokolása.

⁹ 311/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet.

¹⁰ C-204/09., Flachglas Torgau; C-266/09., Stichting Natuur en Milieu és társai; C-71/10., Office of Communications; C-416/10., Križan és társai; C-515/11., Deutsche Umwelthilfe; C-279/12., Fish Legal és Shirley; C-71/14., East Sussex County Council; C-442/14., Bayer CropScience és Stichting De Bijenstichting; C-280/18., Flausch és társai; C-470/19., Friends of the Irish Environment; C-619/19., Land Baden-Württemberg.

azonban ezek jellemzően csak felhívják, de nem értelmezik a törvényi szabályozást,¹¹ ráadásul az ügyek jelentős része az Infotv.-t megelőző jogszabályi környezetben értelmezi a közérdekű adatok megismerésének a szabályait. A határozatok nagy részében jogértelmezési kérdés a Kvt. 12. §-ával összefüggésben nem merült fel, úgy tűnik, hogy azt a bíróságok az Aarhusi Egyezményre tekintettel megfelelően alkalmazni tudják.

2007 és 2021 között összesen 16 olyan határozat található a BHGY-ben, amely egyáltalán említi, alkalmazza ezt a rendelkezést, így ezt átlagolva évente körülbelül egy ügy merül fel. Ez lényegesen kevesebb a NAIH által vizsgált ügyeknél, ahol az éves beszámolókból átlagosan három-négy ügy bemutatásra kerül. Az Alkotmánybíróság egy ügyben foglalkozott az Aarhusi Egyezmény alkalmazásával a közérdekű adatokkal összefüggésben, lényeges elvi megállapítást azonban nem tett.¹²

7.1.2. Egészséges környezethez való jog

Az Alaptörvény szerint mindenkinek joga van az egészséges környezethez. Ebből az alkotmányozó szerint következik az, hogy aki a környezetben kárt okoz köteles azt helyreállítani, illetve helyreállíttatni, valamint az is, az ország területére nem hozható be szennyező hulladék sem [XXI. cikk (1)–(3) bek.]. Az alapjognak nem alanyai a helyi önkormányzatok.¹³

Az egészséges környezethez való jog egyik legnagyobb sarokköve a jogrendszerben a Kvt., amelynek célja az egészséges környezethez való jog érvényesítése [1. § (2) bek.], és ennek keretében a környezeti információkhoz mint közérdekű adatokhoz való hozzáférés szabályait is tartalmazza [12. §], szabályanyagának jelentős részét azonban a környezet intézményes védelme mint az egészséges környezethez való jog legfontosabb sajátossága képezi.¹⁴ Hasonló célkitűzést fogalmaz meg a környezeti információkhoz való hozzáférésről szóló Aarhusi Egyezmény is [1. cikk]. A NAIH a két alapjog összefüggése körében kiemelte, hogy a környezeti információkhoz való hozzáférés nélkül az állampolgárok nem tudják megfelelően érvényesíteni az egészséges környezethez fűződő jogukat.¹⁵

A Infotv.-vel összhangban a közérdekű adatok megismerése és terjesztése is korlátozható törvényben környezet- vagy természetvédelmi érdekből [27. § (2) bek. d) pont]. A Kvt. szerint azonban a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információra irányuló adatigénylés nem tagadható meg azért, mert fokozottan védett növény vagy állat élőhelyére, kimerülőben lévő természeti erőforrások lelőhelyére, fokozottan védett földtani természeti érték előfordulási helyére vonatkozó adatot tartalmaz [12. § (5) bek.].

¹¹ Debreceni Ítéltábla Gf.30070/2018/6.; Debreceni Törvényszék G.40062/2017/13.; Egri Törvényszék K.30059/2008/17.; Fővárosi Ítéltábla Pf.20169/2009/3.; Fővárosi Ítéltábla Pf.20331/2012/3.; Fővárosi Ítéltábla Pf.20429/2007/3.; Fővárosi Ítéltábla Pf.20425/2021/3.; Fővárosi Ítéltábla Pf.20124/2019/16.; Fővárosi Ítéltábla Pf.20145/2021/8.; Fővárosi Törvényszék P.24305/2011/8.; Fővárosi Törvényszék P.23911/2008/4.; Fővárosi Törvényszék P.24412/2015/139.; Fővárosi Törvényszék P.21773/2020/20.; Kúria Kfv.37532/2006/11.; Kúria Pfv.22096/2007/5.; Székesfehérvári Járásbíróság P.21684/2011/14.

¹² 4/2021. (I. 22.) AB határozat, indokolás [105]–[109].

¹³ SIKET (2023).

¹⁴ SÜLYÖK (2015).

¹⁵ NAIH beszámoló 2019, 120.

Fontos felhívni a figyelmet, hogy klímaper alatt nem a környezeti információk megismerését értjük, hanem a klímaváltozás hatásaihoz kapcsolódó eljárások érthetők alatta.¹⁶ Az alapjognak az információszabadsággal összefüggésben nincsen kiterjedt gyakorlata. Az Alkotmánybíróság egy ügyben említi az egészséges környezethez való jogot, azonban ott sem tesz azzal kapcsolatos megállapításokat.¹⁷ A bírói gyakorlatban (a BHGY-ban végzett keresés alapján) nem található olyan döntés, amely az információszabadság és az egészséges környezethez való jog viszonyát vizsgálná.¹⁸

7.1.3. Környezeti információ

A Kvt. környezeti információkról beszél, amelyeket közérdekű adatnak minősít [12. § (2) bek.]. Máshelyütt pedig azt írja elő, hogy a környezet állapotára, igénybevételére és használatára vonatkozó adatokat a közérdekű adatok szabályai alapján kell kezelni [51. § (1) bek.].

A nyilvánosság környezeti információkhoz való hozzáféréseinek rendjéről szóló 311/2005. (XII. 25.) Kormányrendelet 2. §-a rendelkezik a környezeti információ fogalmáról. Eszerint környezeti információnak minősülnek

- a környezetre vonatkozó adatok;
- a környezeti elemek állapotára vonatkozó adatok;¹⁹
- a környezetterhelésre vonatkozó adatok;
- környezettel összefüggő intézkedésekre vonatkozó adatok;
- olyan tevékenységekre vonatkozó adatok, amelyek hatással vannak vagy valószínűleg hatással lehetnek a környezetre, illetve a környezeti elemek állapotára vagy az előbbiek szerinti környezetterhelésre;
- a környezet és a környezeti elemek védelmére hozott intézkedésekre és tevékenységekre vonatkozó adatok;
- a környezetvédelmi jogszabályok végrehajtásáról szóló jelentésekre vonatkozó adatok;
- a környezetvédelmi döntéshozatalban használt költséghatékonysági és más gazdasági elemzésekre és feltevésekre vonatkozó adatok.

A joggyakorlat szerint a zajmérési adatokra vonatkozó adatigénylés nem utasítható el azért, mert az adatok nem kerültek kiértékelésre, hiszen a nyers adatok is környezeti információnak minősülnek. A NAIH szerint ezek kiadásakor a feldolgozás hiányára fel kell hívni a figyelmet.²⁰ A kiadott adatnak nem kell feltétlenül alkalmasnak lennie következtetések levonására sem.²¹ A fakivágási engedélyt tartalmazó határozat környezeti információnak is

¹⁶ SULYOK (2022): 1.

¹⁷ 3190/2019. (VII. 16.) AB határozat, indokolás [45].

¹⁸ Egyrészt az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése és a szabadszöveges keresőben a 'közérdekű adat' kifejezés együttes keresésének eredményeként, másrészt az Infotv. 26. §-a, valamint a szabadszöveges mezőben az 'egészséges környezethez való jog' kifejezés együttes alkalmazásával sem.

¹⁹ Környezeti elemek: levegő, víz, talaj, föld, tájkép, természetes élőhelyek, biológiai sokféleség és összetevői.

²⁰ NAIH/2019/5627.

²¹ NAIH/2019/7779.

minősül a 311/2005. (XII.25) Korm. rendelet 2. § c) pontja szerint, mint környezettel összefüggő, valamint a környezet és a környezeti elemek védelmére hozott intézkedés.²² A Duna nagyvízi mederkezelési tervdokumentációjának részét képező önkormányzati vélemény és az UNESCO Világörökség Bizottság részére készült Világörökségi Hatástanulmány szintén megismerhető bárki által.²³

7.1.4. Környezeti információval rendelkező szerv

A környezeti információkkal kapcsolatos kötelezettségek címzettjei nem a közfeladatot ellátó szervek, hanem a környezeti információval rendelkező szervek. A Kvt. értelmében ilyenek az állami szervek, az önkormányzatok, valamint a környezethez kapcsolódó kötelezettséget, feladatot teljesítő vagy közszolgáltatást nyújtó, illetve az egyéb közfeladatot ellátó szervek vagy személyek, de a bíróságok és a jogalkotó szervek e minőségükben nem minősülnek kötelezettnek.²⁴

A Kvt. velük szemben az alábbi alapvető kötelezettségeket támasztja:

- figyelemmel kell kísérnie a környezet állapotát és annak az emberi egészségre gyakorolt hatását,
- adatigénylés esetén a rendelkezésére álló környezeti információt hozzáférhetővé kell tennie, illetve rendelkezésre kell bocsátania,
- meghatározott környezeti információkat, illetve információk jegyzékét elektronikusan vagy más módon közzé kell tennie,²⁵
- biztosítja a nyilvánosság, valamint az adatigénylő számára, hogy kapcsolódó jogszolgáltatásait megismerhesse,
- elősegíti a környezeti információhoz való hozzájutást.²⁶

Általános kötelezettségként írja elő továbbá a Kvt. azt is, hogy a *közfeladatot ellátó szerveknek* mindenki számára lehetővé kell tenniük a környezet és az egészség lényeges összefüggéseinek, a környezetkárosító tevékenységek és azok fontosságának megismerését.²⁷

A Kvt. ezen túl ismeri a *környezethasználó* fogalmát is, amely esetében speciális tájékoztatási kötelezettséget állapít meg.²⁸ Velük kapcsolatosan az Aarhusi Egyezmény csak azt a kötelezettséget fogalmazza meg, hogy rendszeresen tájékoztassák a nyilvánosságot tevékenységük és termékeik környezeti hatásairól, amennyiben a tevékenységük jelentős hatást gyakorol a környezetre.²⁹ Környezethasználónak jellemzően a beruházók minősülnek.³⁰

²² NAIH-1948/2022.

²³ NAIH/2018/7054/2/V.

²⁴ Kvt. 12. § (3) bekezdés.

²⁵ Kvt. 12. § (3) bekezdés.

²⁶ Kvt. 12. § (4) bekezdés.

²⁷ Kvt. 12. § (1) bekezdés.

²⁸ Kvt. 12. § (9) bekezdés.

²⁹ Aarhusi Egyezmény 5. cikk 6. bekezdés.

³⁰ PÁNOVICS (2010): 47.

7.1.5. A környezeti információkra vonatkozó adatigénylés

A Kvt. az Infotv.-hez hasonlóan kimondja azt, hogy a környezeti információkat bárki megismerheti, mivel azok közérdekű adatnak minősülnek [12. § (2) bek.]. A hatósági gyakorlat szerint gyakori probléma, hogy a szervek sokszor betekintési kérelemként értelmezik a közérdekű adatigénylést és ügyféli jogálláshoz kötik annak teljesítését.³¹ Ez valószínűsíthetően abból fakad, hogy a környezeti információk gyakran közigazgatási eljárások részét képezik.

Mivel közérdekű adatokról van szó, és a Kvt. csupán néhány különleges elérést állapít meg az általános szabályoktól, ilyen eltérés hiányában az Infotv. adatigénylésre vonatkozó szabályait szükséges alkalmazni. A környezeti információval rendelkező szerv azért, hogy e speciális adatkör megismerését elősegítse, információs tisztviselőt nevezhet ki [12. § (4) bek.].

A Kvt. egyrészt arra kötelezi a felkeresett szervet, hogy az adatigénylést az illetékes szervnek továbbítsa, amiről az adatigénylőt is értelemszerűen értesíteni kell [12. § (6) bek.], másrészt arra is, hogy amennyiben az adatigénylés túl általános vagy nem egyértelmű, hogy milyen környezeti információra vonatkozik, a szerv öt napon belül hívja fel az adatigénylőt a pontosításra [12. § (7) bek.]. A Mátrai Erőmű Zrt. 2019 nyári és 2020. január 15-én jelentett környezetszennyezésére vonatkozó határozatok kiadására vonatkozó adatigénylést az illetékes járási hivatal elutasította arra hivatkozva, hogy a kért adatok nincsenek a kezelésében, ugyanakkor a bejelentő további tájékoztatást nem kapott, amely miatt az adatigénylő számos szervet keresett meg feleslegesen.³² A NAIH szerint e szabály elsősorban azért fontos, mert több szerv is kezeli a környezeti információkat, ami megnehezíti az adatigénylők dolgát azt illetően, hogy mely szervhez vagy szervekhez érdemes fordulniuk.³³ A Hatóság szerint egy polgármesteri hivatal megsértette a bejelentő közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jogát, amikor nem engedett betekintést a bejelentő által igényelt akusztikai szakvéleményeknek a mérési eredményekre és zajterképekre vonatkozó részeibe.³⁴

A Kvt. azt is rögzíti, hogy a *környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információ* megismerését nem lehet korlátozni azért, mert az adat egyben

- személyes adat,
- üzleti titok,
- adótitok,
- fokozottan védett növény vagy állat élőhelyére, kimerülőben lévő természeti erőforrások lelőhelyére, fokozottan védett földtani természeti érték előfordulási helyére vonatkozó adat [12. § (5) bek.].

Amikor a szervnek mérlegelési jogköre van, a környezeti információk nyilvánosságához fűződő közérdeket különösen jelentős súllyal kell figyelembe venni.³⁵ Egy ügyben egy hulladékgazdálkodási nonprofit kft. üzleti titokra hivatkozással nem adta ki az arra vonatkozó adatokat, hogy 2014–2018 között évente összesen mennyi hulladék érkezett be az egyik

³¹ NAIH/2020/6703.; NAIH/2019/78.

³² NAIH/2020/4606.

³³ NAIH beszámoló 2019, 123.

³⁴ NAIH/2019/2549.

³⁵ NAIH/2019/1016.

fióktelepére, hulladékok fajtái szerint mennyiségi, és az egységes környezethasználati engedély által meghatározott pontjok szerinti bontásban. A NAIH aláhúzta, hogy nyilvánosan elérhető, az Egységes Hulladékgazdálkodási Információs Rendszerből lehívható adatok esetén az üzleti titokra hivatkozás nem foghat helyt.³⁶ Egy másik ügyben pedig arra mutatott rá, hogy a környezeti információk általában objektív adatok, tények, amelyek esetén (különösen a döntések megszületését követően) erősen megkérdőjelezhető, hogy nyilvánosságra hozataluk megghiúsítaná a döntések hatékony végrehajtását vagy ellehetetlenítenék az illeték-telen befolyástól mentes, független, hatékony köztisztviselői munkát.³⁷

7.1.6. A környezethasználó tájékoztatási kötelezettsége

A környezethasználó a közpénzekkel gazdálkodó szervezetek Infotv.-beli szabályozásához hasonlóan nem adatigénylést köteles teljesíteni, hanem bárki számára tájékoztatást köteles adni. Ez a tájékoztatási kötelezettsége a környezetterheléssel, a környezet-igénybevétellel, illetve a környezetveszélyeztetéssel összefüggő adatokat érinti [12. § (9) bek.]. Így például a Mátrai Erőmű Zrt. által üzemeltetett Őzse-völgyi ipari víztározóból 2019. július 22. és 2020. augusztus 28. között kibocsátott szennyvíz által okozott rendkívüli vízszennyezés miatt bírságot megállapító határozat kiadására az erőmű környezethasználóként akkor is jogosult, ha nem minősül közfeladatot ellátó szervnek.³⁸ Nem megfelelő tájékoztatás esetén a törvényességi felügyeletét ellátó szerv intézkedése kezdeményezhető. A környezethasználó ezen túl köteles a tevékenysége során okozott környezetterheléssel és környezet-igénybevétellel kapcsolatosan elektronikus úton adatot szolgáltatni [50. § (1) bek.].

7.1.7. Közzétételi szabályok

Országos Környezetvédelmi Információs Rendszer a Kvt. által létrehozott, a környezet állapotának és használatának figyelemmel kísérésére, igénybevételi és terhelési adatainak mérésére, gyűjtésére, feldolgozására és nyilvántartására szolgáló mérő-, észlelő-, ellenőrző (monitoring) hálózat, amelyet a Kormány létesít és működtet [49. § (1) bek.]. A Kvt. ezen túl létrehozza az Információs Rendszer interneten elérhető publikus felületét mint különös közzétételi listát, hogy az alábbi környezeti információkkal kapcsolatos egyes adatokat bárki elérhesse:

- a környezet és annak elemei állapotával,
 - a környezet igénybevettségével, használatával, terhelésével, szennyezettségével, károsodásával,
 - a környezetre hatást gyakorló tevékenységekkel és létesítményekkel, és
 - a környezet- és természetvédelmi szempontból jelentős objektumokkal
- kapcsolatos adatokat [51/A. § (2) bek.].

³⁶ NAIH/2020/434.

³⁷ NAIH-252/2022.

³⁸ NAIH/2020/1819.

A nyilvánosság környezeti információkhoz való hozzáféréseinek rendjéről szóló kormányrendelet az alábbi információk elektronikus közzétételét írja elő a környezeti információkkal rendelkező szervek részére:

- a nemzetközi szerződések, jogszabályok, ideértve az Európai Közösségi jogi aktusok, valamint ezek végrehajtásáról szóló jelentések;
- a környezettel kapcsolatos ágazati politikák, stratégiák, tervek és programok, valamint ezek végrehajtásáról szóló jelentések;
- a környezetállapot-jelentések;
- a környezetre ténylegesen vagy valószínűleg hatást gyakorló tevékenységek eseti vagy folyamatos megfigyeléséből származó adatok vagy az ezeket összefoglaló adatok;
- a környezeti elemekre vonatkozó környezeti hatástanulmányok és kockázatelemzések;
- külön jogszabályban meghatározottak, különösen a szerv birtokában levő vagy a számára tárolt környezeti információk jegyzéke.³⁹

E szervezeteknek ezen túl az emberi egészséget vagy a környezetet érő közvetlen fenyegetés esetén azonnal közzé kell tenniük a kezelésükben levő környezeti információkat, hogy lehetővé tegyék azon károk megakadályozását és csökkentését, amelyek a fenyegetéssel összefüggnek.⁴⁰

A Kvt. szerint a környezetvédelmi hatóság honlapján nyilvánosságra kell hozni az olyan végleges vagy azonnal végrehajthatóvá nyilvánított határozatot, valamint a környezetvédelmi hatósági szerződést, amelynek végrehajtása jelentős környezeti hatással jár [12. § (8) bek.]. Az Ákr. alapján ezen túl *valamennyi hatóságnak* közhírré kell tennie azt a véglegessé vált vagy azonnal végrehajthatóvá nyilvánított döntést, amelyet fontos közrendvédelmi, környezet- vagy természetvédelmi okból hozott [89. § (3) bek. c) pont].

7.1.8. A nyilvánosság bevonása

Az Aarhusi Egyezmény megkülönbözteti a nyilvánosságot az érintett nyilvánosságtól. Az előbbin egy vagy több természetes vagy jogi személyt, illetve ezek csoportjait, szervezeteit érti, míg az utóbbin a nyilvánosság azon részét, amelyet a környezeti döntéshozatal ténylegesen vagy valószínűleg befolyásol, vagy ehhez érdeke fűződik.⁴¹ Az Egyezmény alapján az érintett nyilvánosságot időszerűen és hatékony módon tájékoztatni kell meghatározott információkról, többek között a környezeti döntéshozatali folyamat korai fázisában.⁴²

A Kvt. szerint a nyilvánosság jogosult a környezettel kapcsolatos nem hatósági eljárásban részt venni [97. § (1) bek.]. A részvétel joga gyakorolható személyesen, képviselő útján, de egyesületeken és települési önkormányzatokon keresztül is. A törvény szerint a környezetvédelmi érdekek képviseletére létrehozott egyesületeket ügyféli jogállás illeti meg, és többek

³⁹ 311/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 5. §.

⁴⁰ 311/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 6. §.

⁴¹ Aarhusi Egyezmény 2. cikk 4–5. bekezdés.

⁴² Aarhusi Egyezmény 6. cikk 2. bekezdés.

között közreműködhet környezetvédelmi programok kidolgozásában, de véleményezheti a jogszabályok tervezeteit is [98. § (1) bek.]. A nyilvánosság tájékoztatása Pánovics Attila szerint megvalósulhat plakátolással, de a helyi újságban való közzététel útján is,⁴³ az azonban mindenképpen biztos, hogy a környezetvédelem terén nem elégségesek a jogi eszközök, az oktatásnak és tudatosságnövelésnek is óriási szerepe van,⁴⁴ amely az információkhoz való hozzáférésre is ki kell, hogy terjedjen.

A nyilvánosság önmagában nem elegendő Fülöp Sándor szerint, ha a helyi lakosok és civil szervezetek nem élnek az abban foglalt lehetőségekkel, így fontos szerep jut a részvételre képezésnek.⁴⁵ Pánovics Attila szerint a civil szervezetek személyi állománya előregedő, a társadalmi részvétel csak meghatározott eljárások esetén érvényesül, és nem használják ki azokat a lehetőségeket teljeskörűen, amelyekkel élhetnének.⁴⁶

Ezen túl mindenkinek van joga arra is, hogy felhívja a hatóságok figyelmét a környezetveszélyeztetésre, a környezetkárosításra és a környezetszennyezésre is, amire a hatóságnak érdemi választ szükséges adnia [97. § (2) bek.]. A szervezetek, egyesületek kérhetik, hogy az állami, önkormányzati szervek intézkedéseket tegyenek, vagy pert is indíthatnak a környezethasználó ellen [99. § (2) bek.]. Ahogy Pánovics Attila fogalmaz, őket mintegy automatikusan megilleti az igazságszolgáltatáshoz, a bírósághoz forduláshoz való jog.⁴⁷ A magán-személy érintettek esetén a perindítás lehetősége – az Európai Unió Bíróságának gyakorlatára is tekintettel – a közérdekű adatigényléssel kapcsolatos perekre szűkül.⁴⁸

7.2. A közpénzek és a nemzeti vagyon nyilvánossága

A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó közérdekű és közérdekből nyilvános adatok nyilvánossága szintén egy sajátos területet jelent az információszabadságon belül. Az állami és az önkormányzati szervek tipikusan a feladat- és hatáskörükből adódóan kötelesek meghatározott közérdekű adatokat közzétenni, illetve adatigényléseket teljesíteni. Ezen adatok vonatkozhatnak az állam költségére, vásárlására, így bevételeire és kiadásaira is. E szervek esetében az állami gazdálkodás nyilvánossága a közfeladataik végzésével és ellátásával egybeesik, hiszen a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása.⁴⁹ Ahogy a Kúria fogalmaz, a közhatalmi szervek esetében a közpénzből való működés megdönthetetlen vélelem.⁵⁰

Az adatigénylés szempontjából hasonlóak a köztulajdonban álló gazdasági társaságok, akik szintén közfeladatot ellátó szervnek minősülnek, jóllehet rájuk speciális szabályok (pl. Taktv.) is vonatkoznak, illetve a kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek is ide sorolhatók.

⁴³ PÁNOVICS (2010): 134.

⁴⁴ PÁNOVICS (2015): 144.

⁴⁵ FÜLÖP (2008): 107.

⁴⁶ PÁNOVICS (2020): 126–127.

⁴⁷ PÁNOVICS (2013): 35.

⁴⁸ VÁRADI (2018): 112.

⁴⁹ Nvtv. 7. § (1) bekezdés.

⁵⁰ Kúria Kvk.37570/2019/4.

Az általános szabályoktól alapvető eltérést azonban az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesítő személyek esetén találunk, akikre sem közzétételi, sem adatigénylés-teljesítési kötelezettség nem vonatkozik. Őket csupán az Infotv. 27. § (3a) bekezdés szerinti tájékoztatási kötelezettség terheli. Az ilyen személy és a közfeladatot ellátó szerv közötti pénzügyi és üzleti kapcsolattal összefüggő szerződés jellemzően közpénzek felhasználásával, és a nemzeti vagyonnal való gazdálkodással függ össze. A közfeladatot ellátó szerv fogalmánál már megállapításra került, hogy a jelenlegi szabályozási konstrukció alapvetően nem egyeztethető össze a Tromsøi Egyezményrel, hiszen a közpénzzel gazdálkodó szervezet is közfeladatot ellátó szervnek kellene tekinteni.

A következőkben ezen tájékoztatási kötelezettséget járom körül, azt, hogy milyen speciális adatkategóriák érintettek (közpénzek és a nemzeti vagyon fogalma), ki minősülhet kötelezettnek, hogyan kerülhet sor a teljesítésre, és milyen jogkövetkezménnyel járhat ennek elmaradása.

7.2.1. Az állam gazdálkodásának átláthatósága, a közpénzek és a nemzeti vagyon felhasználása

Az Alaptörvény szerint közérdekű adatnak minősülnek a közpénzekre és a nemzeti vagyoni vonatkozó adatok.⁵¹ A joggyakorlat a közpénz felhasználására vonatkozó adatokat közérdekű adatnak tekinti, attól függetlenül, hogy az azt kezelő szervnek milyen a szervezeti felépítése vagy éppen az elnevezése.⁵²

Mind a közpénzekkel, mind a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás esetén elvárás az, hogy csak átláthatóan és a közélet tisztaságát tiszteletben tartva lehet velük gazdálkodni. Ebből fakadóan minden közpénzzel gazdálkodó szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni e tevékenységével.⁵³ A közpénzek elköltésével, a közbeszerzések tisztaságával kapcsolatosan az átláthatóság már egyfajta alapfeltétellé válik az Európai Unióban, amellet új célkitűzések is megjelennek, mint amilyen a fenntarthatóság és környezettudatosság.⁵⁴

A NAIH szerint alapvető társadalmi elvárás, hogy az állampolgárok ellenőrizni tudják a közpénzek és a nemzeti vagyon felhasználását, ami gyakran a sajtó vagy civil szervezetek tevékenységén keresztül valósul meg.⁵⁵ Az ellenőrzést ezen túl olyan állami szervek is végzik, mint a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal vagy az Állami Számvevőszék.⁵⁶

Ezt a célt szolgálja a közérdekű adatigénylés a közfeladatot ellátó szervek, köztulajdonban álló gazdasági társaságok és állami vagyonnal gazdálkodó szervek esetén,⁵⁷ valamint az államháztartás alrendszerével pénzügyi, üzleti kapcsolatot létesítő más szervek és személyek Infotv. 27. § (3a) bekezdés szerinti tájékoztatási kötelezettsége is.⁵⁸ Az Alaptörvény azt is

⁵¹ Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdés.

⁵² Kúria Pfv.20148/2019/8.

⁵³ Alaptörvény 39. cikk (3) bekezdés.

⁵⁴ HERCZEG (2022): 187–198.

⁵⁵ NAIH beszámoló 2017, 106.

⁵⁶ LENTNER (2019): 149–150.

⁵⁷ NAIH beszámoló 2017, 107.

⁵⁸ 7/2020. (V. 13.) AB határozat, indokolás [15].

egyértelműen leszögezi, hogy támogatás csak olyan személynek nyújtható a központi költségvetésből, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, és a támogatás felhasználásával összefüggő tevékenysége átlátható.⁵⁹

Nemzeti vagyonnak az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló vagyon minősül,⁶⁰ ennél fogva az állami vagyon a nemzeti vagyon része.⁶¹ A nemzeti vagyonról szóló törvény értelmében többek között ebbe a körbe tartoznak az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában álló dolgok, pénzügyi eszközök, az őket megillető társasági részesedések, vagyoni értékű jogok, valamint a nemzeti adatvagyon is.⁶² Az Alaptörvény szerint a nemzeti vagyont a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése, a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele okán szükséges védeni.⁶³ Az átruházására vagy a hasznosítására vonatkozó szerződésben részes fél csak olyan szervezet lehet, amelynek a tevékenysége, valamint a tulajdonosi szerkezete és felépítése is átlátható.⁶⁴ Lehoczki szerint a szervezet felépítésének átláthatósága, valamint a szervezet gazdálkodásának az átláthatósága egymástól függetlenül vizsgálendő.⁶⁵ Megköveteli az Alaptörvény ezen túl azt is az állami és helyi önkormányzati tulajdonban álló gazdálkodó szervezetektől, hogy felelősen gazdálkodjanak a rájuk bízott nemzeti vagyonnal.⁶⁶ A nemzeti vagyon felhasználása átláthatóságának nyilvánossága csak egy a nemzeti vagyon védelmét szolgáló szabályok közül, ilyennek minősül még az egyes vagyonelemek forgalomképességének korlátozása is.⁶⁷

Az Alaptörvény értelmében közpénz az állam bevétele, kiadása és követelése.⁶⁸ A közpénz fogalmát ezen túl sem az Infotv., sem más jogszabály nem részletezi, a bírói gyakorlat azt az utóbbi években részletes tartalommal töltötte meg. Közpénznek minősül többek között a látványsportok támogatására nyújtott társaságiadó-kedvezmény (ún. TAO-támogatás),⁶⁹ az önkormányzat által jogi feladatok ellátására kötött megbízási szerződés és annak díja,⁷⁰ a jogosulatlanul igénybe vett uniós agrártámogatások visszafizetésére, illetve az ennek érdekében tett intézkedésekre vonatkozó adatok.⁷¹ Szintén a közpénz körébe tartoznak az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználására irányuló támogatási szerződéssel kapcsolatos adatok,⁷² és a hasonló támogatási szerződések.⁷³

⁵⁹ Alaptörvény 39. cikk (1) bekezdés.

⁶⁰ 2011. évi CXCVI. törvény 1. § (1) bekezdés.

⁶¹ LEHOCZKI (2018): 110.

⁶² Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés; 2011. évi CXCVI. törvény 1. § (2) bekezdés *a)–i)* pont.

⁶³ Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés.

⁶⁴ Alaptörvény 38. cikk (4) bekezdés.

⁶⁵ LEHOCZKI (2019): 8.

⁶⁶ Alaptörvény 38. cikk (5) bekezdés.

⁶⁷ VEZENDI-VARGA (2023): 100.

⁶⁸ Alaptörvény 39. cikk (3) bekezdés.

⁶⁹ Kúria Pfv.21175/2017/14.; Kúria Pfv.22349/2017/5.; Kúria Pfv.21135/2017/10.; Kúria Pfv.22466/2017/6.; Kúria Pfv.22339/2017/11.; Kúria Pfv.22166/2017/4.; Kúria Pfv.20767/2018/5.; Kúria Pfv.20014/2018/7.

⁷⁰ Kúria Pfv.20268/2017/5.; Kúria Pfv.20058/2022/4.

⁷¹ Kúria Pfv.21093/2020/5.

⁷² Kúria Pfv.20886/2018/5.

⁷³ Fővárosi Ítéltábla Pf.20234/2021/5.; Győri Ítéltábla Pf.20181/2022/5.

Az államháztartás valamely alrendszerével szerződést kötő vállalkozónak a saját alvállalkozóival kötött szerződéseit azonban akkor sem minősülnek közérdekből nyilvános adatnak, ha a beruházás vagy a finanszírozás közpénzből valósul meg.⁷⁴ Szintén nem tartoznak a közpénzek körébe a saját piaci tevékenységéből származó bevételek.⁷⁵ A jogirodalom szerint „irreleváns az, hogy a köztulajdonban álló gazdasági társaság milyen forrásból eredő pénzt használ fel: mind a közpénzekkel, mind pedig a piaci profittal való gazdálkodással kapcsolatos információk közérdekű adatoknak minősülnek.”⁷⁶

7.2.2. Tájékoztatási kötelezettség és a közérdekű adatigénylés viszonya

Mint ahogyan az a közfeladatot ellátó szerv fogalmának elemzése során már felmerült, a Tromsøi Egyezmény lehetőséget biztosít arra, hogy a közpénzzel gazdálkodó szervezeteket is közhatalmi szervnek tekinthessék a részes államok. Magyarország ilyen kötelezettséget vállalt is. Az Infotv. ezzel szemben csupán egyfajta tájékoztatási kötelezettséget hoz létre. A törvény értelmében az a személy vagy szervezet, aki vagy amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít, köteles erre irányuló igény esetén bárki számára tájékoztatást adni az ezen jogviszonyával összefüggő, valamint a közérdekből nyilvános üzleti titoknak minősülő adatokkal összefüggésben [Infotv. 27. § (3a) bek.].

Az Alkotmánybíróság gyakorlata nem választja élesen külön a közérdekű adatigénylést és az Infotv. 27. § (3a) bekezdés szerinti tájékoztatási kötelezettséget, jóllehet az két eltérő jogintézmény. Ez álláspontom szerint abból fakad, hogy az Infotv.-ben a közérdekű adat fogalma, valamint közfeladatot ellátó szerv fogalma nem terjed ki a közpénz alapú nyilvánosságra, amit a testület a jogértelmezésében kíván valahogyan orvosolni. A Tromsøi Egyezmény által támasztott azon követelményt, hogy a közpénzzel gazdálkodó szervek és személyek is közfeladatot ellátó szervnek kellene, hogy minősüljenek, az Alkotmánybíróság nem említi meg.

Az Alkotmánybíróság már 2013-ban hangsúlyozta, hogy

„az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése szerint a nyilvánosság előtti elszámolásra a »közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet« köteles, az általuk kezelt közérdekű adatokhoz való hozzáférést – különösen erre irányuló igény esetén – a közfeladatot ellátó szerveken kívüli szervezetnek is biztosítania kell.”⁷⁷

Az Alkotmánybíróság álláspontom szerint nem alkalmazhat ilyen kiterjesztő értelmezést anélkül, hogy az Infotv. vonatkozó rendelkezéseit illetően ne állapítana meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértést. Egyértelműen az Infotv.-vel ellentétes az a jogértelmezés, amely e tájékoztatási kötelezettséget minden közpénzt felhasználó szervezet esetén részben

⁷⁴ Kúria Pfv.21250/2019/6.

⁷⁵ NAIH beszámoló 2017, 110–111.

⁷⁶ Révész–Buzás (2018c): 7.

⁷⁷ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, indokolás [35].

egyfajta adatigénylésnek tekinti, jóllehet annak a szabályai értelemszerűen nem vonatkoznak erre a tájékoztatási kötelezettségre, ahogyan a perindítás is csak az adatigénylések tekintetében opció.

Az egyedi adatigényléstől való különbözés a kontextuális értelmezésből egyértelműen kiviláglik. Hiszen az Infotv. egyrészről előírja, hogy a közérdekből nyilvános adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni [28. § (1) bek.], másrészről pedig azt is, hogy a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő, vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek kezelésében lévő közérdekből nyilvános adatok teljesítésére az egyedi adatigénylés szabályait kell alkalmazni [26. § (3) bek.]. Hasonló rendelkezést a tájékoztatási kötelezettség esetén a jogalkotó nem épített be az információszabadság szabályai közé.

Egy döntésében az Alkotmánybíróság az adatszolgáltatási kötelezettség⁷⁸ kifejezést használja minden egyedi adatmegismerési kérelemre (így a közérdekű adatigénylésre és a tájékoztatási kötelezettségre is). Erre azonban elméletben nem kellene, hogy szükség legyen, hiszen a közpénzzel gazdálkodó szervek is közhatalmi szervek a Tromsøi Egyezmény értelmében. Részben érthető a különutas szabályozás, hiszen az elektronikus közzététel előírása a közfeladatot ellátó szervek mintájára nem igazán tűnik járhatónak és betarthatónak, másrészt pedig egyedi adatigényléseket is sokkal kisebb mértékben és csak meghatározott adatkörökkel összefüggésben kaphatnak ezek a szervek, személyek – ettől azonban a szabályozás még egyezményesítő.

7.2.3. Tájékoztatásra kötelezett szervek és személyek

A közfeladatot ellátó szervek esetén a nemzeti vagyonnal gazdálkodás, valamint a közpénzek felhasználása összefügg a feladat- és hatásköreik gyakorlásával. Az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szervek és személyek közfeladatot ellátó szervnek minősülnek,⁷⁹ míg a köztulajdonban álló vállalkozások is bizonyos körben adatigénylés teljesítésére kötelezettek, és speciális közzétételi szabályok vonatkoznak rájuk.⁸⁰ E szervekről nincsen átfogó nyilvántartás, ami rendkívül megnehezíti egyrészt az azonosításukat és ellenőrzésüket is, másrészről pedig sok szervezet nem is tekinti magát az információszabadság kötelezettjének.⁸¹

Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése által a közérdekű (és közérdekből nyilvános) adatokat birtokló minden szervre kiterjeszti az adatszolgáltatási kötelezettséget a közfeladatokat ellátó szerveken túl is.⁸² Ezt elsősorban a közpénzügyi kapcsolat alapozza meg – az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesítő szervezet csupán az e jogviszonnyal összefüggő közérdekből nyilvános adatokról köteles tájékoztatást adni [27. § (3a) bek.]. A tájékoztatási kötelezettség

⁷⁸ 3026/2015. (II. 9.) AB határozat, indokolás [19].

⁷⁹ Ávtv. 5. § (2) bekezdés.

⁸⁰ Taktv. 2. § és 3/A. §.

⁸¹ KÖFOP Projekt, Összefoglaló tanulmány, 47.

⁸² 3026/2015. (II. 9.) AB határozat, indokolás [19].

alanyai tehát a pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesítő személyek. Az Alkotmánybíróság szerint az Infotv.-beli tájékoztatási kötelezettség az Alaptörvény közpénzekre vonatkozó szabályozásának a konkretizálása, átültetése.⁸³ Rajtuk kívül más jogalanyok (pl. köztulajdonban álló gazdasági társaságok, állami vagyonnal gazdálkodók, a nemzeti vagyont egyébként felhasználók) akkor is kötelesek adatigénylést teljesíteni, amennyiben az közfeladat-ellátással nem függ össze vagy nem is látnak el közfeladatot.

A Kúria ezzel összefüggésben hangsúlyozta, hogy a közfeladatot ellátó szerv alapítványa magánjogi szempontból elkülönül ugyan a szervtől, azonban a részükre juttatott közpénz nem veszíti el ezen jellegét.⁸⁴ Az ilyen adatokat erre irányuló adatigénylés alapján ki kell adni.⁸⁵ Erre a bírói gyakorlatban csak akkor nem kerülhet sor, amennyiben a megismerni kívánt adatok és a forrásként szolgáló közpénz közötti kapcsolat túl távoli és közvetett, és így nem áll fenn tájékoztatási kötelezettség.⁸⁶ A kampánypénz felhasználása során a jelöltekkel és a jelöltekkel állító pártokkal termék értékesítése vagy szolgáltatás nyújtása során kapcsolatba kerülő természetes személyek nem tekinthetők az alapjog címzettjének.⁸⁷ Közérdekből nyilvános adatnak minősül viszont az, hogy a Magyar Edzők Társasága milyen havi juttatásban részesíti Shane Tusupot, Hosszú Katinka edzőjét, a Kiemelt Edzői Program keretében.⁸⁸ Az állami vagyonnal való kapcsolatot már önmagában megalapozza a közpénzből megvalósított kötvényprogramban való részvételi szándék kifejezése, még abban az esetben is, ha a regisztráció alapján az adott vállalat ténylegesen nem részesül állami vagyonból.⁸⁹

Nem minősíti közfeladatot ellátó szervnek az Infotv. a közpénzeket felhasználó természetes és jogi személyeket, így azok sem az egyedi adatigénylésnek, sem a közzétételnek nem alanyai. A törvény közpénzek felhasználásának minősíti ugyanakkor azt, ha egy természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít. Ezen alanyi kör köteles bárki számára tájékoztatást adni e jogviszonnyal összefüggésben, ideértve egyes üzleti titokkal összefüggő adatokat is [Infotv. 27. § (3a) bek.]. Amennyiben a tájékoztatást megtagadja, a tájékoztatást igénylő a tájékoztatásra kötelezett felett törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárását kezdeményezheti [27. § (3b) bek.]. Mint látható, ez egyfajta 'párhuzamos árnyékintézménye' a közérdekű adatigénylésnek. A tájékoztatási kötelezettség elmaradásához nem járulnak olyan szankciók, mint az adatigényléshez, és az ott meghatározott határidők sem vonatkoznak rá.

A Tromsøi Egyezmény ratifikációjával a Magyar Köztársaság vállalta, hogy a közpénzeket felhasználó természetes és jogi személyeket is közfeladatot ellátó szervnek tekinti, ezért a hivatkozott, jelenleg hatályban levő rendelkezések ellentétesek a hatályba lépett, Egyezményt kihirdető törvénnyel. Abból, hogy e szerveket és személyeket az általános kötelezett kör alá vonjuk, még nem következik feltétlenül az, hogy minden Infotv.-ből fakadó kötelezettségnek eleget kellene tenniük (pl. magánszemélyeknek saját honlapot fenntartani, ahol

⁸³ 3/2018. (IV. 20.) AB határozat, indokolás [48].

⁸⁴ Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény, [110].

⁸⁵ Kúria Pfv.20529/2016/5.

⁸⁶ Fővárosi Ítéltábla Pf.20031/2019/5.

⁸⁷ Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. sz. összefoglaló vélemény, [101].

⁸⁸ NAIH beszámoló 2017, 112–113.

⁸⁹ Fővárosi Ítéltábla Pf.20010/2021/8.

a közpénzekkel és nemzeti vagyonnal összefüggő közérdekből nyilvános adataik szerepelnek). Álláspontom szerint a közfeladatot ellátó szervezetek belül e szervezetek és személyek különreztíphetnének, sajátos szabályrendszerrel, amely reflektál arra, hogy e szervezetek nyilvánossága nem közfeladataik ellátásával függ össze. Célszerű lehet e személyi kör vonatkozásában is a kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervezetek vagy személyek mintájára utaló szabállyal kialakítani a szabályozást, jóllehet ez további kérdéseket is felvet.

Megállapítható, hogy 2020. december 1-je óta a közpénzeket felhasználó személyek és szervezetek adatmegismerésére is az egyedi adatigénylés szabályait kellene alkalmazni, így többek között vonatkozik rájuk a 15 napos teljesítési határidő is – a gyakorlatban eddig ez a probléma nem merült fel (bár ez talán éppen amiatt van, hogy az Infotv. ilyen esetekben a keresetindítást sem engedi). Valószínűleg az e szabálynak való megfelelés fogja leginkább átalakítani az Infotv. rendszerét és a hozzá kapcsolódó joggyakorlatot.

7.2.4. Tájékoztatással érintett adatkörök

Az Alkotmánybíróság szerint adatszolgáltatásra kötelezett valamennyi olyan szerv vagy személy, aki közérdekű adatot birtokol.⁹⁰ A tájékoztatásra kötelezett szervezetek tekintetében az Infotv. viszont csak a *közérdekből nyilvános adatokra* vonatkozó tájékoztatásról rendelkezik. A tájékoztatásra kötelezettnek alapvetően az alábbi adatkörökről kell tájékoztatást adnia a hozzá fordulóknak:

- az államháztartás alrendszerébe tartozó személlyel fennálló pénzügyi vagy üzleti kapcsolatából származó jogviszonnyal összefüggő közérdekből nyilvános adatokkal összefüggésben köteles tájékoztatást adni, illetve
- az Infotv. által üzleti titoknak nem minősülő adatkörökről, így a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményrel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adatról, valamint
- arról az adatról, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli.

Ezen második adatkör csupán látszólagosan külön kategória, hiszen ez is a fenti jogviszonnyal összefüggő lehet.

Az ilyen közpénzügyi jogviszonyokban az üzleti titok jogosultja jellemzően a tájékoztatásra kötelezett, és nem az államháztartás alrendszerébe tartozó személy. Ebből fakadóan ahhoz, hogy az információ üzleti titoknak minősüljön, kell az, hogy a titokban tartása érdekében a tájékoztatásra kötelezett az adott helyzetben általában elvárható magatartást tanúsítsa.⁹¹ Ilyen elvárható magatartás az, hogy az üzleti titoknak minősülő információról a vele

⁹⁰ 3026/2015. (II. 9.) AB határozat, indokolás [19].

⁹¹ Ürtv. 1. § (1) bekezdés.

szerződést kötő szervet tájékoztassa, akár a szerződésben, akár levelezésben, átadott dokumentációban merül fel ilyen információ. Amennyiben erre nem került sor, úgy az általában elvárható magatartást nem tanúsította a titok jogosultja, és az üzleti titok védelmére nem hivatkozhat. A Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala mellett működő ISZT⁹² az üzleti titokkal kapcsolatos védelem tekintetében mind bírósági vagy hatósági megkeresés, mind megbízáás alapján szakértői véleményt ad.⁹³

Javasolt a szerződésben megjelölni azokat az információkat, amelyek üzleti titoknak minősülnek, jelezve az adatfajtát is, hiszen számos esetben nem a tájékoztatásra kötelezettet keresik meg ezen adatok megismerésével összefüggésben, hanem a közfeladatot ellátó szervet. Ezen adatkörök azonosításában segítséget nyújthat a GVH üzleti titokra vonatkozó nyilatkozatokról szóló tájékoztatója,⁹⁴ valamint ezzel kapcsolatos megkeresés esetén erről az ISZT is tájékoztatást adhat.

Az üzleti titok védelme érdekében arra is lehetősége van a tájékoztatásra kötelezettnek mint a titok jogosultjának, hogy beavatkozzon a perbe a közfeladatot ellátó szerv pernyertesége érdekében.⁹⁵

A KÖFOP Projekt eredménytermékének javaslata a közpénzügyi szerződések kötelező közzététele, mint az azokhoz kapcsolódó kifizetések előfeltétele.⁹⁶ Ehhez az álláspont-hoz részben csatlakozni lehet azzal, hogy ez ne saját honlapon való közzététel legyen, hanem állami adatbázisban való közzététel, mint amilyen a KIF-portál vagy a Közadatkereső. Helyesebbnek tűnik ugyanakkor az, ha ezt a közzétételt maga a közfeladatot ellátó szerv végzi el, lévén nála van az információszabadságra vonatkozó szaktudás, és egy hasonló rendelkezés valószínűleg hozzájárulna az információszabadság tanácsadók kinevezéséhez is.

7.2.5. A tájékoztatás teljesítése

A tájékoztatás teljesítése körében az Infotv. nem tartalmaz az egyedi adatigénnyelssel összehasonlítható szabályozást, csupán annyit mond ki, hogy teljesíteni lehet a közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságra hozatalával, illetve a korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozott adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is [27. § (3a) bek.].

A tájékoztatásnak ebből fakadóan – elméletileg – nincsen határideje, nem feltétlenül az adatigénylő által kért módon kell teljesíteni, azért költségek számolhatók fel, és a perindításhoz szükséges rendelkezések sem alkalmazhatók rájuk. A felismerhetetlenné tételre vonatkozó szabályokat sem szükséges alkalmazni az Infotv. alapján, azonban a személyes adatokra, üzleti titokra és más védett adatokra vonatkozó ágazati szabályozás így is irányadó.

Az Infotv. szerint, amennyiben a tájékoztatásra kötelezett a tájékoztatást megtagadja, úgy a tájékoztatást igénylő a tájékoztatásra kötelezett felett törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárását kezdeményezheti [27. § (3b) bek.].

⁹² Az ISZT által közzétett szakvélemények adatbázisa elérhető a <http://epub.hpo.hu/e-kutatas/?lang=HU> címen.

⁹³ 270/2002. (XII. 20.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés c) pont.

⁹⁴ https://www.gvh.hu/data/cms1027494/szakmai_felhasznaloknak_ut_tajekoztato_2014_08_26.pdf

⁹⁵ Infotv. 31. § (4) bekezdés.

⁹⁶ KÖFOP Projekt, Összefoglaló jelentés döntéshozók részére, 12.

Az Alkotmánybíróság több hiányosságra is rámutatott a szabályozással összefüggésben. Elvi élel szögezte le a testület, hogy a bírósághoz fordulás lehetőségének hiánya ahhoz vezet, hogy az adatkiadási, tájékoztatási kötelezettség *lex imperfectává* válhat, ami nem egyeztethető össze az információszabadság lényegével és az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésével sem.⁹⁷ Szintén *lex imperfectává* válhat a jogszabály akkor, ha magánszemélyektől vagy olyan személyektől kérnek tájékoztatást, akiknek nincsen felügyeleti szerve. Ezen túl az adatigénylés teljesítésével összefüggésben ugyanis más kikényszerítésre irányuló szabályt az Infotv. nem tartalmaz. Ez álláspontom szerint szintén egyezményesértő.

7.3. Az igazságszolgáltatás nyilvánossága

7.3.1. Az igazságszolgáltatás nyilvánosságának alapvonalai

Az Alkotmánybíróság arra az álláspontra jutott, hogy a bírói igazságszolgáltatás mint különálló hatalmi ág tevékenységének a nyilvánossága alapvetően nem különbözik más, közpénzből finanszírozott szervezet működésének a nyilvánosságától.⁹⁸ A bírói ítélkezési tevékenység azonban korlátozás alá esik, illetve eshet, amelynek során figyelemmel kell arra is lenni, hogy a bírói ítélkezés olyan közfeladat, amely a polgárok életére hatással van,⁹⁹ mivel a bíróságok a közügyek és a közéleti kérdések megvitatásának fontos fórumai. A konkrét ügyeket eldöntő határozatokban kifejtett jogi okfejtés, jogértelmezés hozzáférhetősége révén a bíróságokon kívüli jogalkalmazók és jogkövetők számára is láthatóvá válik egy jogi norma tartalma, mindez egyúttal a joggyakorlat egységesebbé válása felé is hat.¹⁰⁰

A bírói munka ellenőrzésének eszköze az Alkotmánybíróság szerint a tárgyalás mellett a nyilvános ítélethirdetés is.¹⁰¹ A bírósági eljárásban résztvevők személyes adatainak védelmére tekintettel az információszabadság a háttérbe szorul, amire a különböző pertípusok és személyek esetén eltérő módon kerül sor.¹⁰²

Márki Dávid szerint a nyilvánosságnak többes funkciója van az igazságszolgáltatásban, így az egyrészt a bírói munka társadalmi ellenőrzésének az eszköze, de biztosítja a pártatlan eljárást is.¹⁰³ Ugyanígy hozzájárul a nyilvánosság a jogegység megteremtéséhez, és ezáltal a jogbiztonsághoz is, hiszen a döntések és az azok alapjául szolgáló okok kiszámíthatóvá és következtetéssé válnak.¹⁰⁴ Az Eötvös Károly Intézet kutatói szerint az igazságszolgáltatás nyilvánossága ennél több funkciót is betölt, ilyen a társadalmi ellenőrzés az igazságszolgáltatás felett, a pártatlan eljárás biztosítása, a jog és a jogértelmezés társadalomalakító funkciója, továbbá a jogbiztonság és a jogegység megteremtése és biztosítása, illetve a tudomány alakítása és a jogtudományban betöltött jogfejlesztő szerep.¹⁰⁵

⁹⁷ 7/2020. (V. 13.) AB határozat, indokolás [36].

⁹⁸ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat, indokolás [36].

⁹⁹ 3056/2015. (III. 31.) AB határozat, indokolás [15].

¹⁰⁰ 3056/2015. (III. 31.) AB határozat, indokolás [15].

¹⁰¹ 3171/2017. (VII. 14.) AB határozat, indokolás [54] és [66].

¹⁰² 3056/2015. (III. 31.) AB határozat, indokolás [14].

¹⁰³ MÁRKI (2021): 20–22.

¹⁰⁴ Uo. 22–24.

¹⁰⁵ NAVRATIL et al. (2009b): 9–11.

A Tromsøi Egyezmény főszabály szerint az igazságügyi szervek hatósági, igazgatási feladatainak ellátása körében keletkezett iratokra terjed ki. A részes államok azonban a csatlakozáskor tehettek olyan nyilatkozatot, amellyel vállalták, hogy a közhatalmi szerv fogalma magában foglalja az igazságügyi szerveket az egyéb tevékenységük tekintetében is. Az Egyezményt kihirdető törvényben a Magyar Köztársaság tett is ilyen nyilatkozatot.¹⁰⁶ Az Alkotmánybíróság azonban 2015-ös határozatában ezzel ellentétes álláspontra jutott, amikor kifejtette, hogy „ilyen nyilatkozatot Magyarország nem tett, így az Egyezmény nem vonatkozik a bírósági ítéletekre (határozatokra).”¹⁰⁷ Ez az alkotmánybírósági álláspont nem elfogadható az azzal ellentétes tételes jog miatt, amire Kovács Virág is felhívta a figyelmet.¹⁰⁸ Ennek pedig egyenes következménye az, hogy az Egyezmény vonatkozik a bírósági ítéletek megismerésére és nyilvánosságára is.

7.3.2. A bírósági nyilvánosság főbb területei

2013-ban az OBH kódexjelleggel kísérelte meg szabályozni az igazságügyi szervek adatkezelésének és adatnyilvánosságának kérdéseit, amivel kapcsolatosan a NAIH is kifejtette a véleményét. A Hatóság 2013-as beszámolójában rámutatott arra, hogy a bírósági adatkezelésre vonatkozó szabályozás hiányos, és nem rendezi jogszabály átfogó jelleggel a bírósági eljárásban keletkezett, felhasznált adatok kezelésének, megismerésének és eljáráson kívüli felhasználásának a feltételeit sem.¹⁰⁹ Ezen területek átfogó, kódex szintű szabályozására a mai napig nem került sor, és nem elérhető információ arról, ez miért hiúsult meg. A NAIH ennek ellenére a következő adatvédelmi és adatnyilvánossági probléma- és szempontrendszer állította fel az igazságügyi szervek tevékenységével összefüggésben:

- a tárgyalás nyilvánossága;
- a tárgyalási jegyzék nyilvánossága;
- az anonimizálás megvalósítása;
- a közfeladatot ellátó személyeket és az ő magánéletüket érintő bírósági eljárások nyilvánossága;
- a szektorális titkok védelme az eljárás során;
- a bírósági iratok kutathatóságának nyilvánossága;
- a bíróság előtt felhasznált iratokon a személyes adatok részbeni kitakarása kérdése;
- a tárgyalásról készült hangfelvétel megőrzési ideje.¹¹⁰

Az alábbi szempontok álláspontom szerint azon közigazgatási szervek vonatkozásában is megfelelően alkalmazandók, akik a közigazgatási hatósági eljárási tevékenységük keretében

¹⁰⁶ „Az Országgyűlés felhatalmazást ad arra, hogy a Magyar Köztársaság az Egyezményhez a következő nyilatkozatot tegye. [...] A Magyar Köztársaság tájékoztatja az Európa Tanács Főtitkárát, hogy a Magyar Köztársaság nemzeti joga alapján a közhatalmi szerv fogalma tartalmazza az alábbiakat: [...] 2. az igazságügyi szervek egyéb tevékenységeik tekintetében.” 2009. évi CXXXI. törvény 4. §.

¹⁰⁷ 3056/2015. (III. 31.) AB határozat, indokolás [36].

¹⁰⁸ Kovács Virág (2015): 142.

¹⁰⁹ NAIH beszámoló 2013, 126.

¹¹⁰ NAIH beszámoló 2013, 126–132.

tárgyalásokat folytatnak le (pl. tárgyalási jegyzékkel kapcsolatos adatkezelések), illetve minden olyan esetben, amikor rájuk egyes eljárási alapjogok kiterjednek.

7.3.3. A bírósági határozatok és alkotmánybírósági döntések nyilvánossága

A Bszi. azt mondja ki, hogy a Bírósági Határozatok Gyűjteményében (BHGY)

„közzétett határozatban szereplő személyek azonosítását lehetővé tevő adatokat olyan módon kell törölni, hogy az ne járjon a megállapított tényállás sérelmével. Egyebekben a határozatban szereplő egyes személyeket az eljárásban betöltött szerepüknek megfelelően kell megjelölni” [166. § (1) bek.].

Az Egyesült Államokban ezzel szemben

„[a] tényállás ismertetése a nem publikált és a publikált ítéletek esetén nagyban eltérhet. Mivel a publikált ítélet nem a feleknek szól, a tényállás sok olyan részletére nem kell benne kitérni, amelynek a felek szempontjából jelentősége van, de az ügy megérzése szempontjából, vagyis elvi szempontból lényegtelen”.¹¹¹

A közzétett határozatokban fel kell tüntetni a bíróság megnevezését, a jogterület megnevezését, a határozat meghozatalának évét, a határozat sorszámát, valamint azokat a jogszabályhelyeket, amelyek alapján a bíróság a határozatot hozta [165. § (1)–(2) bek.]. A Kúria által közzétett határozat mellett fel kell tüntetni a határozat elvi tartalmát, ennek hiányában rövid tartalmát, és az alkalmazott jogszabályokat [163. § (1b) bek.]. Problémás, hogy az elvi és a rövid tartalmakat nem kezelik külön a bíróságok és az OBH.¹¹²

A Bszi. emellett bizonyos adatok nyilvánosságát szintén előírja. Ilyen a közfeladatot ellátó személy családi és utóneve és beosztása, ha az adott személy az eljárásban közfeladatának ellátásával összefüggésben vett részt, a meghatalmazottként eljáró ügyvéd vagy kamarai jogtanácsos, továbbá a védő neve, az egyesület vagy alapítvány neve, székhelye és képviselőjének neve, valamint a közérdekből nyilvános adatok [166. § (2) bek.]. Ezt meghaladóan speciális rendelkezések találhatók a határozat közzétételének részbeni vagy egészbeni mellőzéséről is. [166. § (4)–(5) bek.]

Külön kimondja ezen túl azt is, hogy a Bszi.-ben előírtakon túl további változás nem hajtható végre a szövegen [166. § (6) bek.]. Hasonló szabály felvétele az Infotv.-ben is indokolt lenne, bár ez közvetve következik abból, hogy csak a meg nem ismerhető adatokat lehet felismerhetetlenné tenni [30. § (1) bek.].

Az Alkotmánybíróság ugyanezen szabályok alapján teszi közzé döntéseit saját ügyke-resőjében,¹¹³ amely szintén különös közzétételi listának minősül.¹¹⁴

¹¹¹ ZÓDI (2013): 529.

¹¹² A közzététel kritikáját lásd SCHULTZ (2022a).

¹¹³ 2011. évi CLI. törvény 44. § (2) bekezdés.

¹¹⁴ BALOGH Zsolt György (2013): 86.

7.4. A jogalkotás nyilvánossága

A jogalkotó szervek nyilvánosságával kapcsolatos kérdések köre sokkal szűkebb, mint az igazságszolgáltató szerveké, mivel az elsősorban a jogalkotás folyamatának a nyilvánosságára koncentrálódik, ami jellemzően a törvényalkotás folyamatát fogja át, illetve a jogalkotás eredményeként létrejött jogalkotási aktus, jogszabály nyilvánosságát és közzétételét jelenti.

7.4.1. A törvényalkotás folyamatának nyilvánossága

A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől külön törvény rendelkezik, és alapelvei szinten mondja ki, hogy az előkészítés során az egyeztetések átláthatóságát, valamint azok lehetetlenebb körű nyilvánosságát biztosítani kell.¹¹⁵

A törvény elsősorban a társadalmi egyeztetést szabályozza, amelyen a miniszterek által előkészített jogszabálytervezetek véleményezését érti,¹¹⁶ ami így nem foglalja magában a helyi önkormányzatok rendeleteinek az előkészítését.¹¹⁷ E véleményezési jog a természetes személyeken túl a nem állami és nem önkormányzati szervekre és szervezetekre is kiterjed. A törvény ennél fogva alapvetően biztosítja az újságírók és a sajtó, valamint a civil szervezetek örktutya-szerepének gyakorlását a jogalkotási folyamat során.

A társadalmi egyeztetés a törvény, a kormányrendelet és a miniszteri rendelet tervezete és indoklására vonatkozik.¹¹⁸ Általános egyeztetésen a honlapon megadott elérhetőségen keresztül biztosított véleményezést kell érteni, míg a közvetlen egyeztetés a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter által bevont személyek, intézmények és szervezetek közvetlen véleményezését jelenti.¹¹⁹ A társadalmi egyeztetéssel kapcsolatos közzétételről és a véleményezett jogszabálytervezettel, illetve jogszabállyal kapcsolatosan közzéteendő adatokról külön kormányrendelet rendelkezik.¹²⁰

7.4.2. A jogszabályok nyilvánossága és a Nemzeti Jogszabálytár

A jogalkotásról szóló törvény alapján a jogszabályokat a *Magyar Közlöny*-ben kell kihirdetni, amely Magyarország hivatalos lapja. Ez alól kivételt képeznek az önkormányzati rendeletek,¹²¹ amelyeket a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos módon kell kihirdetni. Amennyiben a helyi önkormányzat honlappal is rendelkezik, úgy ott is közzé

¹¹⁵ 2010. évi CXXXI. törvény 2. § (2) bekezdés.

¹¹⁶ 2010. évi CXXXI. törvény 2. § (1) bekezdés.

¹¹⁷ GYERGYÁK (2023): 13.

¹¹⁸ 2010. évi CXXXI. törvény 5. § (1) bekezdés.

¹¹⁹ 2010. évi CXXXI. törvény 7. § (1) bekezdés.

¹²⁰ A jogszabálytervezetek és szabályozási koncepciók közzétételéről és véleményezéséről szóló 301/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet.

¹²¹ Jat. 26. § (1) bekezdés.

kell tenni a rendeleteit.¹²² Gyergyák Ferenc szerint ez esetben „elegendő a kivonatos tájékoztatás, amely tartalmazza, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete mikor, milyen tárgyban alkotta meg az önkormányzati rendeletet, és az hol tekinthető meg.”¹²³

A *Magyar Közlöny* a jogszabályok mellett számos más aktust is tartalmaz, így többek között bizonyos, az Alkotmánybíróság által meghatározott alkotmánybírói döntéseket, kúriai jogegységi határozatokat, az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány, a miniszterelnök és a Nemzeti Választási Bizottság nem normatív határozatait, a Kormány tagjainak azon nem normatív határozatait, amelyeknek hivatalos lapban való közzétételét jogszabály elrendeli, továbbá az Országgyűlés, a Kormány és más testületi központi államigazgatási szerv, az Alkotmánybíróság és a Költségvetési Tanács normatív határozatait.¹²⁴

Az egyes jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök elektronikus közzétételre a Nemzeti Jogszabálytárban valósul meg, amely az njt.hu oldalon érhető el.¹²⁵ A közzétételért az igazságügyi miniszter felelős, leszámítva a helyi önkormányzatok rendeleteit, amelyekért az illetékes jegyzők a felelősek.¹²⁶

A Nemzeti Jogszabálytárban az alábbi aktusok időállapotok szerint egységes szerkezetű szövege teendők közzé:

- az Alaptörvény, annak módosításai szövege,
- a jogszabályok kihirdetett szövege,
- a *Magyar Közlöny*ben közzétett közjogi szervezetszabályozó eszközök szövege.¹²⁷

A Nemzeti Jogszabálytárral kapcsolatosan külön végrehajtási rendelet is született, amely előírja többek között azt is, hogy abban közzé kell tenni az *Indokolások Tárá*ban közzétett indokolásokat is.¹²⁸

A jogszabályokhoz mint közérdekű adatokhoz természetesen magánszervezetek is hozzáférhetnek, azokat saját gazdasági céljaikra felhasználhatják közadat-újrahasznosítás keretében. Ez az oka annak, hogy a Wolters Kluwer 'Jogtár' szolgáltatása keretében a Nemzeti Jogszabálytárhoz hasonlóan megismerhetők a törvények szövegei, ez azonban nem minősül az információszabadság hatálya alá tartozó közzétételnek.

7.5. Az önkormányzati nyilvánosság

A helyi önkormányzatok, valamint a nemzetiségi önkormányzatok¹²⁹ nyilvánossága alapvetően tekintve nem tér el az államigazgatás nyilvánosságától, a hagyományos információszabadságtól. Ennek ellenére az önkormányzatokkal kapcsolatos ügyek a NAIH gyakorlatában

¹²² Mőtv. 51. § (2) bekezdés.

¹²³ GYERGYÁK (2018): 52.

¹²⁴ Jat. 28/A. §

¹²⁵ 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 8. § (1) bekezdés.

¹²⁶ Jat. 29. § (2) bekezdés.

¹²⁷ Jat. 29. § (1) bekezdés.

¹²⁸ 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 2. § (5) bekezdés.

¹²⁹ NAIH/2020/8134.; NAIH-8317/2022.; NAIH-166/2022.; NAIH-1939/2022.; NAIH-3383/2021.

már a kezdetektől fogva kitüntetett helyet kaptak és nagymértékben jelen voltak. Ennek az oka egyrészt az önkormányzati ülés nyilvánosságában, az erőforrások és a személyi állomány alacsony számában, és a jegyző-polgármester viszonyban kereshető. Ezt jelzi az is, hogy a NAIH a témakörben külön tájékoztatót bocsátott ki,¹³⁰ és az infoszab.hu oldalon is külön tájékoztató hivatott informálni az önkormányzatokat a terület őket érintő szabályairól.¹³¹

Természetesen számos ügyben felmerülnek közpénzekkel, költségvetési támogatásokkal és gazdálkodási adatokkal kapcsolatos kérdések is, mint az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok szerződései,¹³² az ingatlanhasznosítás,¹³³ a költségvetés-tervezetek nyilvánossága.¹³⁴ Ilyen a közpénzből finanszírozott megbízási szerződések nyilvánossága is,¹³⁵ de ide sorolhatók az értékbecsléssel kapcsolatos ügyek,¹³⁶ valamint a versenyeztetéssel kapcsolatos adatok.¹³⁷

A testületi szerv működéséből fakadóan a helyi önkormányzatok egyes közérdekű adatainak kötelező közzététele az általános szabályok szerint alapul, így közzé kell tenniük

- a döntéseik előkészítésének a rendjét;
- az állampolgári közreműködés (véleményezés) módját és eljárási szabályait;
- üléseinek helyét, idejét, valamint nyilvánosságára vonatkozó ifnormációkat, döntéseit, ülésének jegyzőkönyveit és összefoglalóit;
- a testületi szerv szavazásának adatait, amennyiben ezt jogszabály nem korlátozza.¹³⁸

Ugyan nem az információszabadság területére tartozó kérdés, de az önkormányzati képviselőt feladatellátására tekintettel, azzal összefüggésben megilleti egyfajta adatmegismerési jog. E jog nem azonos a közérdekű adatigényléssel, az nem csak közérdekű adatokat érint, hanem sok esetben bizalmas személyes és más védett adatokat. Az Mötv. lehetőséget biztosít számára, hogy a polgármestertől a képviselői munkájához szükséges tájékoztatást igényelje,¹³⁹ illetve, hogy tanácskozási joggal részt vegyen a képviselő-testület bármely bizottságának nyilvános vagy zárt ülésén.¹⁴⁰ A NAIH rámutatott, hogy a nem nyilvános személyes és védett adatokat csak abban az esetben ismerheti meg az önkormányzati képviselő, amennyiben azok munkájával összefüggenek, így a szociális nyilvántartásból személyes adatokat nem kérhet ki.¹⁴¹

¹³⁰ NAIH/2019/6273/3.

¹³¹ Önkormányzati útmutató az információszabadság biztosításához. Elérhető: https://infoszab.hu/sites/default/files/2022-12/Onkormanyzati_utmutato_az%20informacioszabadsag_biztositasahoz.pdf

¹³² NAIH-4236/2022.

¹³³ NAIH-221/2022.

¹³⁴ NAIH-2945/2022.

¹³⁵ NAIH/2018/3091/2/V.

¹³⁶ NAIH-5801/2021.; NAIH-1170/2021.

¹³⁷ NAIH/2020/7971.

¹³⁸ Infotv. 1. melléklet II/8. pont.

¹³⁹ Mötv. 32. § (2) bekezdés f) pont.

¹⁴⁰ Mötv. 32. § (2) bekezdés d) pont.

¹⁴¹ NAIH/2019/6273/3.

7.5.1. Közérdekből nyilvános személyes adatok

A személyes adatokkal összefüggésben is kiterjedt a hatósági gyakorlat. Rámutatott a NAIH, hogy a polgármester és az önkormányzati képviselők vagyonynyilatkozatai közérdekből nyilvános adatok, melyeket bárki számára adatigénylés útján megismerhetővé kell tenni.¹⁴² A vagyonynyilatkozatban található adatok közérdekből nyilvános személyes adatoknak minősülnek, amelyek kizárólag a vagyonynyilatkozat megtételét követő egy évig kezelhetők a törvény előírása szerint, ezért az ezt megelőző állapot, vagyonynyilatkozat törlendő.¹⁴³ Az önkormányzati képviselő közfeladatot ellátó személynek, a képviselői tisztségről való lemondás ténye közérdekű adatnak, a képviselő neve pedig közérdekből nyilvános adatnak minősül, de a személyazonosító adatok (mint a születési hely és idő, illetve az anyja neve) meg nem ismerhető személyes adatok.¹⁴⁴

Az önkormányzati képviselővel vagy polgármesterrel szemben megállapított méltatlanság ténye is közérdekből nyilvános adat,¹⁴⁵ de a közszereplő lakásbérletkérdésköre is.¹⁴⁶ Az önkormányzattal bérleti jogviszonyban álló természetes személy neve és a bérleti jogviszony fennállására vonatkozó személyes adata (a bérelt ingatlan címe, a bérleti jogviszony időtartama, valamint a bérleti díj is) közérdekből nyilvános.¹⁴⁷

A polgármesteri tanácsadó,¹⁴⁸ kabinetfőnök, protokollfőnök neve, munkaszerződése közérdekből nyilvános adat,¹⁴⁹ de szintén ilyennek minősül a közfeladatot ellátó szerveknél dolgozó személyek munkaköre is.¹⁵⁰ Egy köztestületi formában működő közfeladatot ellátó szerv titkárnak a munkaviszonya a Munka Törvénykönyvén alapul, és javadalmazása nem közpénzből, hanem a köztestület egyéb bevételeiből történik, vezető tisztségviselőként fő feladata a köztestület törvényben megállapított közfeladatainak minél magasabb szintű biztosítása, ezért a javadalmazására vonatkozó adat a közfeladata ellátásával összefüggő egyéb személyes adatnak minősül, mely közérdekű adatigénylés útján bárki számára megismerhető.¹⁵¹ Szintén ilyen a jubileumi jutalom, mert az egy, a közszolgálati jogviszonyhoz kötődő juttatás.¹⁵² A városi (és polgármesteri) 'hivatalos' Facebook-oldal szerkesztőjének, adminisztrátorának, moderátorának neve szintén közérdekből nyilvános.¹⁵³

¹⁴² NAIH-6476-2/2022.; NAIH/2020/755.; NAIH/2020/1435.; NAIH/2020/2813.; NAIH/2020/7681.; NAIH/2018/4196/V.; NAIH/2018/1256/V.; NAIH-12792-2/2024.

¹⁴³ NAIH-4929/2022., NAIH-6903/2022.

¹⁴⁴ NAIH/2018/3394/2/V.

¹⁴⁵ NAIH-7194/2022.

¹⁴⁶ NAIH/2020/6790.

¹⁴⁷ NAIH/2020/5043.

¹⁴⁸ NAIH-13540-2/2024.

¹⁴⁹ NAIH-3136/2021.

¹⁵⁰ NAIH-1147/2021.

¹⁵¹ NAIH-3655/2021.

¹⁵² NAIH-4045/2021., NAIH-5224/2021.

¹⁵³ NAIH/2018/7338/V.

Az önkormányzati nyilvánosság sajátos esetkörét képezik az önkormányzati hatósági ügyek, amelyek az Ákr. szerinti hatósági ügynek minősülnek.¹⁵⁴ A NAIH gyakorlati jelentőségüknél fogva a lakásbérbeadási és a (más jellegű) szociális ügyeket emeli ki.¹⁵⁵ Szociális alapú lakásbérlet esetén csak a bérlő neve és bérleti jogviszonyának fennállására vonatkozó adat minősül közérdekből nyilvánosnak,¹⁵⁶ ezzel szemben a piaci, üzleti alapon bérelt lakások esetében a köztulajdont érintő és a bérleti jogviszonnyal összefüggő más adat, így a bérletidíj-hátralék is közérdekből nyilvános adat. A Hatóság ugyanakkor hangsúlyozza, hogy a késedelmes teljesítés ténye csak akkor tarthat közérdeklődésre számot, ha a fizetési kötelezettség közpénzeket érint.¹⁵⁷ Rámutatott egy újabb állásfoglalásában arra is, hogy a nagyobb bérleti díjjal tartozó adósok nevét az önkormányzat nem teheti közzé a Facebook-oldalán, mert az a célhoz kötött adatkezelés elvét sérti, és az érintettek közösségen belüli ki-
rekesztéséhez vezethet.¹⁵⁸

7.5.2. Képviselő-testületi ülések

Az információszabadság általános szabályaitól való eltérés leginkább a képviselő-testületi ülésekkel kapcsolatos joggyakorlatban jelentkezik. Az Mötv. meghatározza azokat az esetköröket, amikor a képviselő-testület zárt ülést köteles tartani, és azokat is, amikor zárt ülés tartásáról dönthet. Zárt ülést kell tartani az önkormányzati hatósági, összeférhetetlenségi, méltatlansági, kitüntetési ügy tárgyalásakor, fegyelmi büntetés kiszabása, valamint vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárás esetén; ha a konkrét ügy érintettje azt kéri választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása, annak visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása és állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor.¹⁵⁹

A nyílt önkormányzati ügyek esetében a képviselő-testület előterjesztései és az ülések jegyzőkönyve nyilvánosak.¹⁶⁰ A zárt ülésen hozott döntés szintén nyilvános, azt illetően a helyi önkormányzatokat közzétételi kötelezettség is terheli. A zárt ülés esetén is biztosítani kell a közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságát.¹⁶¹

A képviselő-testületi ülése célját szolgáló ülésteremben megvalósuló jogellenes hangvagy képrögzítés nem minősül adatvédelmi incidensnek, hanem jogellenes adatkezelést valósíthat meg.¹⁶² A képviselő-testületi és bizottsági ülések meghívói, előterjesztései, napirendje, a jegyzőkönyvek és határozatok nyilvánosak. A képviselő-testületi ülés főszabályként nyilvános, azon megfigyelőként bárki jelen lehet. A nyilvános ülést az önkormányzat a nyilvánosság felé közvetítheti akár televízió, akár internet útján a szervezési és működési

¹⁵⁴ Mötv. 142/A. § (1) bekezdés és az Ákr. 7. § (1)–(2) bekezdés együttes alkalmazása.

¹⁵⁵ NAIH/2019/6273/3.

¹⁵⁶ NAIH-144-5/2024.

¹⁵⁷ NAIH/2017/2138/V.

¹⁵⁸ NAIH-2086-9/2023.

¹⁵⁹ Mötv. 46. § (2) bekezdés *a)–b)* pont.

¹⁶⁰ Mötv. 52. § (3) bekezdés.

¹⁶¹ NAIH/2018/7429/2/V.

¹⁶² NAIH-6636/2020., NAIH-6599/2020.

szabályzatban meghatározott módon. Ezen túl az ülésen megjelenteknek is joga van ahhoz, hogy a nyilvános ülést közvetítsék, arról kép- és hangfelvételt készítsenek, az adatvédelmi szabályok tiszteletben tartásával.¹⁶³

A Hatóság határozatában hangsúlyozta, hogy egy Natura 2000 védettségű természetvédelmi területen tervezett beruházásról folytatott megbeszélés ténye, illetve a beruházással kapcsolatban elhangzott információk környezeti információnak tekintendők, melynek privilegizált, széles körű nyilvánosságot kell biztosítani. Bizonyos speciális körülmények fennállása esetén akkor is jogszerű lehet az adatkezelés, ha egy hangfelvételt leplezett módon, titokban készítettek.¹⁶⁴

A nyilvános testületi ülésen leadott képviselői szavazatok közérdekből nyilvános adatok, így a Hatóság szerint a szavazás eredményét mutató kijelzőn megjeleníthetők a név szerinti szavazatok.¹⁶⁵ Ezzel szemben a zárt ülésen leadott képviselői szavazatok esetén a nyilvánosság korlátját képezi a titkos szavazás.¹⁶⁶ A zárt ülés jegyzőkönyvében szereplő közérdekű és közérdekből nyilvános adatok (pl. maga a döntés vagy egyes szerződéses adatok) megismerhetők, mint ahogyan a zárt ülésen leadott képviselői nem titkos szavazatok is.¹⁶⁷

Az önkormányzati képviselők és a polgármester mellett a nyilvános testületi ülésen a közfeladatukat ellátó, hivatali minőségükben részt vevő köztisztviselők is közszereplőnek tekintendők, akik a közfeladat ellátása körében végzett tevékenységükkel kapcsolatban kötelesek tűnni a széleskörű nyilvánosságot.¹⁶⁸

A zárt ülés dokumentumait (előterjesztések, jegyzőkönyv, az ott hozott határozatok nem anonimizált változatai) főszabály szerint tehát csak az arra jogosultak ismerhetik meg, így az azon jelenlevőknek az adatvédelmi rendelkezéseket be kell tartaniuk, az adatokat illetéktelenek számára nem továbbíthatják, csak célhoz kötötten kezelhetik. Ugyan arra nem kötelezettek, hogy az előterjesztéseket, beadványokat visszaadják, ezeket azonban más célra nem használhatják fel.¹⁶⁹ Fontos kiemelni, hogy az önkormányzati vagyonnal való rendelkezésre vonatkozó információk zárt ülés esetén is nyilvánosak, azok megismerhetősége a zárt ülésre tekintettel nem korlátozható.

¹⁶³ NAIH/2018/6137/2/V.

¹⁶⁴ NAIH/2020/4014.

¹⁶⁵ NAIH-6902/2022.

¹⁶⁶ NAIH-5501/2022.

¹⁶⁷ NAIH/2020/5737.

¹⁶⁸ NAIH-7570/2022., NAIH-6892/2022.

¹⁶⁹ NAIH/2019/6273/3.

8. Jogvédelem az információszabadság területén

A Tromsøi Egyezmény alapján az adatigénylőnek joga van ahhoz, hogy akár bíróság, akár más független testület előtt jogorvoslattal éljen az adatigénylésének az elutasításával szemben [8. cikk 1. bek.]. E jogorvoslatnak az Egyezmény szerint gyorsnak és alacsony költségűnek kell lennie, és az akár az adatigényléssel érintett szervvel szembeni olyan felülvizsgálati eljárás formájában is megvalósulhat, amelyet egy másik közfeladatot ellátó szerv folytat le [8. cikk 2. bek.]. Az Alaptörvény általános jelleggel biztosítja mindenkinek a jogot arra, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.¹ Magyarországon a NAIH eljárása ingyenes, szemben például Írországgal, ahol 150 eurós költsége van az információs biztoshoz való fordulásnak, ami sokak szerint meggátolhatja az adatigénylőket abban, hogy jogaikat érvényesítsék.²

Magyarországon a polgári peres eljárás mellett 1995-től 2011-ig az adatvédelmi biztos, majd 2012-től kezdődően a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság látja el az alapjog intézményes védelmét, ideértve közpénzek és a nemzeti vagyon felhasználására vonatkozó adatok nyilvánosságának felügyeletét is.³ A jogalkotó az ombudsmani típusú modellt választotta a rendszerváltáskor, amelynek keretében a nevével ellentétben az adatvédelmi biztos mindkét információs jog tekintetében hatékony jogvédelmet nyújtott.⁴ A jogirodalom egy része a biztos intézményének fenntartása mellett foglalt állást, mert azon kevés jogintézmények közé tartozott, amelyeknek nemzetközi visszhangja is volt (pl. a brandenburgi szabályozás kialakítása során).⁵

A büntetőjogi védelem területén külön tényállás, a közérdekű adattal visszaélés vétsége biztosítja a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog érvényesülését,⁶ a közérdekből nyilvános adatokkal összefüggésben elsősorban más tényállások, mint a személyes adattal visszaélés⁷ vagy a gazdasági titok megsértése,⁸ illetve az üzleti titok megsértése⁹ bírhat relevanciával.

¹ Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés.

² FELLE–ADSHEAD (2009): 18.

³ NAIH beszámoló 2017. 106.

⁴ SZIKLAY (2020): 9–10.

⁵ MAJTÉNYI (2014): 9–10.

⁶ 2012. évi C. törvény 220. §.

⁷ 2012. évi C. törvény 219. §.

⁸ 2012. évi C. törvény 413. §.

⁹ 2012. évi C. törvény 418. §.

A jogterület alapjogi jellegéből fakadóan az Emberi Jogok Európai Bírósága szerepe szintén figyelemre méltó. A Bíróság elé, amely a véleménynyilvánításhoz való jogra tekintettel vizsgálta a közérdekű adatokkal kapcsolatos tényállásokat, eddig négy magyar érintett-szerű ügy került.¹⁰ Az Európai Unió Bírósága a területen önálló szabályozással rendelkezik, amely az Infotv. szabályozásával alapvetően nem áll kapcsolatban, emiatt a Bíróság jogértelmezése elsősorban a környezeti információkkal kapcsolatos irányelvi szabályozásra tekintettel vehető figyelembe.

Jelen fejezet a NAIH információszabadsággal kapcsolatos hatásköreinek rövid bemutatása mellett a közérdekű adatigényléssel kapcsolatos perek főbb szabályait, és az ahhoz kapcsolódó joggyakorlatot mutatja be.

8.1. Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

A NAIH elődje, az adatvédelmi biztos eljárása nem hatósági jellegű volt, hanem ügynevezett vizsgálati eljárás. Ezt tartotta meg a jogalkotó a NAIH esetében is, kiegészítve azt hatósági eljárásokkal, amelyek száma az évek alatt nőtt. A két információs jog közül először a személyes adatok védelme területén jelent meg a hatósági eljárási jelleg, amely által a Hatóságnak bírság kiszabására is lehetősége nyílt. Egy jogirodalmi álláspont szerint az uniós adatvédelmi elvárásokat a hatósági működés kialakítása nélkül, az ombudsmani modellben is megfelelően el lehetett volna helyezni.¹¹

A vizsgálati eljárás esetén a közigazgatási hatósági eljárásokkal szemben bírósági, hatósági felülvizsgálatára nincsen lehetőség, mint ahogyan közigazgatási bírság kiszabására sem, azonban a Hatóság széles körű eljárási cselekményeket végezhet (pl. helyiségekbe belépés, iratokhoz hozzáférés).

E hatáskör bővült ki az utóbbi időben az ún. titokfelügyeleti eljárással, amely elsősorban nem az információszabadság területével, hanem a minősített adatok minősítésével függ össze, valamint az átláthatósági hatósági eljárással, ami ugyan nagyon szűk körben, de kimozdítja a jogvédelmet az eddigi, hagyományos keretei közül. A NAIH-nak ezen túl lehetősége van perindításra, valamint perbeavatkozásra is, de bizonyos adatok szolgáltatásán keresztül is ellenőrzi a közérdekű adatok közzétételét és az adatigényléseket is.

8.1.1. Vizsgálati eljárás

A vizsgálati eljárás a NAIH klasszikus ombudsmani eljárása, amely nem tekinthető sem közigazgatási hatósági eljárásnak [Infotv. 52. § (2) bek.], sem ellenőrzésnek. Arra kizárólag az Infotv. rendelkezései az irányadók. Az eljárás ombudsmani jellegénél fogva az alapvető jogok biztosa is vizsgálatot folytat le a rá vonatkozó ágazati szabályok alapján.¹² A jogintézmény az adatvédelmi biztossal együtt jött létre, és az az adatvédelem területén is érvényesül.

¹⁰ Társaság a Szabadságjogokért kontra Magyarország; Kenedi kontra Magyarország; Magyar Helsinki Bizottság kontra; Szurovecz kontra Magyarország.

¹¹ BÁN-FORGÁCS (2022): 75.

¹² 2011. évi CXI. törvény 21. §.

A NAIH eljárását bárki kezdeményezheti, amennyiben álláspontja szerint a közérdekű adatok megismeréséhez való joga gyakorlásával kapcsolatosan jogsérelem következett be vagy annak közvetlen veszélye fennáll [52. § (1) bek.], de az ennek hiányában hivatalból is megindítható [51/A. § (1) bek.]. A vizsgálati eljárás előnye, hogy ingyenes, annak a költségeit a NAIH viseli és előlegezi meg [52. § (4) bek.], valamint bizonyos körülmények fennállását leszámítva köteles a bejelentéseket érdemben megvizsgálni [53. § (1) bek.]. Amennyiben a Hatóság az érdemi vizsgálat elutasításáról, a megszüntetésről döntene, úgy ennek indokairól értesíteni köteles a bejelentőt [53. § (6) bek.].

Vizsgálat az igény elutasításának közlésétől, a határidő eredménytelen elteltétől, illetve a költségtérítés megfizetésére vonatkozó határidő lejártától számított egy éven belül kezdeményezhető [52. § (1a) bek.]. Ezekben az esetekben a közérdekű adatigénnyelssel kapcsolatos pert csak akkor lehet megindítani, amennyiben a NAIH a vizsgálatot elutasítja, megszünteti, lezárja vagy az Infotv. 58. § (3) bek. szerinti értesítés kézhezvétele esetén [31. § (3) bek.].

Érdemi vizsgálat nélkül elutasítható a bejelentés, amennyiben a jogsérelem jelentősége csekély, vagy a bejelentés névtelen [53. § (2) bek.]. A jogsérelem akkor csekély, ha az a bejelentő életére nincsen jelentős hatással.¹³ A NAIH köteles a bejelentő személyazonosságát titokban tartani, és azt csak akkor fedheti fel, ha az eljárás másképp nem folytatható le, ami ellen a bejelentő tiltakozhat. [52. § (3) bek.]

Nem mérlegelhet, így el kell utasítania a NAIH-nak a bejelentést az alábbi esetekben:

- bírósági eljárás van folyamatban az adott ügyben;
- az ügyben korábban jogerős bírósági határozat született;
- a bejelentő annak ellenére kéri, hogy a kilétét ne fedjék fel, hogy a NAIH tájékoztatta róla, hogy enélkül nem folytatható le az eljárás;
- a bejelentés nyilvánvalóan alaptalan,
- az ismételten előterjesztett bejelentés érdemben új tény, adatot nem tartalmaz;
- a bejelentést határidőn túl nyújtották be;
- folyamatban van a NAIH hatósági ellenőrzése vagy hatósági eljárása a bejelentés tárgyában; vagy
- a NAIH nem rendelkezik hatáskörrel, és a rendelkezésre álló adatok alapján ilyen szerv nem azonosítható [53. § (3) bek. *a)–h)* pont]; ha azonosítható, az ügyet ehhez a szervhez átteszi. [53. § (7) bek.]

Az eljárást ezen túl meg is kell szüntetnie a Hatóságnak akkor, ha a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül el kellett volna utasítani, azonban az erre alapul szolgáló okról a NAIH a vizsgálat megindítását követően szerzett tudomást, illetve akkor is, ha a vizsgálat lefolytatására okot adó körülmény a továbbiakban már nem áll fenn [53. § (5) bek.]. Nem indítható hatósági eljárás, amennyiben az átláthatósági hatósági eljárás megindításának feltételei fennállnak [52. § (1b) bek.]; amennyiben ez egy folyamatban levő vizsgálati eljárásban derül ki, úgy a vizsgálatot ebben a vonatkozásban meg kell szüntetni [53. § (5a) bek.].

A vizsgálati eljárás lefolytatása során a NAIH alapvetően soft, ombudsmani típusú eszközöket vehet igénybe, így

- az összes adatot megismerheti, lemásolhatja;
- az összes papír alapú és elektronikus iratba betekinthet, azokról másolatot kérhet;

¹³ BALOGH Gyöngyi et al. (2020): 11.

- a közfeladatot ellátó szerv helyiségébe beléphet, az eszközökhöz hozzáférhet;
- a közfeladatot ellátó szervtől, munkatársaitól és az ügygel összefüggő más személyektől, szervektől írásbeli és szóbeli felvilágosítást kérhet;
- a felügyeleti szerv vezetőjét vizsgálat lefolytatására kérheti fel [54. § (1) bek. a)–e) pont].

A hatóságnak a bejelentés beérkezésétől, illetve a hivatalbóli eljárás megindításától számítottan két hónapja van arra, hogy az ügyet lezárja. E határidőbe nem számít bele sem a tényállás tisztázásához szükséges adatok teljesítéséig terjedő idő, sem az iratok fordításához szükséges idő, de a NAIH működését akadályozó esemény időtartama sem [55. § (1a) bek. a)–c) pont].

A Hatóság vagy lezárja a vizsgálatot, és megállapítja, hogy sem jogsérelem, sem annak közvetlen veszélye nem áll fenn, vagy pedig megállapítja a jogsérelem bekövetkeztét, illetve azt, hogy annak közvetlen veszélye áll fenn. Ez utóbbi esetben az alábbiak egyikéről köteles határozni:

- felhívja a közfeladatot ellátó szervet a jogsérelem orvoslására, a veszély megszüntetésére;
- ajánlásban javasolja jogszabály vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy megalkotását;
- adatvédelmi hatósági eljárást, titokfelügyeleti eljárást indít [55. § (1) bek. a)–b) pont].

Amennyiben a hatóság felszólítása, illetve az ajánlás kibocsájtása nem eredményezi a sértő vagy veszélyeztető helyzet megszűnését, úgy a NAIH további intézkedések megtételéről dönt, így bírósági eljárást indíthat, jelentést készíthet, titokfelügyeleti vagy adatvédelmi hatósági eljárást indíthat [58. § (2) bek. a)–d) pont].

A NAIH nyilvános jelentést készíthet a bejelentés alapján folytatott vizsgálatról, amely tartalmazza a feltárt tények mellett a hatóság megállapításait és következtetéseit [59. § (1)–(2) bek.]. A közigazgatási határozattól eltérően a hatóság jelentése nem támadható meg sem bíróság, sem hatóság előtt, annak jogi kötőereje nincsen, és hathatós módon ki sem lehet kényszeríteni azt.

8.1.2. Titokfelügyeleti hatósági eljárás

A jogalkotó 2015-ben vezette be a korábban nem ismert titokfelügyeleti eljárás intézményét. Erre az Alkotmánybíróság szólította fel egy határozatában, miután megállapította, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet áll fenn. A testület szerint a közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adat minősítése esetén a jogalkotó nem biztosította azt, hogy a minősített adatokat érintő nyilvánosságkorlátozással szemben a közérdekű adatok megismeréséhez való alapvető jogot közvetlenül, az adatminősítés tartalmi felülvizsgálatát jelentő eljárás útján érvényesíteni lehessen.¹⁴

¹⁴ 4/2015. (II. 13.) AB határozat, indokolás [42].

Az Infotv. alapján titokfelügyeleti eljárás csak hivatalból indítható [62. § (3) bek.]. Amennyiben bíróság kezdeményezi a NAIH eljárását, úgy a hatóság köteles eljárni [62. § (1a) bek.]. Ezen túl a NAIH akkor indíthat ilyen eljárást, ha vagy a vizsgálata alapján, vagy attól függetlenül valószínűsíthető, hogy a nemzeti minősített adat minősítése vagy a minősítési jelölésének megismétlése jogellenes [62. § (1) bek.]. Az ügyintézési határidő pedig kilencven nap [62. § (6) bek.]. Ügyfélnek minősül a minősítő, illetve a minősítési jelölést megismétlő [62. § (4) bek.]. A NAIH egy ügyben rámutatott, hogy az Infotv. alapján a közfeladatot ellátó szervet nem vonhatja be az eljárásba, mert ügyfél csak a minősítő lehet.¹⁵

A Hatóság határozatában megállapíthatja, hogy az ügyfél megfelelően járt el, ellenkező esetben felhívhatja a minősítőt, hogy a minősítési szintet, az érvényességi időt változtassa meg, a minősítést szüntesse meg, minősítse a jogszabályoknak megfelelően az adatot, illetve azt is, hogy a minősítési jelölést a jogszabályoknak megfelelően ismételje meg vagy annak alkalmazását szüntesse meg [63. § (1) bek.].

A NAIH több döntése elérhető, amelyben ilyen eljárások tartalmát ismerteti, természetesen a minősített adatok bemutatása nélkül [59. § (3) bek.]. Éves szintén három-négy ügyet tartalmaznak a beszámolók. Egy ügyben az adatigénylő azt szerette volna megtudni a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.-től, hogy meghatározott ISIN-kódú kötvény volt-e valaha a Zrt. tulajdonában. A szerv az adatigénylést arra hivatkozással tagadta meg, hogy az igényelt adatok nemzeti minősített adatnak minősülnek. A Hatóság a titokfelügyeleti hatósági eljárás keretében megállapította, hogy a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium által hivatkozott RJGY határozatok „Korlátozott terjesztésű!” megjelöléssel ellátott nemzeti minősített adatot tartalmaznak, ezért a minősítő a jogszabályoknak megfelelően járt el.¹⁶ A Magyar Honvédség haditechnikai eszközeinek beszerzését érintő ügyben a Fővárosi Törvényszék a NAIH eljárását kezdeményezte. A minősítéssel érintett adatokat a Magyar Honvédség – Zrínyi 2026 Honvédelmi és Haderő fejlesztési Program keretében történő – képességfejlesztését érintő, haditechnikai eszközök beszerzésére vonatkozó adatok képezték. A NAIH öt külön titokfelügyeleti eljárást volt kénytelen lefolytatni, azonban mindegyikben azt állapította meg, hogy a minősítő a nemzeti minősített adat minősítésére vonatkozó jogszabályoknak megfelelően járt el.¹⁷

Egy másik ügyben a kérelmezőt a hetvenes években fogadták örökbe titkos örökbefogadással, és 2020-ban meg szerette volna ismerni vér szerinti szülei nevét, így felkereste az illetékes kormányhivatalt, aki a Magyar Nemzeti Levéltárat kereste fel. Ekkor kiderült, hogy a kérelmező által megismerni kért iratot még a keletkezésének idején „»Titkos«, Szolgálati használatra” megjelöléssel látták el, ezért azt nem ismerhette meg, aminek okán a hatóság eljárását kezdeményezte. A NAIH az ügyben megállapította, hogy a Mavtv. több körben is előírta a régebben keletkezett minősített adatok minősítésének soron kívüli felülvizsgálatát, és ha ez elmarad, úgy a minősítés érvényességét a törvény erejénél fogva elveszíti. A jelen ügyben azonban a minősítés a korábbi, államtitokról rendelkező törvény alapján elveszítette az érvényét, így az a levéltári törvény alapján nyílt iratként megismerhető volt.¹⁸

¹⁵ NAIH-3055/2022.

¹⁶ NAIH-2262/2021.

¹⁷ NAIH-3532/2021., NAIH-4558/2021., NAIH-7913/2021., NAIH-7914/2021., NAIH-7915/2021.

¹⁸ NAIH beszámoló 2020, 159–160.

8.1.3. Átláthatósági hatósági eljárás

A közérdekű adatok megismerésével és terjesztésével összefüggésben a NAIH-nak nagyon sokáig csak a korábbi ombudsmani típusú vizsgálati eljárás lefolytatására volt lehetősége, így a hatósági eljárás kategóriája csak a személyes adatok védelmével összefüggésben merült fel. Ezen változtatott a jogalkotó 2023-ban, amikor bevezette az ún. átláthatósági hatósági eljárást az Európai Bizottság kérésére egyes törvényeknek a kondicionalitási eljárás eredményes lezárása érdekében szükséges módosításáról szóló törvényben.¹⁹ A módosító törvény miniszteri indokolása nem tartalmazza az új hatáskör bevezetésének indokait, mögöttes körülményeit.

A NAIH-nak ez az egyetlen információszabadsággal összefüggő eljárása, amely bírságolásra ad lehetőséget, ez azonban nemcsak a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó igényeket nem érinti, hanem a közzétételi szabályok jelentős részét (pl. általános közzétételi lista) sem. Az lényegében csak a KIF-portálos közzétételre szorítkozik, vagyis a NAVÜ által fentartott, egyes gazdálkodási adatokat érintő Központi Információs Közadat-nyilván tartásban való közzétételre. A NAIH szerint a bírságolás hatékony eszköz, mivel „324,9 milliárd Ft közpénz felhasználása vált átláthatóbbá a Felületen az átláthatósági hatósági eljárások eredményeként”.²⁰

A Hatóság álláspontja ugyanakkor nem tűnik következetesnek, hiszen ezen érveléssel a teljes általános közzétételi listára kiterjeszthető lenne hasonló kötelezettség, mivel az új KIF-portálos közzététellel olyan adatok nyilvánossága lett nagyobb fokban biztosított, amelyek az általános közzétételi listában is megjelennek. Emiatt tehát nem látszik kellően indokoltnak és konzekvensnek az, hogy a bírságolás csak ilyen szűk körben jelentkezik. A KÖFOP Projekt 4. kutatási jelentése már a KIF-portálos közzététel megalkotása előtt lényegileg ezzel azonos álláspontra helyezkedett. A kutatás szerint „a bírságolási jogkör megfelelő szankcionálási mechanizmusként szolgálhat arra nézve, hogy az adatkezelő teljesítse az egyedi adatigényléseket és a közzétételi kötelezettségét, azzal, hogy az egyedi adatigénylések esetén a NAIH bírságolási lehetőségének megteremtése csak a jogerős ítéletek alapján teljesítendő igénylések teljesítése vonatkozásában indokolt.”²¹

A hatóság a Központi Információs Közadat-nyilván tartással összefüggő kötelezettségek nem megfelelő teljesítésével összefüggésben indíthat átláthatósági hatósági eljárást. Az eljárás megindulhat hivatalból és kérelemre is, és a megindítás érdekében bárki bejelentést is tehet [63/A. § (1)–(2) bek.]. A bejelentésnek tartalmaznia kell a feltételezett jogsértés megjelölését, az azt megvalósító magatartás vagy állapot leírását, a közzétételre kötelezett szerv azonosításához szükséges, a bejelentő rendelkezésére álló adatokat, valamint a feltételezett jogsértéssel kapcsolatos állításokat valószínűsítő tényeket. [63/A. § (5) bek.]

A NAIH az eljárás lezárásaként 45 napos ügyintézési határidő mellett határozatot hoz [63/B. § (1) bek.]. A határozatban a hatóság megállapíthatja a jogsértés tényét, valamint elrendelheti a hiányos vagy hiányzó adatok 15 napon belüli közzétételét is [63/B. § (2) bek.]. Amennyiben erre nem kerül sor, úgy bírságkiszabásra is lehetőség van, amelynek alsó határa 100 000 Ft, felső határa pedig 50 000 000 Ft. [63/B. § (3) bek.]

¹⁹ 2022. évi LVI. törvény 6. § (6) bekezdés.

²⁰ NAIH beszámoló 2023, 127.

²¹ KÖFOP Projekt, 4. kutatás, Kutatási jelentés, 263.

8.1.4. Átláthatósági és megismerhetőségi követelmények teljesülésének ellenőrzése

A közfeladatot ellátó szervek kötelesek a NAIH részére minden év január 31-éig adatot szolgáltatni az alábbiakról:

- az adatigénylések teljesítésének és megtagadásának számáról és a megtagadások jellemző indokairól;
- az adatigénylések teljesítéséhez szükséges napok átlagos számáról; valamint
- arról, hol érhetők el közzétett formában a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok [71/D. § (4) bek.].

E rendelkezések közül csupán az adatigények teljesítéséhez szükséges napok száma jelent olyan nyilvántartási kötelezettséget, amelyek nyilvántartására e szervek korábban nem voltak kötelesek. Az elutasított adatigénylésekről és azok indokairól a közfeladatot ellátó szervnek a 2023-as módosítást megelőzően is nyilvántartást kellett vezetnie, az Infotv. 30. § (3) bekezdésének akkor hatályos szövegállapota szerint. Az pedig szintén kötelezettsége volt a közfeladatot ellátó szervezetnek, hogy a közzétételi kötelezettségeiknek feleljenek meg. Erről ugyan nem kellett értesíteni a hatóságot, az azonban visszasság esetén eddig is vizsgálati eljárást indíthatott.

A kötelezetti kör tekintetében az Infotv. vonatkozó rendelkezése a helyi önkormányzatokat, valamint a köztulajdonban álló gazdasági társaságokat is külön nevesíti, jöllehet ezek közfeladatot ellátó szervnek minősülnek. E nevesítésnek valószínűleg az volt az oka, hogy ezáltal e szervek számára is egyértelművé váljék, hogy e kötelezettségek rájuk is vonatkoznak. Álláspontom szerint azonban ez a kiegészítés felesleges, amennyiben a jogalkotó mégis szükségesnek tartja, úgy a közfeladatot ellátó szerv fogalmát pontosítsa.

Ugyan a törvény alapján évente csupán egyszer kell adatot szolgáltatniuk a szervezetnek, azonban a NAIH évente kétszer ellenőrzi e kötelezettség teljesítését [71/D. § (4) bek.]. Ennek indoka és célja nem ismert.

Ugyan az Infotv. 71/D. § (1) bekezdése alapján valamennyi, fent megnevezett adatkörre kiterjed az ellenőrzés, addig a (6) bekezdés szerint ez csak a közzétételre vonatkozik. A törvény szintén nem rendelkezik arról, hogy ezen ellenőrzésre az Ákr. hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályait alkalmazni kell-e, mivel más esetekben kifejezetten hatósági ellenőrzést említ a törvény, így itt egy ettől független *sui generis* ellenőrzési jogkörről van szó. Ennek tartalma azonban álláspontom szerint nem állapítható meg egyértelműen, mert az Infotv. 71/D. § (1) és (6) bekezdése egymásnak ellentmond.

Amennyiben bejelentés érkezik a NAIH-hoz a fenti kötelezettségekkel összefüggésben, amit bárki megtehet, úgy a hatóság az évi kétszeri ellenőrzésen kívül is eljárást folytat, amelynek az eredményeként javaslatokat fogalmazhat meg a jogkövető magatartást illetően, a szerv vezetője pedig az erre vonatkozó intézkedési tervét 15 napon belül köteles megküldeni a NAIH-nak [71/D. § (7) bek.].

A bejelentésben szerepelnie kell a feltételezett jogsértés megjelölésének, az azt megvalósító magatartásnak, illetve állapotnak, szerv elnevezésének, valamint az állításokat valószínűsítő tényeknek. Az nem egyértelmű, hogy ez a fent említett, az Infotv. 71/D. § (1) bekezdésében felsorolt magatartások mindegyikére vonatkozik-e, vagy csupán a (6) bekezdésben meghatározott közzétételre. Álláspontom szerint – a bejelentésben feltüntetendő

adatkörök alapján – ettől független tényezőkre vonatkozhat, hiszen nem tűnik életszerűtlennek, hogy magánszemélyek arról kezdeményezzenek eljárást, hogy egy közfeladatot ellátó szerv a NAIH felé nem teljesítette az adatszolgáltatási kötelezettségét, mivel erről jellemzően nincsen tudomásuk.

Nem egyértelmű az sem, hogy ez az ellenőrzési eljárás mennyiben más, és hogyan határolható el a vizsgálati eljárástól. Annyiban erősebbnek mutatkozik a vizsgálati eljárásnál, hogy a közfeladatot ellátó szervnek intézkedési tervet kell készítenie, ha azonban azt végül nem valósítja meg, nincsen további jogkövetkezmény. Ebből a szempontból viszont a vizsgálati eljárás mutatkozik erősebbnek, hiszen a NAIH eljárást is indíthat a jogsértő szervvel szemben, erre pedig az Infotv. 64. §-a alapján nem csak adatigénylések esetén, hanem közzététellel kapcsolatban is lehetősége van. Ilyen eljárások nem ismertek, az mindenesetre megkérdőjelezhető, hogy a Hatóság, új jogköröket kap helyett, hogy a meglévő hatásköreivel élne.

8.1.5. A NAIH perindítási lehetősége

A Hatóság akkor kezdeményezhet bírósági eljárást az Infotv. alapján a közfeladatot ellátó szervvel szemben, ha a vizsgálati eljárás során a jogsérelem orvoslására vagy a jogsérelem közvetlen veszélyének a megszüntetésére való felhívásnak a szerv nem tett eleget és a szerv válaszára nyitva álló harminc napos határidő letelt [64. § (1) bek.]. Ekkor a vizsgálati eljárásban foglalt felszólításnak megfelelő magatartásra való kötelezést kérhet a NAIH a bíróságtól [64. § (1) bek.]. A KÖFOP Projekt megállapította, hogy ezen hatáskörével a NAIH nem igazán él.²²

8.2. Az adatigénnyel összefüggésben indítható per

Az egyedi adatigénnyel kapcsolatos jogvitákban lehetősége van arra az adatigénnyelnek, hogy peres eljárást kezdeményezzen. Ez, jóllehet, a közérdekű adatigénylés nem a mellérendeltség és az egyenjogúság elvének megfelelő polgári jogi jogviszonyon, hanem egy alapjogi jogviszonyon alapszik, és jellemzően közigazgatási hatóságokkal szemben indítják, nem közigazgatási per. Ebből fakadóan ezekre az eljárásokra a Pp. rendelkezéseit kell alkalmazni az Infotv.-ben felsorolt speciális eltérésekkel [31. § (1) bek.].

Az adatigénylő három esetben fordulhat bírósághoz az adatigénylésekkel összefüggésben:

- a közérdekű adatigénylését elutasították,
- a teljesítésre nyitva álló határidő letelt,
- a költségterítés összegének bírósági felülvizsgálatát tartja szükségesnek [31. § (3) bek.].

A perindítás határideje 30 nap, aminek kezdő időpontja attól függ, hogy milyen okból kezdeményezi a pert az adatigénylő, így az az elutasítás közlésétől, a határidő lejártától, valamint a költségterítés megfizetésére irányuló határidő lejártától számítódik azzal, hogy ennek elmulasztása esetén igazolásnak van helye [31. § (3) bek.].

²² KÖFOP Projekt, 4. kutatás, Kutatási Jelentés, 343.

A perben fél lehet az is, akinek nincs perbeli jogképessége. [31. § (4) bek.] A Kúria gyakorlata szerint ennek során figyelemmel kell lenni arra, hogy a megjelölt alany ténylegesen milyen tevékenységet végez, képes-e közérdekű adatot vagy közérdekből nyilvános adatot kezelni, létezik-e ehhez szükséges szervezete.²³ A NAIH beavatkozhat a perbe az adatigénylő oldalán, illetve 2023-tól az üzleti vagy más titok jogosultja is a közfeladatot ellátó szerv oldalán [31. § (4) bek.]; más beavatkozó a perben nem vehet részt [31/C. § (1) bek. g) pont].

A per főszabály szerint a törvényszék székhelyén lévő járásbíróság, Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bíróság illetékességébe tartozik. Az országos illetékességű közfeladatot ellátó szervek esetén a Fővárosi Törvényszék jár el, egyebekben a bíróság illetékessége azon közfeladatot ellátó szerv székhelye határozza meg, aki a perben alperes lesz [31. § (5) bek.]. Amennyiben az országos illetékesség megállapítása nem egyértelmű, úgy a Fővárosi Ítéltábla szerint elsősorban a közfeladatot ellátó szerv által végzett tevékenység jellegét, valamint azt kell vizsgálni, hogy milyen földrajzi területet fog át a szerv tevékenységi köre.²⁴

A közfeladatot ellátó szervnek kell bizonyítania a megtagadás jogszerűségét és indokait, valamint a költségterítés összegének megalapozottságát is [31. § (2) bek.]. Azt jellemzően az adatigénylő felperesnek kell bizonyítania a bírói gyakorlat szerint, hogy az alperes közfeladatot ellátó szerv kezelésében van az adat, mert az alperest nem lehet nemleges bizonyításra kötelezni.²⁵ A perfelvételt lezáró végzést követően az érdemi tárgyalást nyomban megtartja a bíróság azzal, hogy csak olyan bizonyítékok felvételére van lehetőség, amelyek vagy rendelkezésre állnak a tárgyaláson, vagy amelyet a felek a perfelvételi végzés meghozataláig felajánlottak, így utólagos bizonyításnak helye nincsen [31/B. § (1) bek.].

A Pp. szerint amennyiben a per tárgyát annak eldöntése képezi, hogy egy adat, információ közérdekű adat-e, úgy az ilyen adatot nem lehet megismerni az eljárás során [163. § (3) bek.]. A minősített adatokra, valamint az üzleti és a más titokra szintén speciális szabályok vonatkoznak, így az üzleti titkot bizonyos körülmények között, a titok megtartásának kötelezettségét tartalmazó nyilatkozat tétele mellett meg lehet ismerni [163. § (1)–(2) bek.]. A Pp. valamennyi adatkörrel kapcsolatosan speciális adatbeszerzési szabályt is tartalmaz [322. § (2) bek.].

A bíróság a per minden szakaszában soron kívül jár el [31. § (6) bek.], és az ítélet meghozatalától és kihirdetésétől számított 15 napon belül írásba foglalja az ítéletet. A másodfokú bíróságnak tizenöt napja van a fellebbezés elbírálására az iratok beérkezésének a napjától számítottan. A Kúriának pedig hatvan napon belül el kell bírálnia a hozzá beérkező felülvizsgálati kérelmet [31/C. § (3)–(5) bek.].

²³ Kúria Pfv.20257/2022/10.; Kúria Pfv.20258/2022/11.

²⁴ Fővárosi Ítéltábla Pkf.27340/2015/2.

²⁵ Kúria Pfv.20150/2016/4.

9. A közérdekű adatok terjesztése és a személyiségvédelem

A közérdekű és közérdekből nyilvános információk megismerésének, nyilvánosságra hozatalának alapvető szempontrendszerét az Infotv. tartalmazza. A sajtó képviselői, a közfeladatot ellátó szervek, de akár magánszemélyek is *terjesztik, terjeszthetik* ezeket az információkat, tényeket. Míg az állam részéről ez az állampolgárokkal való kommunikációt, azaz a közvélemény gyors és pontos tájékoztatását szolgálja (Infotv. 32. §), addig az állampolgárok, a sajtó és a civil szervezetek részéről ez a véleményképzés és -nyilvánítás egy módja, és az esetek jelentős részében már egy másik kommunikációs alapjog, a véleménynyilvánítás szabadsága formájában jelenik meg.

Mindaddig, amíg csupán tények és adatok közléséről és terjesztéséről beszélünk, anélkül, hogy ezek a tények értékelésre kerüljenek, a közérdekű adatok terjesztéséről beszélhetünk. Abban az esetben, ha már nem csupán a közérdekű adatok ilyen fajta terjesztéséről, hanem ezen adatok értékeléséről, jelentésének magyarázásáról van szó, már megjelenik a véleményképzés, a véleménynyilvánítás. Ezeknek az adatoknak a terjesztése bizonyos esetekben szükségszerűen magával hozhat személyiségi jogi, illetve adatvédelmi jogsértéseket is, különösen akkor, ha az adatokat kontextusba helyezzük, interpretáljuk. A személyiségvédelem területén a kérdés gyakran összemosódik a véleménynyilvánítás szabadságának és a magánszféra-védelemnek a kollíziójával, ilyen módon az információs szabadságra ritkán vetül figyelem, jóllehet a Ptk. – helyesen – közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlásáról beszél a közéleti szerepléssel összefüggően [Ptk. 2:44. § (1) bek.]. Ennek okát én abban látom, hogy a kapcsolódó ügyekben már nem csupán tények, közérdekű adatok egyszerű terjesztéséről van szó, hanem azok sajtó általi bemutatásáról, a véleményformálás alapjául szolgáló cselekedetéről.

Az információs szabadsággal összefüggő bírósági, valamint alkotmánybírósági gyakorlat elsősorban az egyedi adatigénylésekre fókuszál, míg a hatósági joggyakorlatban a proaktív közzététel is markánsan megjelenik. Az egyedi jogviták azonban jellemzően a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez, és nem azok terjesztéséhez kapcsolódnak elsősorban. A terjesztéssel összefüggésben a közadat-újrahasznosítás bírhat relevanciával, amely minden kereskedelmi és nem kereskedelmi célt magában foglal,¹ ideértve a magán-célokat is,² ezért a kommunikációs jogok közé ágyazott információs szabadságon túl is mutat.

¹ Open Data irányelv 2. cikk 11. pont.

² Uo., (16) preambulumbekzdés.

A személyiségi jogi, valamint adatvédelmi szempontok sem elsősorban magához a közérdekű adatok terjesztéséhez kapcsolódnak, hanem annak határaihoz. Az alapjogból fakadó szabadság elsősorban éppen abban áll, hogy az állam nem határozza meg azt, hogy a tőle származó közadatokat a polgárok vagy a média hogyan használhatja fel, ezt sem a személyiségi jogi, sem az adatvédelmi jogi, sem a média jogi szabályozás nem írhatja elő kimerítően. Ezeket az adatokat bárki felhasználhatja és terjesztheti, mindaddig, amíg mások jogait vagy a közérdeket nem sérti.

A fejezet elsősorban azon szabályanyagra koncentrál, amely azt írja elő, hogy a közérdekből nyilvános személyes adatok törvényekben egyértelműen nevesített esetein kívül mikor hozható jogszerűen nyilvánosságra a személyes adat (közéleti szereplés), ezzel összefüggésben pedig felmerül a személyes adatok védelmének összeegyeztetése a közhatalmi szervek dokumentumaihoz való hozzáféréssel, valamint a véleménynyilvánítás szabadságával is. A két terület az ún. újságírási célú adatkezelések által kapcsolatban is áll egymással, tekintve, hogy a sajtó információhoz való jutása és a megszerzett információk terjesztése révén tud hozzájárulni a társadalmi vitákhoz. Ennek megfelelően elsősorban a nemzetközi, uniós jogszabályi megfelelésre koncentrálok, ezt követően mutatom be a közéleti szereplés vonatkozó gyakorlatát.

9.1. Az Európa Tanács és az Emberi Jogok Európai Bírósága jogának való megfelelés

A Tromsøi Egyezmény értelmében a közérdekű adatok megismerése korlátozható azzal, hogy a korlátozásokat törvényben pontosan meg kell határozni a nemzeti jogalkotónak, és e korlátozásoknak a demokratikus jogállamban szükségesnek és az alábbi célok megóvása érdekében arányosnak kell lenniük. Az alapjogkorlátozásra okot adhat a magánélet védelme, illetve más jogos magánérdek is.³

Álláspontom szerint ugyanakkor kérdéses, hogy a közéleti szereplésre, a közérdekből nyilvános egyes személyes adatok nyilvánosságára vonatkozó magánjogi szabályok, különösen a Ptk. 2:44. §-a mennyiben elégíti ki az egyezmény feltételeit, hiszen a törvényben pontosan meghatározottságnak valószínűleg nem felel meg a magyar szabályozás. Ehhez legalább arra lenne szükség, hogy a jogalkotó a közéleti szerepléssel összefüggő esetcsoportokat törvényi szinten, lezárt felsorolás formájában meghatározza, valamint a közügyek fogalmát megadja, ezzel a kerettényállást lényegesen pontosítsa. Ugyan a terület gazdag alkotmánybírási gyakorlattal rendelkezik, és az AB döntései mindenkire nézve kötelezőek,⁴ az Egyezmény azonban törvénybeni meghatározottságot követel meg.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának való megfelelés kérdése nem, illetve csak a véleménynyilvánítás szabadságához való joggal összefüggésben merülhet fel, hiszen az Emberi Jogok Európai Egyezménye nem tartalmazza az információszabadságot önálló emberi jogként.

³ Tromsøi Egyezmény 3. cikk (1) bekezdés *h*) pont.

⁴ 2011. évi CLI. törvény 39. § (1) bekezdés.

9.2. Az Európai Unió jogának való megfelelés⁵

Az információs szabadság területén alapvetően nincsen uniós jogegységesítés, így Magyarország szabadon határozza meg azt, hogy a közérdekből nyilvános személyes adatok köre mit fog át, azok hogyan ismerhetők meg. A nyílt hozzáférésű adatok további felhasználásáról szóló irányelv ki is veszi a hatálya alól az olyan dokumentumokat,

„amelyekhez a hozzáférést a hozzáférési szabályok a személyes adatok védelmének indokával korlátozzák vagy kizárják, valamint a szabályok értelmében hozzáférhető dokumentumok azon részeit, amelyek olyan személyes adatokat tartalmaznak, amelyek további felhasználása jogszabályi definíció szerint összeegyeztethetetlen a személyes adatok kezelése vonatkozásában az egyének védelméről szóló jogszabályokkal, illetve aláásná az egyén magánéletének és sérthetlenségének védelmét.”⁶

Az uniós jognak való megfelelés ebből fakadóan elsősorban az adatvédelmi szabályokkal összefüggésben merül fel. Az unió általános adatvédelmi rendelete, a GDPR számos olyan nyitóklauszult (opening clause, Öffnungsklausel) tartalmaz a teljes jogegységesítés ellenére is, amely lehetőséget biztosít a tagállamok számára, hogy meghatározott területeket érintő adatkezeléseket illetően pontosító nemzeti szabályokat alkossanak. Ide tartozik a közhatalmi szervek kezelésében lévő dokumentumokhoz való hozzáférés (információs szabadság), valamint a véleménynyilvánítás szabadsága is, különös tekintettel az újságírási célú adatkezelésekre.

9.2.1. A hivatalos dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés

A GDPR előírja, hogy a közérdekű feladat teljesítése céljából közhatalmi szervek, vagy egyéb, közfeladatot ellátó szervek, illetve magánfél szervezetek birtokában lévő hivatalos dokumentumokban szereplő személyes adatokat az adott szerv vagy szervezet az uniós joggal vagy a szervre vagy szervezetre alkalmazandó tagállami joggal összhangban nyilvánosságra hozhatja annak érdekében, hogy a hivatalos dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférést összeegyeztesse a személyes adatok e rendelet szerinti védelméhez való joggal.⁷ A tagállamoknak ezekről a jogszabályokról nem kell beszámolniuk a Bizottságnak, így azokat nem is tartja nyilván az Európai Unió.⁸

A GDPR ezen cikke a közérdekből nyilvános adat fogalmánál kerül részletesen bemutatásra. Itt csupán annyit érdemes kiemelni, hogy sem a bírósági, sem a hatósági, sem az alkotmánybírósági joggyakorlat nem határozza meg a közeleti szerepléssel összefüggő magánjogi szabályok (Ptk. 2:44. §), valamint a közérdekből nyilvános adat Infotv. szerinti fogalma

⁵ Jelen fejezet megírása során az alábbi tanulmányomban foglaltakat vettem alapul: SCHULTZ (2023).

⁶ Open Data irányelv 1. cikk (2) bekezdés h) pont.

⁷ GDPR 86. cikk.

⁸ https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/data-protection-eu/eu-member-states-notifications-european-commission-under-gdpr_en

közötti kapcsolatot. Álláspontom szerint ugyanakkor a Ptk. 2:44. §-a egyfajta kivételként jelentkezik a közérdekből nyilvános adat fogalmához képest, hiszen a személyes adatok nyilvánosságát előíró más törvényi rendelkezésekhez képest a Ptk. vonatkozó rendelkezése – bár szintén törvényi előírás, de – keretszabály, amelyet a joggyakorlat tölt ki tartalommal. Az érintettek, valamint a személyes adatok kategóriái nincsenek egyértelműen meghatározva benne, így annak értelmezése a joggyakorlatra van bízva. Ehhez hasonló szabály a bírósági határozatok felismerhetetlenné tételével összefüggésben az, hogy a személyes adatok törlésére annyiban van lehetőség, amennyiben az nem jár a megállapított tényállás sérelmével [Bszi. 166. § (1) bek.].

9.2.2. A véleménynyilvánítás szabadságához és a tájékozódáshoz való jog

A GDPR azt is előírja, hogy a tagállamoknak össze kell egyeztetniük a személyes adatok védelméhez való jogot a véleménynyilvánítás szabadságához és a tájékozódáshoz való joggal [85. cikk (1) bek.]. Az összeegyeztetést a tagállamoknak jogszabályban kell megvalósítaniuk, és ezekről a szabályokról, valamint azok módosításáról értesíteniük kell a Bizottságot [85. cikk (3) bek.]. A GDPR ebbe a körbe vonja a személyes adatok újságírási célból, illetve tudományos, művészi vagy irodalmi kifejezés céljából végzett kezelését is, amit az előbb említett két alapjog részének tekint [85. cikk (1) bek.]. A GDPR preambuluma szerint ilyen többek között a személyes adatok audiovizuális területen, hírarchívumokban és sajtókönyvtárakban történő kezelése [(153) preambulumbekkezdés]. Az Adatvédelmi irányelv elsősorban az újságírás, az irodalmi, vagy a művészi kifejezés céljából végzett hang- vagy képadatok kezelését vonta e körbe [(17) preambulumbekkezdés].

A tájékozódáshoz való jog nem azonos a magyar jogi terminológiában ismert közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való joggal (információszabadság), hanem az Európai Unió Alapjogi Chartája szerinti értelemben az információk és az eszmék megismerésének és közlésének szabadságát kell ez alatt érteni, amit a Charta a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben szabályoz [11. cikk (1) bek.]. Erre utal a GDPR preambuluma is [(153) preambulumbekkezdés]. Az információszabadság az uniós jogi terminológiában mint a dokumentumokhoz való hozzáférés joga jelenik meg, és a Charta egy későbbi rendelkezésében szerepel (42. cikk), jóllehet a két fogalom között található némi tartalmi átfedés.⁹ A német szakirodalom ennek ellenére az „információszabadság” (*Informationsfreiheit*) kifejezést használja,¹⁰ bár szintén az Alapjogi Charta 11., és nem 42. cikkét érti azon. Az *Európai adatvédelmi kézikönyv*ben szintén az átláthatósággal és a dokumentumokhoz való hozzáféréssel összefüggésben jelentkezik a tájékoztatáshoz való jog értelmezése.¹¹

⁹ Vö. Társaság a Szabadságjogokért kontra Magyarország.

¹⁰ PÖTTERS (2022): 1035. Szintén ezt a felfogást képviseli GÖRÖG (2021): 235.

¹¹ *Európai Adatvédelmi jogi kézikönyv*. Luxembourg, Európai Unió, 2019. 68–76.

A GDPR 85. cikk (2) bekezdése is kimondja, hogy a tagállamok a személyes adatok újságírási célból, tudományos, művészi vagy irodalmi kifejezés¹² céljából végzett kezelésére vonatkozóan kivételeket vagy eltéréseket állapíthatnak meg, amelyek az alábbi területeket érinthetik:

- alapelvek;
- érintetti jogok;
- adatkezelőre és adatfeldolgozóra vonatkozó szabályok;
- harmadik országba történő adattovábbítás;
- a felügyeleti hatóságokra vonatkozó szabályok;
- az adatkezelés különös esetei.

A kivételek és az eltérések megállapításának feltétele ugyanakkor, hogy azok szükségesek legyenek ahhoz, hogy a személyes adatok védelméhez való jogot össze lehessen egyeztetni a véleménynyilvánítás szabadságához és a tájékozódáshoz való joggal [85. cikk (1) bek.], azok megállapítása tehát nem lehet önkényes. Fontos azt is kiemelni, hogy a rendelet nem általában a véleménynyilvánítási szabadság vonatkozásában, hanem csak az újságírási célú adatkezelések tekintetében enged ilyen kivételeket.

A GDPR preambuluma kiemeli, hogy az újságírás fogalmát tágan kell értelmezni.¹³ Ez értelemszerűen valamennyi médiumot érinti, így a nyomtatott sajtót, az audivizuális médiát és a rádiókat, ideértve ezek digitális változatát is. Adatvédelmi szempontból elsősorban az automatizált és a manuális adatkezelés alapján lehet ezeket osztályozni (pl. a törléshez való jog gyakorlása eltérően alakul, ha nyomtatott újságban vagy internetes folyóiratban kezelik jogosulatlanul az érintett személyes adatait), azonban azon információhordozó, amelynek segítségével a feldolgozott adatokat továbbítják – hagyományos, mint a papír vagy a hertz hullámok, vagy elektronikus, mint az internet –, alapvetően nem lehet meghatározó jelentőségű.¹⁴ Az Európai Unió Bírósága ezt több döntésében azzal egészítette ki, hogy a sajtószabadság és a magánélethez való jog „közötti egyensúly megteremtése érdekében, a magánélet tiszteletben tartásához való alapvető jog védelme megköveteli, hogy [...] az adatok védelme alóli kivételek és a védelem korlátozásai a feltétlenül szükséges határokon belül maradjanak.”¹⁵ A tág értelmezés, ahogy arra a Bíróság is rámutatott, azt is jelenti, hogy a kivétel nemcsak a médiavállalkozásokra, hanem valamennyi, újságírói tevékenységet végző személyre alkalmazandó.¹⁶

¹² Ez alatt a szerzői művekkel kapcsolatos adatkezeléseket kell érteni, ezek azok az alkotások, amelyek a tudomány, az irodalom és a művészet területén keletkeznek. Az adatvédelem és a szerzői jog viszonyával kapcsolatosan lásd Bottyán Béla tanulmányát, amely azonban a GDPR 85. cikkének vizsgálatára nem tér ki: BOTTYÁN (2024).

¹³ GDPR (153) preambulumbekkezdés.

¹⁴ C-73/07., Satakunnan Markkinapörssi és Satamedia, [60].

¹⁵ Előzetes döntéshozatal a C-439/19. sz. ügyben, [56]; C-203/15. és C-698/15. sz. egyesített ügyek, Tele2 Sverige AB és Secretary of State for the Home Department kontra Post- och telestyrelsen és társai, [96]; C-73/16., Peter Puškár kontra Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky és Kriminálny úrad finančnej správy, [112].

¹⁶ C-73/07., Satakunnan Markkinapörssi és Satamedia, [58].

Az EUB szerint azt, hogy egy adatkezelés kizárólag újságírási célokat szolgál-e, a tagállami bíróságok dönthetik el.¹⁷ A német szövetségi közigazgatási felsőbíróság elvi érveléssel emelte ki azt, hogy egy média akkor minősül újságírói-szerkesztői jellegűnek, ha az a tartalma és a terjesztésének módja alapján arra hivatott és alkalmas, hogy a nyilvános kommunikációhoz és a véleményképzéshez hozzájáruljon.¹⁸ A német szövetségi legfelső bíróság (Bundesgerichtshof) szerint a szerkesztői tartalom pusztán automatizált kilistázása nem hordoz magán újságírói, szerkesztői vonásokat.¹⁹ Ebből fakadóan a GDPR 85. cikke szerinti újságírás nem fedi le a médiavállalatok valamennyi tevékenységét, de beleértendő ezeken kívüli személyek, jogalanyok tevékenysége is. Erre a szabályozás során is érdemes figyelemmel lenni, az nem szorítható a sajtótörvények személyi hatályára.

A tagállamok a GDPR 85. cikkében foglalt felhatalmazás alapján rendezhetik a két alapelv (az adatvédelem és a véleménynyilvánítás) összhangját. A Kúria hívja fel a figyelmet arra, hogy a magyar jogalkotó az újságírással összefüggésben sem kivételt, sem mentesülést nem határozott meg a GDPR-ban foglalt kötelezettségek alól, így különösen a jogos érdeken alapuló adatkezelésekkel összefüggésben.²⁰ Ezt a joggyakorlat állandó jelleggel követi, és ki is emeli minden egyes esetben, amikor a 85. cikk alkalmazása felmerül.²¹ A Kúria arra is rámutatott, hogy ilyen kivétel vagy eltérés normatív meghatározására a bíróság nem jogosult,²² ami miatt az adatkezelő – mind a konkrét esetben, mind e következtetések általános jellegéből fakadóan – köteles a GDPR 6. cikk (1) bekezdés *f*) pontja szerinti érdekmérlegelési teszt elvégzésére, amennyiben az adatkezelés ezen a jogalapon alapul. Péterfalvi Attila is kiemelte a Digitális Szabadság Bizottság 2020. szeptember 14-i ülésén, hogy a Ptk.-t a GDPR hatálybalépése óta nem módosították, és nem is vizsgálták felül.²³

Magyarországon az Igazságügyi Minisztérium által az Európai Bizottságnak küldött tájékoztató levél az, amely a GDPR 85. cikkének konkretizálását korábbi jogszabályokban és alkotmánybírósági határozatokban jelölte meg.²⁴ Tényleges jogalkotási úton megvalósuló rendezés a magyar jogalkotó részéről tehát nem történt, csupán a GDPR előtti szabályok megjelölése. A jogirodalomban egyedül Lukács Adrienn hivatkozik e levélre, azonban a GDPR 88. cikkével összefüggésben.²⁵ A Google keresőmotor nem ad ki megfelelő találatot a levélre keresve – úgy tűnik, hogy az nyilvánosan nem is elérhető. A levélben megjelölt, relevánsnak tekintett jogszabályi rendelkezések a következők:

¹⁷ Előzetes döntéshozatal a C-345/17. sz. ügyben, [5] és [69] pont.

¹⁸ BVerwG, Urteil vom 21.03.2019 – 7 C 26.17.

¹⁹ BGH, Urteil vom 27.07.2020 – VI ZR 405/18.

²⁰ Kúria Kfv.37351/2021/9.

²¹ Fővárosi Törvényszék K.706638/2020/10.; Fővárosi Törvényszék K.704375/2021/6.

²² Kúria Kfv.37351/2021/9.

²³ Digitális Szabadság Bizottság: „Véleménynyilvánítás szabadsága érvényesülésének tapasztalatai az online térben” ülés. Jegyzőkönyv. 2020. 09. 14. 14:30, https://digitalisszabadsag.kormany.hu/download/4/f9/a2000/20200930%20DSZB_jegyz%C5%91k%C3%B6nyv_HU.pdf.

²⁴ XXEJMF0/ID/194/2/2018. számú levél (2018. augusztus 1.), hivatkozva Kúria Kfv.37351/2021/9.

²⁵ Lukács (2020): 96.

Az Igazságügyi Minisztérium által megjelölt, a GDPR 85. cikkét konkretizáló jogszabályhelyek

Infotv. III. fejezet	A közérdekű adatok megismerése (általános tájékoztatási kötelezettség,* egyedi adatigénylés és kötelező, valamint egyedi közzététel)
Ptk. 2:44. §	[Közéleti szereplő személyiségi jogának védelme] (1) A közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlása a közéleti szereplő személyiségi jogainak védelmét szükséges és arányos mértékben, az emberi méltóság sérelme nélkül korlátozhatja; azonban az nem járhat a magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével. (2) A közéleti szereplőt a közügyek szabad vitatásának körén kívül eső közléssel vagy magatartással szemben a nem közéleti szereplővel azonos védelem illeti meg. (3) Nem minősül közügynek a közéleti szereplő magán- vagy családi életével kapcsolatos tevékenység, illetve adat.
Smtv. 4. § (3) bek.	A sajtószabadság gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, nem sértheti a közérkölcst, valamint nem járhat mások személyiségi jogainak sérelmével.
Smtv. 6. §	(1) A médiatartalom-szolgáltató, valamint a vele munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személy törvényben meghatározottak szerint jogosult a számára a médiatartalom-szolgáltatói tevékenységgel összefüggésben információt átadó személy (a továbbiakban: információforrás) kilétét a bírósági és hatósági eljárások során titokban tartani, továbbá bármely, az információforrás azonosítására esetlegesen alkalmas dokumentum, irat, tárgy vagy adathordozó átadását megtagadni. (2) A bíróság – bűncselekmény elkövetésének felderítése érdekében – törvényben meghatározott, kivételesen indokolt esetben az információforrás felfedezésére, valamint az információforrás azonosítására esetlegesen alkalmas dokumentum, irat, tárgy vagy adathordozó átadására kötelezheti a médiatartalom-szolgáltatót, valamint a vele munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személyt.
Btk. 219. §	Személyes adattal visszaélés
Btk. 226. §	Rágalmazás
Btk. 226/A. §	Becsület csorbítására alkalmas hamis hang- vagy képfelvétel készítése
Btk. 226/B. §	Becsület csorbítására alkalmas hamis hang- vagy képfelvétel nyilvánosságra hozatala
Btk. 227. §	Becsületsértés

* Infotv. 32. §: „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.”

Látható, hogy a megjelölt jogszabályhelyek büntetőjog-központúak, ezenfelül az is érdekes, hogy a Ptk.-ból csak a közéleti szereplésre vonatkozó rendelkezések kerültek be a levélbe, a képmásvédelemmel kapcsolatos szabályok nem, ezek azonban kifejezetten relevánsak a magánszféra és a sajtószabadság ütközésekor, és azokat a NAIH is annak tekinti.²⁶ Az is figyelemreméltó, hogy az Smtv. közönség jogaira vonatkozó 10. §-a sem került be a felsorolásba, aminek a jogos érdek jogalapjának igazolásához szükséges érdek mérlegelési teszt szempontjából is kiemelkedő jelentősége lehet. Ugyanígy fontos lett volna a sajtó tájékoztatási kötelezettségére vonatkozó rendelkezések, például az Smtv. 13. §-a beemelése, de kimaradtak az Smtv. személyiségi jogok védelmével összefüggő rendelkezései is.

A releváns szabályok meghatározása nem egyszerű, hiszen egyrészt kiindulhatunk a hagyományos személyiségi jogi rendelkezésekből, de akár ide lehet sorolni a kiskorúak védelmére vonatkozó szabályokat is, hiszen a GDPR is fokozott védelemben részesíti a gyermekeket [(38) preambulumbekzdés]. Kiemelendő az Smtv. azon szabálya, amely szerint médiatartalomban tilos kiskorú olyan bemutatása, amely nagymértékben veszélyeztetheti az életkorának megfelelő lelki vagy fizikai fejlődését [19. § (4a) bek.].

Ennélfogva véleményem szerint az Smtv. 10., 13. és 14. §-ának feltüntetése is indokolt lett volna a levélben. E rendelkezések többek között kimondják, hogy a médiaszolgáltatónak az általa közzétett médiatartalomban tiszteletben kell tartania az emberi méltóságot [14. § (1) bek.], így különösen tilos a megalázó, kiszolgáltatott helyzetben levő személyek öncélú és sérelmes bemutatása [14. § (2) bek.]. Az Smtv. ezen túl azt is kimondja, hogy mindenkinek joga van arra, hogy megfelelően tájékoztassák a helyi, az országos és az európai közélet ügyeiről, valamint Magyarország polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró eseményekről (10. §). Másfelől kötelezettséget is megfogalmaz a lineáris médiaszolgáltatók irányába, akik tájékoztatási tevékenységük keretében kötelesek kiegyensúlyozottan tájékoztatást nyújtani a közérdeklődésre számot tartó eseményekről (13. §).

A megjelölt jogszabályhelyek tekintetében szintén érdekes az Infotv. közérdekű adatok megismeréséről és terjesztéséről szóló rendelkezéseinek hivatkozása, amire nem szakaszhely, hanem fejezetszám formájában került sor. E rendelkezések valóban érinthetik a szólás és a véleménynyilvánítás szabadságát, illetve az újságírási célú adatkezeléseket, azonban jellemzően közvetetten, mivel az információgyűjtés és -szerzés előfeltétele e két alapjog gyakorlásának. Véleményem szerint e rendelkezéseknek a GDPR 86. cikke, és nem a 85. cikke szempontjából van relevanciája.

Ez azonban nem az Infotv. egész III. fejezetére vonatkozik, hanem csak a közérdekből nyilvános adatokkal összefüggő szabályokra. Az ezzel kapcsolatos központi szabály nem is itt, hanem az Infotv. I. fejezetében található meg, ami megadja a közérdekből nyilvános adat fogalmát [3. § (6) bek.], de ide sorolhatók mindazon szabályok, amelyek személyes adat nyilvánosságát közérdekből elrendelik, ideértve akár a közhiteles nyilvántartásokra (pl. a cég- és az ingatlan-nyilvántartásra, vagy az iparjogvédelmi lajstromokra) vonatkozó szabályozást is. E rendelkezés párja az igazságügyi adatkezelés tekintetében az is, amelynek értelmében a bíróságnak a közzétett határozatban szereplő személyek azonosítását lehetővé tevő adatokat olyan módon kell törölnie, hogy az ne járjon a megállapított tényállás sérelmével.²⁷ Ezen szabály tehát egyfajta mérlegelést biztosít oly módon, hogy az információszabad-

²⁶ NAIH/2018/2233/2/K.

²⁷ Bszi. 166. § (1) bekezdés.

ság bizonyos tekintetben erősebb lehet a személyes adatok védelménél. Az Infotv. III. fejezetében szereplő szabályok közül csak a 26. § (2) bekezdés releváns, de az sem a GDPR 85. cikkével összefüggésben, kivéve, ha az Igazságügyi Minisztérium a tájékoztatáshoz való jogot nem a Charta 11. cikkével, hanem a 42. cikkében szabályozott információszabadsággal azonosította, amiről bebizonyítottuk, hogy helytelen értelmezés.

A levélben megjelölt alkotmánybírósági határozatok azért érdekesek,²⁸ mert az időben legutolsó határozat szövege valamennyi korábbi – és a levélben megjelölt – határozatra hivatkozik, így a levél összeállítói a legutolsó, központinak minősített döntésből indulhattak ki a joggyakorlat összeállítása során. Egyértelmű problémát jelent az, hogy a meg nem jelölt határozatok szintén mindenkire nézve kötelezők,²⁹ így a levélben nem hivatkozott határozatokat is figyelembe kell venni, emellett az alkotmánybírósági gyakorlat folyamatosan változik.

9.3. Közéleti szereplés és közadatok

A személyiségvédelem jelenlegi, fenti szabályok által felül nem vizsgált, ki nem egészített szabályaiban elsősorban a közérdekből nyilvános adatok jelennek meg, hiszen a védelem sajátossága okán ez az adatkategória képezi az információszabadság, valamint a magánélethez való jog, illetve a személyes adatok védelméhez fűződő jog metszéspontját. A közérdekből nyilvános személyes adatok ebben a kontextusban elsősorban a közfeladatot ellátó szervvel jogviszonyban álló, valamint közpénzzel gazdálkodó személyeknek az egyes adataira terjed ki azzal, hogy a hangsúly nem ezen adatok megismerésén, hanem terjesztésén van.

A közéleti szerepléssel összefüggő magatartásokat, tényeket a demokratikus társadalmakban akkor is a társadalmi vita részévé teszi mind a sajtó, mind a polgárok, ha azok részben e személyek magánéletét is érintik. Mivel a jog biztosítja e tények terjesztésének a szabadságát, amely vonatkozásban általános szabályt nem fogalmaz meg, a személyiségvédelem csak e tények terjesztésének a határterületeit kísérli meg szabályozni – azt, ahol ez a terjesztés már más személy jogát sértené. Tipikusan ilyen a valótlan tények és a valós tények hamis színben feltüntetése, valamint a közügyekkel, közéleti eseményekkel csak kis vagy jelentéktelen mértékben összefüggő magánéleti események, személyre vonatkozó tények nyilvánossága.

A személyiségi jognak e jóhírnévvel és magánélethez való joggal összefüggő életviszonyai nagyrészt a véleménynyilvánítás szabadságának kontextusában jelennek meg, azonban mindaddig, amíg tényadatok közpénzekkel való gazdálkodással, illetve közfeladatot ellátó szervek működésének átláthatóságával függenek össze, az információszabadság területét is érintik. Mivel a közérdekű adatoknak mind a megismerése, mind a terjesztése lényegében tényadatokra vonatkozik, így a terület nem áll összefüggésben a becsület védelmével, a jóhírnévhez való joggal is csak annyiban, amennyiben az az információszabadság speciális védelmi területére eső tényekkel függ össze. A sajtó társadalmikontroll-funkciója sajátos módon érvényesül a bírói gyakorlat szerint, amely a több alapjog kollíziójában álló életviszonyokból fakad.

²⁸ 30/1992. (V. 26.) AB határozat; 36/1994. (VI. 24.) AB határozat; 7/2014. (III. 7.) AB határozat; 28/2014. (IX. 29.) AB határozat; 3001/2018. (I. 10.) AB határozat; 3145/2018. (V. 7.) AB határozat.

²⁹ 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 39. § (1) bekezdés.

Az alábbiakban a sajtó sajátos szerepe mellett a közéleti szereplés fogalmát, valamint az ezzel összefüggő közügyek fogalmán túl azon tényállításokat is be kívánom mutatni röviden, amelyek már nem értelmezhetők a közérdekből nyilvános személyes adatok jogszerű terjesztéseként.

9.3.1. A sajtó szerepe

A Ptk. illetve a Mavétv. sem tartalmaz a sajtóra vonatkozó speciális szabályokat. Az Smtv. egyrészt előírja azt az általános követelményt, hogy a sajtószabadság gyakorlása nem járhat mások személyiségi jogainak sérelmével,³⁰ másrészt pedig, hogy a médiaszolgáltató a közzétett médiatartalomban tiszteletben kell tartania az emberi méltóságot.³¹ Az emberi méltóság védelme Koltay András szerint többek között kiterjed a kiszolgáltatott, megalázó helyzetben levő személyek bemutatásával összefüggő és a kiskorúak fejlődését veszélyeztető egyes magatartásokra is.³² Ide sorolható ezen túl emberek, társadalmi csoportok másodrangúként való kezelése, de az is, ha a média azt sugallja, hogy az ember méltósága nem létezik.³³

Az Smtv.-ben megfogalmazott követelmények a Ptk.-ban előírtakon túl nem rendelkeznek többlettartalommal, a bírói gyakorlat ettől függetlenül a sajtó tevékenységével összefüggésben speciális követelményeket állapított meg, amelyek nagyrészt a tények (gyakran közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatok) közlésével, elferdítésével, hamis színben való feltüntetésével kapcsolatosak, így a jóhírnév sérelmét eredményezhetik. Ezen ügyek a véleménynyilvánítás szabadságához állnak közelebb, hiszen csak kivételes esetekben merül fel személyiségi jogsértés valós tények pusztja közlése kapcsán.

A sajtó szerepét azonban ezen felül is speciálisan értékeli a személyiségi jogi joggyakorlat,³⁴ kiemelve a társadalmikontroll-funkcióját, a tények, a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok közlését, azokról következtetések levonását és az azokról való véleménynyilvánítást. Ahogyan a Fővárosi Ítéltábla fogalmaz, a sajtószabadság érvényesülésének fontos része az, hogy a sajtó számára adott legyen annak lehetősége, hogy a tudomására jutott tényekből, adatokból következtetéseket vonjon le és erről kifejtse véleményét.³⁵ Ebbe beletartozhat az is, hogy a sajtó különböző, nyilvános forrásokból származó adatokat gyűjtson össze, majd ezeket meghatározott módszertan alapján kiértékelje.³⁶ A Kúria szerint ugyanakkor a megjelenés előtt a sajtószerv részéről is szükséges mérlegelni, hogy a jelentős horderejű állításokat, azok valóságát vita esetén miként tudják igazolni, azok mennyiben bizonyíthatók.³⁷ Az országgyűlés, a helyi önkormányzatok, a közigazgatás országos és helyi szervei, valamint az igazságszolgáltatás szervei hatáskörébe tartozó eljárásokról, az eljárásokban beterjesztett indítványokról, javaslatokról tudósító sajtót az eljárás tárgyát illetően nem terheli a valóság bizonyításának kötelezettsége.³⁸

³⁰ Smtv. 4. § (3) bekezdés.

³¹ Smtv. 14. § (1) bekezdés.

³² KOLTAY (2023): 147.

³³ Uo. 147–148.

³⁴ Kúria Pfv.21639/2018/7.

³⁵ Fővárosi Ítéltábla Pf.20713/2021/4.

³⁶ NAIH/2020/1154/9.; NAIH/2019/8402.

³⁷ Kúria Pfv.20752/2020/4.; Kúria Pfv.20282/2021/5.

³⁸ EBH2001. 407.

A sajtó sajátos szerepéhez igazodóan ahhoz sajátos személyiségi jogi jogkövetkezmény is társul: ez a sajtó-helyreigazítás, amelynek a szabályait nem a Ptk., hanem az Smtv. tartalmazza. Helyreigazító közlemény közzétételét az kérheti, akiről médiatartalomban valótlan tényt állítanak, híresztelnek vagy vele kapcsolatban valós tényeket hamis színben tüntetnek fel. [Smtv. 12. § (1) bek.]

A Kúria elvi tételként fejtette ki, hogy nem lehet híresztelésről, a jóhírnév megsértéséről beszélni akkor, ha sajtótájékoztatóról a közügyek vitájában tett kijelentésekről hűen, saját értékelés nélkül, a közlés forrását is egyértelműen megjelölve tudósít a sajtó, amennyiben az érintett személy cáfolatának is helyet biztosít.³⁹ Az ügyben született Alkotmánybírósági határozat rámutatott arra is, hogy a közéleti szereplők sajtótájékoztatójáról tudósító média felelőssége körében fontos körülményként kell figyelembe venni azt, hogy az újságírók ilyen esetben nem saját állításaikat vagy véleményüket hozzák nyilvánosságra.⁴⁰ Ebből az is következik a testület szerint, hogy a média a véleménynyilvánítások közvetítő eszközeként jelenik meg, és nem mint a közvita önálló szereplője. A média felelőssége speciális a sajtótájékoztatókkal kapcsolatos közlések széles nyilvánossághoz való eljuttatását illetően is arra tekintettel, hogy ilyen esetekben maguk a közéleti szereplők keltik és szervezik a sajtó érdeklődését, azzal az egyértelmű szándékkal, hogy közléseik, állításaik a lehető legszélesebb körű figyelmet nyerjék el.⁴¹

Az újságírók egyik fő felelősségét az Alkotmánybíróság éppen a közölt hírek, információk hitelességének ellenőrzésében látja.⁴² Ezzel összefüggésben a Kúria rámutatott arra is, hogy nincsen helye sajtóhelyreigazításnak a közügyek vitatása, közpénz felhasználása tekintetében írt véleménycikk esetében, ha a kifejtett vélemény valós tényadatokon alapul.⁴³ Az ügyben a felperes kifogásolta, hogy az elnyert támogatás mértéke és a perbeli mezőgazdasági cég árbevétele, valamint a befektetett eszközeinek értéke között igaztalan összefüggést tartalmaz a cikk. A Kúria szerint miután mind a támogatás mértéke, mind az árbevétel, illetve az eszközértékre vonatkozó adat valós volt, ezek összehasonlításával kialakítható vélemény a támogatás mértékét illetően. Mivel itt összehasonlítással kifejtett véleményről van szó, ezért ez nem lehetett sajtó-helyreigazítás alapja.⁴⁴

9.3.2. A közéleti szereplő, a közéleti szereplés

A Ptk. megfogalmazása szerint a közéleti szereplő személyiségi jogainak védelme szükséges és arányos mértékben korlátozható, amennyiben az a közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlásával összefügg, ám az nem eredményezheti az emberi méltóság, a magán- és családi élet, illetve az otthonhoz való jog sérelmét [2:44. § (1) bek.].

Az Alkotmánybíróság már viszonylag korán rámutatott, hogy a közszereplést vállaló személyeknek vállalni kell azt is, hogy mind a sajtó, mind pedig a szélesebb közvélemény figyelemmel kíséri minden szavukat és cselekedetüket, így nagyobb türelmet kell tanúsíta-

³⁹ Kúria Pfv.21137/2018/6.

⁴⁰ 34/2017. (XII. 11.) AB határozat.

⁴¹ Uo.

⁴² Uo., indoklás [42].

⁴³ Kúria Pfv.20274/2020/4.

⁴⁴ Kúria Pfv.20274/2020/4.

niuk a kritikai megnyilvánulásokkal szemben.⁴⁵ Ezt a közszerepléssel összefüggő fokozott tűrési kötelezettséget a jogalkalmazási gyakorlat sokáig olyan módon kezelte, hogy meghatározott személyeket közszereplőnek minősített bizonyos tulajdonságuk alapján. Az esetjog azonban nagyon egyenetlenné vált, hiszen egy-egy személy más-más ismerv alapján különböző mértékben és módon minősült közszereplőnek, így a hangsúly egy személy minősége helyett áthelyeződött arra, hogy a személy milyen kontextusban vállal szereplést: az alany helyett a cselekvésre helyeződött a hangsúly.

Az Alkotmánybíróság 2014-ben elvi éllel szögezte le azt, hogy

„[a] közügyek megvitatása körében elhangzó véleménynyilvánítás és a rá vonatkozó védelem fókuszában elsődlegesen nem a szólással érintett személyek státusza áll, hanem az, hogy a megszólaló valamely társadalmi, politikai kérdésben fejtette ki nézeteit. A közéleti véleménynyilvánításra vonatkozó alkotmányos szempontok eszerint egyfelől tágabb körben lehetnek irányadók, mint a közhatalom gyakorlóit vagy a hivatásszerűen közszereplést vállalókat érintő vélemények köre, másfelől viszont nem állítható, hogy a közéleti szereplőket érintő bármely – köztük a közügyekkel semmilyen kapcsolatban nem álló – közlést e szempontok szerint kell megítélni.”⁴⁶

A közügyek megvitatása körében elhangzó véleménynyilvánítás és a rá vonatkozó védelem fókuszában elsődlegesen tehát nem a szólással érintett személyek státusza áll, hanem az, hogy a megszólaló valamely társadalmi, politikai kérdésben fejtette ki nézeteit.⁴⁷ Ahogy Koltay András fogalmaz, „a közéleti szereplő fontos, de a közügyhöz képest másodlagos jelentőségű kategória.”⁴⁸ Így akkor is fokozottabb tűrési kötelezettsége lehet egy személynek, ha már nem közéleti szereplő.⁴⁹ A nem természetes személy esetén a közszereplőre vonatkozó rendelkezések a Fővárosi Ítéltábla szerint nem értelmezhetők.⁵⁰

Közfeladatot ellátó személynek, közszereplőnek szűk értelemben csak a közhatalmat gyakorlók, a közfeladatot ellátó személyek minősülnek, így különösen azok, akik valamilyen államigazgatási szervvel, helyi önkormányzattal állnak jogviszonyban, de ide sorolhatók az ítélkező bírók is.⁵¹

Megemlíthetők ezen túl az ún. politikai közszereplők,⁵² közhatalmat gyakorló politikusok.⁵³ A bírói gyakorlat szerint ugyanis a politikai vitákban aktívan részt vevő személyek a foglalkozásuktól függetlenül közéleti szereplést folytatnak.⁵⁴ Ilyennek minősül a kormány

⁴⁵ 36/1994. (VI. 24.) AB határozat.

⁴⁶ 7/2014. (III. 7.) AB határozat, [47].

⁴⁷ Pécsi Ítéltábla Pf.20033/2021/7.

⁴⁸ KOLTAY (2019a): 84.

⁴⁹ Kúria Kfv.37318/2023/7.

⁵⁰ Fővárosi Ítéltábla Pf.20149/2023/6.

⁵¹ Kúria Pfv.21019/2022/4.

⁵² Kúria Pfv.20387/2018/6.; Kúria Pfv.22614/2017/8.; Kúria Pfv.20157/2018/5.

⁵³ Fővárosi Ítéltábla Pf.20424/2021/3.

⁵⁴ Pécsi Ítéltábla Pf.20033/2021/7.

tagjainak tanácsadója, illetve politikai témákkal is foglalkozó médiumok kiadója is.⁵⁵ Az Alkotmánybíróság ugyanakkor rámutatott, hogy a kormányzati szereplők, közhivatalnokok esetében a kritika megengedhetőségének határai tágabbak, mint a politikusok tekintetében.⁵⁶

A közszereplés harmadik nagy kategóriáját a média folytán híressé lett személyek tevékenysége jelenti.⁵⁷ A bíróság szerint azonban politikusok családtagjai, hozzátartozói pusztán ezen minőségüknél fogva nem folytatnak közéleti szereplést.⁵⁸ Az Alkotmánybíróság megfogalmazásában e harmadik közszereplő-kategóriát a kivételes közszereplők alkotják, amelynek egy nagy szegmensét a médiában tevékenykedő, széles körben ismert személyek, a médiaszereplők képezik.⁵⁹ Egy jogirodalmi álláspont szerint ez az elnevezés félrevezető, mert esetükben is állandó, mindennapos a közéleti szereplés.⁶⁰ Más személyek is e körbe vonhatók a testület szerint, ez azonban mindig egyéni mérlegelés kérdése. Balogh Éva szerint ide sorolhatók a színészek, énekesek, sportolók, modellek, az uralkodócsaládok tagjai, továbbá a celebek is, akik a nyilvánosság előtt élnek az életüket.⁶¹

A bírói gyakorlat ezen túl ismeri a közszereplőnek nem minősíthető, de egy közüggyel összefüggésben mégis a közérdeklődés középpontjába került személy fogalmát is.⁶² Ezek gyakran a tüntetésekből aktív szerepet vállaló magánszemélyek, vagy a szűkebb, illetve tágabb közéletet alakítók. A tüntetésen pusztán megjelenő, azon résztvevő, passzív személyek esetén vitatott, hogy ezen magatartásuk, megjelenésük a közéleti szereplést megalapozná; egy jogirodalmi álláspont szerint ők nem közéleti szereplők,⁶³ míg egy másik álláspont szerint bizonyos körülmények között annak minősülhetnek.⁶⁴ Egy eseti döntésben elvi érveléssel szögezte le a Fővárosi Ítéltábla, hogy a nem közszereplő személyeknek a közügyek szabad megvitatása érdekében sem kell elviselniük, hogy kellő bizonyíték nélkül, megalapozatlanul hivatkoznak velük szemben egy OLAF-jelentés állítólagos tartalmára.⁶⁵ Nem minősítette közéleti szereplőnek az Alkotmánybíróság, illetve a Kúria sem a tüntetést biztosító rendőrokt, annak ellenére, hogy a közügyekről való tájékoztatással összefüggésben a közéleti szerepléshez hasonló helyzet keletkezik, hiszen a képmásuk nyilvánosságra hozható.⁶⁶

⁵⁵ Kúria Pfv.20303/2018/6.

⁵⁶ 36/1994. (VI. 24.) AB határozat.

⁵⁷ Fővárosi Ítéltábla Pf.20105/2023/5.

⁵⁸ Kúria Pfv.20069/2018/7.; Kúria Pfv.20067/2018/6.; Kúria Pfv.20613/2021/4.

⁵⁹ 3145/2018. (V. 7.) AB határozat, [46].

⁶⁰ BALOGH Éva (2018b): 95.

⁶¹ BALOGH Éva (2018a): 145.

⁶² Kúria Pfv.21010/2020/5.

⁶³ PETRIK (2001): 138.; MOLNÁR Hella (2017): 19.; KOVÁCS Krisztián (2022): 155.

⁶⁴ KOLTAY (2009): 465.; BORONKAY (2013): 119.

⁶⁵ Fővárosi Ítéltábla Pf.20313/2021/4.

⁶⁶ BH2018. 248.; 28/2014. (IX. 29.) AB határozat.

9.3.3. A közügy fogalma

Míg az Infotv. a közérdekű adatok megismerésével és terjesztésével összefüggésben arra helyezi a hangsúlyt, hogy az adott szerv *közfeladatot* lát-e el, addig a Ptk. egyes tények állítását, bemutatását és terjesztését a *közügyek* szabad vitatását biztosító alapjogokra tekintettel tartja jogszerűnek a személyiségi jogi behatás ellenére. Az Smtv. ezzel szemben a sajtó kötelezettségként a *közérdeklődésre számot tartó eseményekről* való tájékoztatást jelöli meg. Az Emberi Jogok Európai Bíróság ezzel összefüggésben felhívta a magyar jogalkalmazó szervek figyelmét arra, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága nem csak a szigorú értelemben vett közéleti kérdésekre vonatkozik.⁶⁷

Az Alkotmánybíróság szerint a közügy megvitatásának egyik fő célja a közhatalom, illetve a közhatalmat gyakorlók ellenőrzése és a közvélemény tájékoztatása.⁶⁸ A közéleti viták lényegi részét jelentik a közélet alakítóinak tevékenységét, nézeteit, hitelességét érintő megnyilvánulások. A Ptk. megfogalmazásában a közéleti szereplés a közügyek szabad vitatásával összefüggő közléssel vagy magatartással kapcsolatos [2:44. § (2) bek.]. Ezt az Alkotmánybíróság a következőképpen fogalmazta meg:

„A közügyek megvitatásának lényegi részét jelentik a közügyek alakítóinak tevékenységét, nézeteit, hitelességét érintő megnyilvánulások. A társadalmi, politikai viták jelentős részben éppen abból állnak, hogy a közélet szereplői, illetve a közvitában – jellemzően a sajtón keresztül – résztvevők egymás elképzeléseit, politikai teljesítményét és azzal összefüggésben egymás személyiségét is bírálják. A sajtónak pedig alkotmányos küldetése, hogy a közhatalom gyakorlóit ellenőrizze, aminek szerves részét képezi a közügyek alakításában résztvevő személyek és intézmények tevékenységének bemutatása és – akár rendkívül éles hangú – kritikája.”⁶⁹

A politikai véleménynyilvánítás fokozott védelme mind a közügyekben megfogalmazott értékítéletekre, mind pedig a közügyek körébe tartozó tényállításokra vonatkozik.⁷⁰ A közügyekben megfogalmazott vélemény, kritika jogi védelme kiterjed a tényállításokra is, a jogi korlátot ilyen esetben az emberi méltóság védelme jelenti.⁷¹ Az emberi méltóság sérelmével járó közlés negatívan érinti az emberi státusz meghatározó lényegét, vagyis a másik személy emberi mivoltában való megalázására irányul.⁷²

A közügyek szempontjából szintén kiemelt szerepet tölt be a közpénz elköltése,⁷³ az ezzel kapcsolatos tényállítások. Ennek megfelelően közügynek minősül egy gazdálkodó szervezet üzleti tevékenysége, ha közpénzeket érintő szerződések keretében zajlik,⁷⁴ valamint az állami, önkormányzati szervekkel kötött szerződések tartalma és az ilyen szerződés-

⁶⁷ Herbai kontra Magyarország, no. 11608/15., 2019. november 5-i ítélet.

⁶⁸ Fővárosi Ítéltábla Pf.20273/2023/7.

⁶⁹ 36/1994. (VI. 24.) AB határozat; megerősíti: 7/2014. (III. 7.) AB határozat.

⁷⁰ Kúria Pfv.20501/2021/4.

⁷¹ Kúria Pfv.21486/2021/4.; Kúria Pfv.21293/2021/3.

⁷² Kúria Pfv.20116/2022/8.

⁷³ Kúria Pfv.21063/2022/5.

⁷⁴ Kúria Pfv.21019/2022/4.; Kúria Pfv.21116/2019/10.

sek teljesítése is.⁷⁵ Egészen konkrétan ilyen lehet az ország gázellátása, a beszerzés forrásai, a résztvevő gazdasági társaságok tulajdonosi szerkezete, a keletkező nyereség nagysága és sorsa,⁷⁶ valamint a közterületi parkolás díjának beszedése, a bevételek felosztásának módja, arányai.⁷⁷ Ide sorolható továbbá a közérdekű vagyonkezelő alapítvány részére ingyenesen juttatott állami vagyon, illetve annak sorsa.⁷⁸ Szintén ilyen a közszereplő kísérője képmásának felhasználása olyan eseménnyel összefüggésben, amelyet közpénzből finanszíroznak,⁷⁹ de egy személy gazdasági életben való részvételére, vagyonosodására vonatkozó körülmények akkor is közügynek minősülnek, ha az érintett személy vezető politikus közeli hozzátartozója, és a tevékenysége közpénz felhasználásával és közbeszerzésekkel függ össze.⁸⁰

Találhatók olyan ügyek is, amelyek meghatározott személyek közfeladat-ellátásával, és ezzel összefüggő erkölcsi tisztaságával kapcsolatosak, így például az alpolgármester közfeladat-ellátása,⁸¹ az országos tisztifőorvos és az OGYÉI (vakcinabeszerzéssel kapcsolatos) közfeladatának ellátása,⁸² de a médiaszolgáltatók hitelessége is.⁸³ Ilyen a közszereplő büntetőjogi felelősségre vonására vonatkozó igény megfogalmazása a nyomozó- és a vádhatóság felé, amennyiben annak van ténybeli alapja,⁸⁴ és amennyiben az közfeladat ellátásával összefügg.

A közügyek fogalma ennél tágabb kört fog át, és az információs szabadság e két nagy területén (közfeladatok ellátása és közpénzek felhasználása) túl más közérdeklődésre számot tartó életviszonyokat is magában foglal. Ide sorolhatók különösen a kivételes közszereplők, médiaszemélyiségek tevékenységei, így például a közismert művészek társadalmi szerepvállalása, közéleti megnyilvánulásai is.⁸⁵ A bírói gyakorlat szerint ugyanis a hírességekre irányuló médiafigyelem miatt a sajtó rendszeresen tárgyal az érintettekkel kapcsolatos aktuális híreket, közöl olyan tényeket és véleményeket, amelyek általánosságban alapul szolgálhatnak a közügyekben való véleményformáláshoz.⁸⁶ A Kúria szerint az olyan fényképek és cikkek, amelyek közzétételének kizárólagos célja a közismert kérelmező magánéletének nyilvánosságra hozatalával a pusztán kíváncsiság, pletykaéhség kielégítése,⁸⁷ nem tekinthetők olyan tartalomnak, amely közérdekű társadalmi vitához járulna hozzá.⁸⁸

Nem minősül közügynek a Ptk. szerint a közéleti szereplő magán- vagy családi életével kapcsolatos tevékenység, illetve adat [2:44. § (3) bek.]; e vonatkozásban a közéleti szereplőnek nem minősülő személlyel azonos védelem illeti meg a közszereplőket is [Mavétv. 7. §

⁷⁵ Kúria Pfv.20058/2022/4.; Kúria Pfv.21063/2022/5.

⁷⁶ Kúria Pfv.20028/2018/6.

⁷⁷ Kúria Pfv.20685/2021/4.

⁷⁸ Kúria Pfv.20521/2022/4.; Fővárosi Ítéltábla Pf.20798/2021/5.

⁷⁹ Kúria Pfv.20783/2016/5.

⁸⁰ Kúria Pfv.20440/2021/5.

⁸¹ Fővárosi Ítéltábla Pf.20303/2021/3.

⁸² Kúria Pfv.20430/2023/3.

⁸³ Fővárosi Ítéltábla Pf.20893/2020/3.

⁸⁴ Kúria Pfv.21831/2017/9.; a büntetőeljárással összefüggésben adatvédelmi szempontból lásd még: NAIH/2020/1354.; NAIH/2020/1356.

⁸⁵ Fővárosi Ítéltábla Pf.20659/2022/4.

⁸⁶ Fővárosi Ítéltábla Pf.20659/2022/4.

⁸⁷ Az ezzel kapcsolatos joggyakorlat elemzését lásd HALÁSZ (2022): 155–164.

⁸⁸ Kúria Kfv.37318/2023/7.

(2) bek.]. Amennyiben a közéleti szereplők adott tevékenysége, magatartása ugyan a magánéletükkel kapcsolatos, azonban közügyekkel is összefügg, a bírói gyakorlat bizonyos mértékben korlátozhatónak tartja a magánélethez való jogukat. Az EJEB úgy véli, hogy a közéleti szereplők személyiségi jogainak védelme nem vezethet oda, hogy erre hivatkozva képesek legyenek a sajtó és a nyilvános vita cenzúrázására.⁸⁹ A Fővárosi Ítéltábla ezt úgy fogalmazza meg, hogy amennyiben a személyes adatok nyilvánosságra hozatalához közérdek fűződik, a magánérdek háttérbe szorul, az érintett félnek tűrnie kell a magánéletébe történő beavatkozást.⁹⁰ Ez a bírói gyakorlat a törvényi szabályozást bizonyos mértékben felpuhítja, és egyben hozzá is igazítja az EJEB gyakorlatához, amely a magánélet bizonyos fokú korlátozását megengedi. Hasonló kritikát Barzó Tímea is megfogalmaz.⁹¹

9.3.4. Közérdekű és közérdekből nyilvános adatok terjesztése és az egyes személyiségi jogok

Az információszabadság által nyújtott védelem a való tények terjesztésére, nyilvánosságra hozatalára terjed ki, amennyiben az ilyen tények közfeladatok ellátására vagy közpénzek felhasználására vonatkoznak, és ezért közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatnak minősülnek. A személyiségi jog az ilyen tények által érintett személyeket elsősorban akkor védi, ha rájuk vonatkozó és őket sértő, valótlan tényt állít vagy híresztel valaki, esetleg valós tényt hamis színben tüntet fel [2:45. § (2) bek.]. Az információszabadság és a véleménynyilvánítás ezért ott találkozik, ahol egy tény valótlanlansága vagy hamis színben feltűnése felmerül. A NAIH egy újságcikkkel kapcsolatos adatkezeléssel összefüggő ügyben azt emelte ki, hogy az információszabadságnak és az információs önrendelkezési jognak egymásra tekintettel kell érvényesülnie, így figyelembe kell venni, hogy az adatok nyilvánossága nem sérti-e aránytalanul a magánszférához való jogot.⁹²

A közadatokkal összefüggő tényekről való véleményformálás már egyértelműen az információszabadság térrénumán kívül eső kérdéseket vet fel, jóllehet számos állítás a tényállítás és a véleménynyilvánítás határmezsgyéjén helyezkedik el.⁹³ A Kúria szerint egy közéleti vitában, a közügyek vitatása során elhangzott kijelentés akkor is véleménynyilvánításként értékelhető, ha az tényállítást is tartalmaz.⁹⁴ A közügyek vitatása körében a közhatalom gyakorlása során kifejtett tevékenységgel összefüggésben a megjelölt tényekből levont következtetés, még ha esetenként túlzó is, a véleménynyilvánítás szabadságát élvezzi, ezért a jóhírnév megsértését nem teszi megállapíthatóvá.⁹⁵

A valótlan tényeken alapuló közéleti vitához a társadalomnak érdeke nem fűződik, mivel az ilyen hírekhez nem társul olyan önálló információs érték, amely egy közéleti vita előmozdítására alkalmas lenne.⁹⁶ A közügyek intenzív vitájában résztvevők jogi felelősségre

⁸⁹ Társaság a Szabadságjogokért kontra Magyarország.

⁹⁰ Fővárosi Ítéltábla Pf.20815/2021/4.

⁹¹ BARZÓ (2018): 9.

⁹² NAIH-438-1/2021.

⁹³ KOLTAY (2019b): 13.

⁹⁴ Kúria Pfv.20109/2023/5.

⁹⁵ Kúria Pfv.20370/2019/6.

⁹⁶ Fővárosi Ítéltábla Pf.20152/2023/5.

vonásához nem elegendő annak kimutatása, hogy a vizsgált megszólalás bizonyos elemei ténylegesen, objektív módon cáfolhatók, arra is figyelemmel kell lenni, hogy a kijelentés milyen valódi jelentést hordoz.⁹⁷ E személyiségi jogi vonatkozás vizsgálata nem gyakori.

A jóhírnév védelmén túl felmerülhet a képmáshoz való jog és az információszabadság viszonya is. A Ptk. nem ismer olyan kivételt, hogy az érintett hozzájárulása nélkül felkészíthető, illetve felhasználható lenne egy személy képmása, amennyiben az közérdekből nyilvános adatnak minősül [2:48. § (2) bek.]. Ezt az Infotv. szabályai rendezik. A közérdekből nyilvános adat fogalmának vizsgálata a személyiségi jogi bírói gyakorlatban nem is merül fel igazán. Az Alkotmánybíróság első rendőrképmás-döntésének alapügyében eljáró Fővárosi Ítéltábla vizsgálta azt a kérdést, hogy a tüntetést biztosító rendőr képmása közérdekből nyilvános adatnak minősülhet-e, és ennél fogva az érintett rendőr hozzájárulása nélkül felhasználható-e.⁹⁸

Szintén felmerülhet a névviselési jog sérelme a név mint személyes adat nyilvánossága, közérdekből nyilvános jellege okán.⁹⁹ Bizonyos esetekben a közügyek megvitatása a név felfedése nélkül is megvalósulhat,¹⁰⁰ ez azonban a közhatalmat betöltők és a közpénzeket felhasználók esetében nehezebben elképzelhető.

⁹⁷ Kúria Pfv.21112/2022/4.

⁹⁸ Fővárosi Ítéltábla Pf.20656/2012/7.

⁹⁹ 3070/2019. (IV. 10.) AB határozat, indokolás [35].

¹⁰⁰ 3215/2020. (VI. 19.) AB határozat, indokolás [46].

Következtetések

Az információszabadság alapjoga azon túl, hogy hozzásegít az állami szervek működésének a megismeréséhez, és az állami költségek átláthatóságához, ennél sokkal fontosabb szerepet is betölt. A közérdekű adatok megismerése és terjesztése nélkül ugyanis a közélet tematizálása, a sajtó tájékoztatási funkciója elképzelhetetlen lenne, de az állampolgárok információhoz jutása is igen kérdésessé válna. Ez utóbbi körébe értendő az is, hogy az állami szervek önkéntesen, proaktív módon, jogszabályi kötelezettség nélkül is közzétesznek nagy mennyiségű adatot.

A könyv ugyan elsősorban a szabályozásra, a jogokra és a kötelezettségekre koncentrálna, mutatta be az információszabadságot, az azonban ezeknél több: a nyitottság kultúrája. Ez a nyitottság, az adatnyilvánosság több dimenzióban értelmezhető. Természetesen ide sorolható az állam költsége, de a politikailag kényes ügyek eltitkolása, a kritizálható állami tevékenység elrejtése, amely kisebb-nagyobb mértékben valószínűleg minden korban az államhatalom és a hatalom természetéhez kapcsolódik, így meg nem szüntethető, csupán redukálható.

Ehhez kapcsolódik, de részben ettől független is az állami szervek nagyobb fokú átláthatóságára való törekvés, az ügyfélbarát hatóság és a polgárokhoz közeli állam képe. Sok esetben ugyanis kifejezett leplező szándék nélkül is olyan megközelítés érvényesül, amely az állami információkat, a közérdekű adatokat a nyilvánosság elől elzárja. Ennek oka, hogy az állami szerveknél dolgozó köztisztviselők nem rendelkeznek a megfelelő ismeretekkel, ezért egyrészt indokolatlanul félelem övezi körükben az átláthatóságot, a nyilvánosságot, másrészt úgy gondolják, hogy a szervezetüknél levő adatoknak sokkal kisebb köre az, amely bárki által megismerhető. Sok esetben a joggyakorlatban ebből fakad az adatigénylések mondva-csinált okokból való elutasítása, és az adatigénylőkkel való nem megfelelő együttműködés is.

Ilyen esetekben, és a politikailag valóban kényes, az aktuális közügyeket érintő ügyekben is az állam, illetve a közfeladatot ellátó szervek csupán időt nyernek: a hatósági és bírósági kontroll eredményeként az információ, a közérdekű adatok megismerhetővé válnak. Az ügyeknek csupán kis hányadát képezik azok, amelyeket a szervek még jogerős bírósági határozat esetén sem adnak ki.

Ez az idővesztés ugyan az állam–polgár viszonylatában is problémás lehet, egyértelműen problémássá válik azonban az állam–sajtó viszonylatában, hiszen a sajtó ezáltal nem tudja betölteni tájékoztató funkcióját, azt, hogy az aktuális közügyekről a társadalmat tájékoztatni tudja. Szintén következménye ennek az, hogy a közügyek alapját képező tényekről az állampolgárok nem tudnak megfelelő időben véleményt formálni. Ez olyan többlet, ame-

lyet valamilyen szempontból mindenképpen figyelembe kell venni a szabályozásban és az alapjog gyakorlásában, hiszen lényegében ebben nyilvánul meg az, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog más kommunikációs alapjogok érvényesülésének az előfeltétele, mint amilyen különösen a véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtószabadság, de a tudományos kutatás szabadsága is.

A sajtót semmilyen többletjog nem illeti meg annak ellenére, hogy a polgárok az információkat, közérdekű adatokat sokszor nem közvetlenül az állami szervektől, hanem a sajtón keresztül ismerik meg. Elképzelhető lenne, hogy a sajtó általi adatigénylés esetén a válaszadás teljesítése rövidebb legyen, valamint az is, hogy a sajtót ne lehessen költségtérítés fizetésére kötelezni, de akár az is, hogy a sajtó által igényelt adatok esetében a közfeladatot ellátó szerv köteles legyen a honlapján is közzétenni a kérdéses adatokat, amennyiben rendelkezik honlappal.

A sajtó helyzetét erősíti a KIF portálos közzététel, ahol könnyen, rendszerezetten elérhetők bizonyos gazdálkodási adatok. Kevésbé érthető azonban az, hogy a különböző fajta közzétételi kötelezettségek helyett a jogalkotó miért nem egy letisztult, egységes, átgondolt rendszert alkotott meg, amely valóban hozzájárulhatna a lusztrációhoz. Egyértelműen megfogalmazható az igény az elektronikus közzétételre vonatkozó szabályozás teljes felülvizsgálata és racionalizációjára.

Ezzel függ össze a közpénzekkel gazdálkodó szervek rossz szabályozása is, hiszen ezen szerveket a sajtó csak nehezen tudja ellenőrizni, elsősorban a közfeladatot ellátó szerveken keresztül. Problémás, hogy a közpénzzel gazdálkodó szervek nem adatigénylést teljesítenek, hanem tájékoztatást lehet kérni tőlük, anélkül, hogy annak elmaradása esetén valóban felelősségre lennének vonva, vagy bíróság által lehetne őket adatkiadásra kötelezni. Szintén problémás, hogy e szerveket és a közpénzekkel összefüggő adatokat az Alkotmánybíróság össze-összemossa az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szervekkel, és az Infotv.-beli közérdekű adat fogalommal, ezzel egyfajta *contra legem* jogértelmezést kialakítva. Igény fogalmazható meg a közpénzekkel gazdálkodó szervektől való adatkérés újraszabályozására, és a közérdekű adat fogalmának kiegészítésére is. Ez remek alkalmat kínálhatna a jogalkotónak arra is, hogy a közadat fogalmának a funkcióját újragondolja, és megszüntesse azt a kettős jogtechnikai megoldást, amely a közadat fogalmának alkalmazásából és abból ered, hogy a közérdekű adat fogalmán bizonyos szabályok esetén a közérdekből nyilvános adat fogalmát is érteni kell.

Az információszabadság a kommunikációs alapjogok családjába tartozik ugyan, azonban a közérdekű adatok terjesztéséről mind a jogirodalomban, mind a jogalkalmazási gyakorlatban kevés információt találunk. A közérdekű adatok megismerésével ellentétben a terjesztés sokkal kevésbé van dogmatikailag kibontva, és összekötve akár a véleménynyilvánítás szabadságával, akár a sajtószabadsággal. A jelen kutatás rámutatott, hogy a közérdekű adatok terjesztése a normatív szabályozásban nem igazán jelenik meg, a hangsúly elsősorban az azzal kapcsolatos véleményformáláson és -nyilvánításon, illetve a való tények hamis színben való feltüntetésén, a tények elferdítésén van.

A jelen vizsgálat arra is rámutatott, hogy mind az Avtv., mind az Infotv. adatigényléssel kapcsolatos és közzétételi szabályozásából hiányzik a kommunikációs alapjogokkal fennálló kapcsolat. Rámutattam, hogy ennek elsődleges oka valószínűsíthetően az, hogy a két információs jog: az információszabadság és az adatvédelem nem csak szabályozási szinten kapcsolódott össze, hanem azok intézményi védelmén keresztül is, amely korábban az adatvédelmi

biztos által nyújtott jogvédelmet jelentette, amit a NAIH mint hatóság vizsgálati eljárása váltott fel. Ebből fakadóan a fókusz – vagy akár mondhatnánk úgy is, hogy a ‘hermeneutikai puffer’ – nem a kommunikációs alapjogokkal való összefüggésben, hanem a személyes adatok védelmének és a közadatok nyilvánosságának a dichotómiájában jelentkezett.

A két információs jog kapcsolata ennek ellenére szintén nem problémamentes. A személyes adatok, és általában más, nyilvánosnak minősített védett adatok közérdekű adatokról való leválasztása és külön, közérdekből nyilvános adatként való kezelése több problémát felvet. Ilyen probléma az, hogy a közérdekből nyilvános adatokra az alapjogi védelem nem terjed ki, az Alaptörvény csupán a közérdekű adatokat részesíti védelemben. Annak ellenére, hogy mind az adatvédelmi biztos, mind a NAIH gyakorlatában központi szerepet töltenek be az ún. ‘határterületi ügyek’ – azok az ügyek, amelyek mindkét információs jogot egyszerre érintik –, az adatvédelem, a személyes adatok védelme nem kerül említésre azon köz- és magánérdekek között az Infotv. 27. §-ában, amelyek az információs szabadság korlátozását megalapozhatják. E törvényi rendelkezés azért is problémás, mert nem elsősorban a jogalkalmazóknak vagy a rendelkezés személyi hatálya alá tartozó közfeladatot ellátó szervezeteknek szól, hanem magának a jogalkotónak, hiszen csupán azt deklarálja, hogy az alapjog korlátozására törvényben van lehetőség az adatfajta megjelölésével. Problémás e rendelkezés ezen túl azért is, mert a Tromsøi Egyezmény hasonló felsorolásával sincsen összehangba hozva a közadatok nyilvánosságát korlátozó érdekek köre.

A személyes adatok védelme és az állami információkhoz való hozzáférés tekintetében a GDPR 86. cikke is lehetővé tesz egyfajta mérlegelést, a személyes adatok korlátozását az információs szabadság javára, amelyet a tagállami jogalkotók, így a magyar Országgyűlés is figyelembe kell, hogy vegyenek. E rendelkezés vizsgálatára, az annak való megfelelés biztosítására eddig nem került sor. Látható ettől függetlenül is az, hogy a magyar szabályozás, amely alapján személyes adatot csak törvény nyilváníthat közérdekből nyilvánossá, nem elég rugalmas. Ezt megerősítette az Emberi Jogok Európai Bírósága is a Társaság a Szabadságjogokért döntésében. Abban az esetben, ha a jogalkotó nem tud lépést tartani a megismerni nyilvánítandó személyes adatok körét illetően, akaratlanul is korlátozza egyes adatok megismerését, ezáltal pedig az alapjogot, amivel más kommunikációs jogokat is sért egyidejűleg. A közérdekből nyilvános személyes adatok szabályozásának a keretében a törvények jellemzően meghatározzák a személyes adatok azon kategóriáit, amelyek nyilvánosak. Ez alól két kivétel azonosítható, amikor keretszabály jelleggel a jogalkalmazó döntheti el azt, mely személyes adatok nyilvánosak: a bírósági határozatok felismerhetetlenné tétele, illetve a közéleti szerepléssel összefüggő személyes adatok.

Az adatvédelem és az információs szabadság egy törvényen belüli szabályozása is vet fel jogértelmezési problémákat, hiszen bár az adatkezelés és az adatkezelő fogalmi csupán a személyes adatokkal összefüggésben értelmezhetők, a joggyakorlat azokat – eltérő jelentéssel – az adatigénylésekkel és azok teljesítésével összefüggésben is alkalmazza. A két terület élesebb fogalmi elhatárolása szükségesnek bizonyul.

Az információs szabadság jelenlegi törvényi szabályozásától egyértelműen elkülöníthető egy olyan sajátos dogmatika, fogalmi rendszer, amely az alapjogi dogmatikán túl a szabályozásra is kiterjed. Az egyedi adatigénylés, illetve a kötelező közzététel mellett számos más szempont alapján részterületekre bontható ez a jogterület. Ide sorolható a hagyományos információs szabadság, amely a közigazgatás dokumentumainak megismerésére irányul, szembeállítva az igazságszolgáltatás és a jogalkotás nyilvánosságával, vagy a környezeti

információk megismerésével, de szintén sajátos területet képez a közpénzek felhasználása is. E területek mintegy körül is határolják az információszabadság különös részét. A törvényi rendszert többé-kevésbé konzekvensen átszövő alapelvek is egy ilyen mögöttes értelmi rendszer létét feltételezik. E dogmatika alapján célszerű kialakítani a jövőbeni szabályozást, ügyelve arra, hogy a jogalkotó megfeleljen a Tromsøi Egyezménynek, amelynek jelenleg csak csökevényesen tesz eleget. Mindezek alapján a jogterület teljes újrászabályozása szükséges azzal, hogy a kommunikációs alapjogokra sokkal nagyobb hangsúlyt érdemes helyezni.

Az a kezdeti hipotézis tehát, miszerint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jognak az Infotv.-ben szereplő szabályai alapvetően megfelelően működnek a gyakorlatban, így az információhoz jutást elsősorban a szervezet attitűdjével, megfelelő szervezési intézkedések útján lehet megvalósítani, nem igazolódott be, hiszen a jogi szabályozás számos pontja kiigazítást igényel.¹⁰¹ Ettől függetlenül a közfeladatot ellátó szervek és munkatársaik attitűdje kiemelkedő szerepet játszik az információszabadság érvényesülésében.

¹⁰¹ A KÖFOP Projekt számos olyan javaslatot fogalmazott meg, amelyet a jogalkotó nem ültetett át, nem fontolt meg. Ezzel kapcsolatosan lásd az „Összefoglaló jelentés döntéshozók részére” elnevezésű dokumentumot az infoszab.hu oldalon.

Források és irodalom

Irodalomjegyzék

- BALOGH Éva (2018a) = BALOGH Éva: *A közszereplők bírálatának szabadsága – kölcsönhatás az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Alkotmánybíróság között* [Doktori értekezés]. Debrecen, Debreceni Egyetem, 2018. <https://dea.lib.unideb.hu/items/0ef8f964-4da2-4cbc-8d6c-afa6f251b9be>
- BALOGH Éva (2018b) = BALOGH Éva: Alkotmánybíróság útvesztőben. Szélggyzetek a magyar Alkotmánybíróság közszereplőkkel kapcsolatos közlések megítélésére vonatkozó legutóbbi döntéseihez. *Fundamentum*, 2018/2–3. 80–99. <http://fundamentum.hu/sites/default/files/fundamentum-18-2-3-11.pdf>
- BALOGH Gyöngyi et al. (2020) = BALOGH Gyöngyi – BÍRÓ János – HACKSPACHER Andrea – SZABÓ Endre Győző – SZÁMADÓ Tamás: *A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság eljárásai*. Budapest, Nemzeti Köszszolgálati Egyetem, 2020. <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/123456789/15005/3/A%20Nemzeti%20Adatvedelmi%20%C3%A9s%20Informacioszabadsag%20Hatosag%20eljarasai.pdf>
- BALOGH Zsolt György (2013) = BALOGH Zsolt György: A bírósági határozatok közzétételének szabályozása Magyarországon. *Infokommunikáció és Jog*, 2013/2. 84–90.
- BÁN-FORGÁCS (2021) = BÁN-FORGÁCS Nóra: Információszabadság és COVID Magyarországon. *MTA Law Working Papers*, 2021/30. <https://jog.tk.hu/mtalwp/informacio-szabadsag-es-covid-magyarorszagon?download=pdf>
- BÁN-FORGÁCS (2022) = BÁN-FORGÁCS Nóra: Az adatvédelmi ombudsman intézményének politikai-jogtörténeti előzményei. *Jog-Állam-Politika*, 2022/4. 57–79. <https://doi.org/10.58528/JAP.2022.14-4.57>
- BÁN-FORGÁCS (2023) = BÁN-FORGÁCS, Nóra: Freedom of information and Covid-19 – the Hungarian case. In: István GRAJJCZJÁR – Ildikó LAKI (Eds.): *Epidemic and society, trends, consequences, coping strategies*. Budapest, Milton Friedman University, 2023. 35–61. https://uni-milton.hu/wp-content/uploads/2023/11/1123_Covid.pdf
- BÁN-FORGÁCS–SZATMÁRI (2023) = BÁN-FORGÁCS, Nóra – Péter SZATMÁRI: Challenges in freedom of information. Best practices and worst practices: Hungary. In: Lara TARAFÓ – Iwona FLOREK – Ildikó LAKI (Eds.): *Digital well-being – a concern for quality of life*. Józsefów, Milton Friedman University, 2023. 138–148. <https://doi.org/10.13166/HR/RACP3367>
- BÁRDOS (2014) = BÁRDOS Rita: Az üzleti titokra vonatkozó polgári jogi szabályozás változásainak munkajogi hatásai. *ELTE Jogi Tanulmányok*, 2014/1. 437–447. <http://hdl.handle.net/10831/35667>

- BARZÓ (2018) = BARZÓ Tímea: A közéleti szereplők és a magánélethez fűződő jog. In: KÉKESI Tamás (szerk.): *Multiscience XXXII. MicroAD International Multidisciplinary Scientific Conference*. Miskolc, Miskolci Egyetem, 2018. 1–9. <https://doi.org/10.26649/musci.2018.043>
- BICARREGUI (2010) = Anna BICARREGUI: Right of Access under European Union Law. In: Philip COPPEL (Ed.): *Information Rights: Law and Practice*. Oxford – Portland, Hart, 2010. 93–110.
- BORONKAY (2013) = BORONKAY Miklós: A képmáshoz és a hangfelvételhez fűződő jog. In *Medias Res*, 2013/1. 111–132. <https://inmediasresfolyoirat.hu/imr/article/view/36/33>
- BOTTYÁN (2024) = BOTTYÁN Béla: Kihívások a kulisszák mögött. In *Medias Res* 2024/2. 139–152. <https://inmediasresfolyoirat.hu/imr/article/view/309/597>
- CARROLL (2016) = Erin CARROLL: Protecting the Watchdog: Using the Freedom of Information Act to Preference the Press. *Utah Law Review*, 2016/2. 193–243. <https://dc.law.utah.edu/ulr/vol2016/iss2/1/>
- CHRONOWSKI (2021) = CHRONOWSKI Nóra: Információszabadság járvány idején. Az Alkotmánybíróság döntése a közérdekű adatigénylés teljesítésének határidejéről veszélyhelyzetben. *Közjogi Szemle*, 2021/2. 81–85.
- CHRONOWSKI (2022) = CHRONOWSKI Nóra: Covid-járvány és demokrácia: az információszabadság és a gyülekezési jog esete Magyarországon. In: CHRONOWSKI Nóra – SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár – SZILÁGYI Emese (szerk.): *Demokrácia-dilemmák. Alkotmányjogi elemzések a demokráciaelv értelmezéséről az Európai Unióban és Magyarországon*. Budapest, ELTE Eötvös, 2022. 337–358.
- DEHON (2010) = Estelle DEHON: The Influence of the European Convention on Human Rights. In: Philip COPPEL (Ed.): *Information rights. Law and Practice*. Oxford – Portland, Hart, 2010. 78–91.
- DUDÁS (2017) = DUDÁS Gábor János: *A közbeszerzések nyilvánossága* [Doktori értekezés]. Szeged, Szegedi Tudományegyetem, 2017. <https://doktori.bibl.u-szeged.hu/id/eprint/4170/>
- DUDÁS (2021) = DUDÁS Gábor: A közérdekű adatigénylésekkel kapcsolatos mérlegelés szempontjai a hazai ítélkezési gyakorlatban. In: BÁN Dániel – NEMESSÁNYI Zoltán (szerk.): *Gazdasági jogi és adójogi tanulmányok*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, 2021. 85–100. https://unipub.lib.uni-corvinus.hu/7199/1/Gazdjog_adojog_tanulmanyok_2021.pdf
- ERDŐS (2013) = ERDŐS Csaba: Kritikai megjegyzések az Alaptörvény jogszabály-fogalmával kapcsolatban. In: SZOBOSZLAI-KISS Katalin – DELI Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2013. 134–147. <https://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/bihari/erdos.pdf>
- Európa Tanács – Emberi Jogok Európai Bírósága – Európai Adatvédelmi Biztos – Európai Unió Alapjogi Ügynöksége: *Európai adatvédelmi jogi kézikönyv. 2018. évi kiadás*. Luxembourg, Európai Unió Kiadóhivatala, 2019. <https://data.europa.eu/doi/10.2811/55214>

- FELLE–ADSHEAD (2009) = Tom FELLE – Maura Louise ADSHEAD: Democracy and the Right to Know: 10 Years of Freedom of Information in Ireland. *Limerick Papers in Politics and Public Administration*, 2009, No. 4. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1682504>
- FÜLÖP (2008) = FÜLÖP Sándor: Az Aarhusi Egyezmény eszméi. *Fundamentum*, 2008/1. 103–108. <https://fundamentum.hu/sites/default/files/08-1-11.pdf>
- GALETTA (2016) = Diana-Urania GALETTA: The Italian Freedom of Information Act 2016. Why Transparency-on-Request is a Better Solution. *Italian Journal of Public Law*, Vol. 8., No. 2., 2016. 268–290.
- GONDOL–LEGEZA (2023) = GONDOL Daniella – LEGEZA Dénes: A szellemi tulajdon-védelem alapja, rendszere. In: LEGEZA Dénes (szerk.): *Szerzői jog mindenkinek*. Budapest, Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala, 2023. 11–27. https://szttnh.gov.hu/kezdooldal/hirek/kiadvanyok/szerzoi-jog-mindenkinek--2_-kiadas
- GÖNCZI (2021) = GÖNCZI Gergely: Így (ne) szívárogtass adótitkokat – az EJEB közérdekű bejelentőkre irányadó szempontjai. Átlátszó.hu *Strasbourg-i Figyelő*, 2021. október 1. <https://ejeb.atlatszo.hu/2021/10/01/igy-ne-szivarogtass-adotitkokat-az-ejeb-kozerdeku-bejelentokre-iranyado-szempontjai/>
- GÖRÖG (2021) = GÖRÖG Márta: A közösségi média személyiségvédelemmel összefüggő kihívásai és szabályozása Németországban. In: BARZÓ Tímea – CZÉKMANN Zsolt – CSÁK Csilla (szerk.): *„Gondolatok köztere” – A közösségi média személyiségvédelemmel összefüggő kihívásai és szabályozása az egyes államokban*. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2021. 233–255. <https://publicatio.bibl.u-szeged.hu/23623/>
- GRAD-GYENGE (2019) = GRAD-GYENGE Anikó: Szellemi alkotások az információs társadalomban. In: CZÉKMANN ZSOLT (szerk.): *Infokommunikációs jog*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 269–304.
- GREGORITS (2024) = GREGORITS Erik: Hol a határ (?) – A rendeltetésellenesen gyakorolt közérdekű adatigénylések megtagadásáról. *Magyar Jog*, 2024/1. 1–8. <https://magyarjog.folyoirat.hu/mj/article/view/mj202401-1/1957>
- GYERGYÁK (2018) = GYERGYÁK Ferenc: *Önkormányzati rendeletalkotás*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- GYERGYÁK (2023) = GYERGYÁK Ferenc: *Hogyan születik a jogszabály? A helyi rendeletalkotás gyakorlati kérdései*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2023. <https://tudas.portal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/20623>
- HALÁSZ (2022) = HALÁSZ Csenge: *„Védelmeső páncélzat” vagy illúzió? A magánélethez való jog értelmezésének jogi keretei* [Doktori értekezés]. Miskolc, Miskolci Egyetem, 2022. <https://doi.org/10.14750/ME.2022.031>; <https://jogikar.uni-miskolc.hu/files/17534/Hal%C3%A1sz%20Csenge%20-%20PhD%20dolgozat%20m%C5%B1helyvita.pdf>
- HASZNOS (2017) = HASZNOS Viktória: A szellemi tulajdon kérdése az egyetem és az ipar közötti kutatás-fejlesztési együttműködésekben. *Acta Universitatis Szegediensis Forum – Publicationes Doctorandorum Juridicorum*, 2017. 87–111. https://acta.bibl.u-szeged.hu/61912/1/forum_doctorandorum_2017_087-111.pdf

- HERCZEG (2022) = HERCZEG Ágnes: Kutatás, fejlesztés és innováció a közpénzek hatékony elköltése tükrében. In: GELLÉN Klára (szerk.): *Gazdasági tendenciák és jogi kihívások a 21. században*, 3. Szeged, Iurisperitus, 2022. 187–198.
- HILGERT (2023) = HILGERT Ádám: A gyűjteményes műnek minősülő adatbázis dogmatikai behatárolásának kérdései. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 2023/5. 17–35.
- JAKAB (2018) = JAKAB András: Miért nem működik jól a magyar jogrend és hogyan javíthatjuk meg? *MTA Law Working Papers*, 2018/1. <https://jog.tk.hu/mtalwp/miert-nem-mukodik-jol-a-magyar-jogrend-es-hogyan-javithatjuk-meg>
- KÁRPÁTI (2019) = KÁRPÁTI Orsolya: Nyilvántartások. In: CZÉKMANN Zsolt (szerk.): *Infokommunikációs jog*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 305–319.
- KLEIN (2020) = KLEIN Tamás: *Sajtószabadság és demokrácia. A sajtószabadság alkotmányos tartalmának jelentésmódosulásai különös tekintettel a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatára*. Budapest, Gondolat – Dialóg Campus, 2020.
- KOLTAY (2009) = KOLTAY András: *A szólásszabadság alapvonalai – magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban*. Budapest, Századvég, 2009. <https://real.mtak.hu/98863/1/Koltay.vegleges.pdf>
- KOLTAY (2018) = KOLTAY András: A véleménynyilvánítás szabadsága. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András), 2018. <http://ijoten.hu/szocikk/a-velemenynyilvanitas-szabadsaga>
- KOLTAY (2019a) = KOLTAY András: A közügyek vitáinak szabadsága és a magánélet védelméről szóló 2018. évi LIII. törvény. *Acta Humana*, 2019/3. 63–85. <https://doi.org/10.32566/ah.2019.3.4>
- KOLTAY (2019b) = KOLTAY András: A közügyek vitáinak szabadsága és a személyiségi jogok védelme. *Pázmány Law Working Papers*, 2019/4. https://plwp.eu/files/PLWP_2019_04_Koltay.pdf
- KOLTAY (2021) = KOLTAY András: A véleményszabadság alkotmányos védelme az Alaptörvény első évtizedében. *Acta Humana*, 2021/2. 37–93. <https://doi.org/10.32566/ah.2021.2.3>
- KOLTAY (2023) = KOLTAY András: Az emberi méltóság védelmének újabb gyakorlata a médiaszabályozásban. *Iustum Aequum Salutare*, 2023/4. 137–148. https://ias.jak.ppke.hu/20234sz/10_KoltayA_IAS_2023_4.pdf
- KOMANOVICS (2009) = KOMANOVICS Adrienne: *Információszabadság az Európai Unióban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2009.
- KOVÁCS Angéla et al. (2013) = KOVÁCS Angéla – FÁZSI László Milán – FÁZSI László: A közérdek korlátjának problémája az adótitokvédelem hatályos szabályozásának tükrében. *Magyar Jog*, 2013/8. 493–499. <https://magyarjogfolyoirat.hu/mj/article/view/mj201308-5>
- KOVÁCS Krisztián (2022) = KOVÁCS Krisztián: A közszereplők bírálhatóságának legújabb gyakorlata a közösségi médiához kapcsolódó újabb felsőbb bírósági gyakorlat tükrében. *In Medias Res*, 2022/2. 153–164. <https://doi.org/10.59851/imr.11.2.11>

- KOVÁCS Virág (2015) = KOVÁCS Virág: Az Alkotmánybíróság döntései. *Acta Humana* 2015/2. 133–156. <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/actahumana/article/view/2649/1916>
- KUSLICS et al. (2020) = KUSLICS Judit – LEGEZA Dénes – MÉSZÁROS Eleonóra – MOLNÁR István – NÉMETH Gábor – SZMOLLÁR Katalin: Innováció és szellemi tulajdon-védelem. In: LEGEZA Dénes (szerk.): *Iparjogvédelem*. Budapest, Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala, 2020. 311–343. <https://www.sztnh.gov.hu/kezdooldal/hirek/kiadvanyok/iparjogvedelem>
- LÁNCOS (2022) = LÁNCOS Petra Lea: A tudományos kutatás jogi szabályozása. In: KLAUDY Kinga – ROBIN Edina – SEIDL-PÉCH Olivia (szerk.): *Bevezetés a fordítás és a tolmácsolás kutatómódszertanába I. Általános rész*. Budapest, ELTE FTT–MANYE Fordítás-tudományi Szakosztály, 2022. 123–140. <https://doi.org/10.21862/kutmodszertan1/8>
- LEHOCZKI (2018) = LEHOCZKI Zóra Zsófia: Az állami és az önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságok vagyongazdálkodására irányadó alapelvek. In: AUER Ádám – BOROS Anita – SZÓLIK Eszter (szerk.): *Az önkormányzati vagyongazdálkodás aktuális kérdései*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 101–111. https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/static/pdfs/web/viewer.html?file=https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/12593/Onkormanyzati_vagyongazdalkodas%20elektronikus.pdf.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=101
- LEHOCZKI (2019) = LEHOCZKI Zóra Zsófia: A nemzeti vagyonnal történő gazdálkodásra irányadó speciális vagyongazdálkodási követelmények. *Opuscula Civilia*, 2019. https://antk.uni-nke.hu/document/akk-copy-uni-nke-hu/Opuscula_Civilia_2019_Lehoczki_Zora_Zsofia.pdf
- LEHOCZKI (2020) = LEHOCZKI, Zóra Zsófia: The special requirements applicable to the management of national assets, with a special respect to the requirement of transparency. *Debreceni Jogi Műhely*, 2020/3–4. 85–96. <https://doi.org/10.24169/DJM/2020/3-4/8>
- LEHOCZKI (2021) = LEHOCZKI Zóra Zsófia: *A köztulajdonban álló gazdasági társaságok szervezeti és vagyoni sajátosságai* [Doktori értekezés]. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2021. <https://antk.uni-nke.hu/document/akk-copy-uni-nke-hu/Lehoczki%20Z%C3%B3ra%20-%20Disszert%C3%A1ci%C3%B3tervezet.pdf>
- LENTNER (2019) = LENTNER Csaba: Átláthatósági és közpénzügyi típusú ellenőrzés és jogérvényesítés. In: BOROS Anita (szerk.): *A közigazgatási jogvédelem és jogérvényesítés alapintézményei*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2019. 149–154. <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/13083/A%20kozigazgatasi%20jogvedelem%20es%20jogervenyesites%20alapintezmenyei.pdf>
- LEVINE (2012) = David S. LEVINE: The Social Layer of Freedom of Information Law. *North Carolina Law Review*, Vol. 90., No. 5., 2012. 1687–1733. <https://scholarship.law.unc.edu/nclr/vol90/iss5/12/>
- LONTAI et al. (2017) = LONTAI Endre – FALUDI Gábor – GYERTYÁNFY Péter – VÉKÁS Gusztáv: *Polgári jog. Szerzői jog és iparjogvédelem*. Budapest, ELTE Eötvös, 2017.
- LUKÁCS (2020) = LUKÁCS Adrienn: *Protection of Employees' Right to Privacy and Right to Data Protection on Social Network Sites – with Special Regard to France and Hungary* [Doktori értekezés]. Párizs–Szeged, SZTE – Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2020. <https://doi.org/10.14232/phd.10628>

- MAJTÉNYI (2008) = MAJTÉNYI László: Az információs jogok. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris, 2008. 577–635.
- MAJTÉNYI (2014) = MAJTÉNYI László: A független ombudsmanintézményeket helyre kell állítani, az alapvető jogok biztosától pedig továbbra is elvárható a jogállami jogvédelem. *MTA Law Working Papers*, 2014/47. <https://jog.tk.hu/mtalwp/a-fuggetlen-ombudsmanintezmenyeket-helyre-kell-allitani-az-alapveto-jogok-biztosatol-pedig-tovabbra-is-elvarhato-a-jogallami-jogvedelem>
- MARIQUE–SLAUTSKY (2017) = Yseult MARIQUE – Emmanuel SLAUTSKY: Freedom of Information in France – Law and Practice. *EGPA 2017 Conference*, Milánó, 2017. augusztus 28. – szeptember 1. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3033917> [Később megjelent az alábbi helyen: Dacian C. DRAGOS – Albert T. MARSEILLE – Polonca KOVAČ (Eds.): *The Laws of Transparency in Action: A European Perspective*. London – New York, Palgrave Macmillan, 2018. 73–118. A hivatkozások a konferenciaelőadás elektronikus dokumentumának oldalszámaira mutatnak.]
- MÁRKI (2021) = MÁRKI Dávid: *Az igazságszolgáltatás nyilvánosságának alkotmányjogi vizsgálata, különös tekintettel a büntetőeljárás nyilvánossága és a sajtó kapcsolatából adódó alapjogi kollíziókra* [Doktori értekezés]. Szeged, Szegedi Tudományegyetem, 2021. <https://doi.org/10.14232/phd.11059>
- MOLNÁR Erzsébet (2021) = MOLNÁR Erzsébet: Compliance és az üzleti titok. *Miskolci Jogi Szemle*, 2021/1. 48–63. <https://doi.org/10.32980/MJSz.2021.1.952>
- MOLNÁR Hella (2017) = MOLNÁR Hella: A közéleti szereplők személyiségi jogainak védelme. In: GÖRÖG Márta – MENYHÁRD Attila – KOLTAY András (szerk.): *A személyiség és védelme. Az Alaptörvény VI. cikkelyének érvényesülése a magyar jogrendszeren belül*. Budapest, ELTE Eötvös, 2017. 15–31. https://www.eltereader.hu/media/2018/04/Gorog_Menyhard_Koltay_Szemelyiseg__READER.pdf
- NAGY (2022) = NAGY Zoltán: Az állam közpénzügyi szabályozó szerepe a gazdaságban. *Miskolci Jogi Szemle*, 2022/2. 290–299. <https://doi.org/10.32980/MJSz.2022.2.2019>
- NAVRATIL et al. (2009a) = NAVRATIL Szonja – SIMON Éva – SZABÓ Máté Dániel – SZÉKELY Iván: *Az elektronikus információszabadság jogi garanciáinak felülvizsgálata*. Budapest, Eötvös Károly Intézet, 2009. https://ekint.org/lib/documents/1479478763-ekint_tanulmany_efoi_fv_nhit.pdf
- NAVRATIL et al. (2009b) = NAVRATIL Szonja – SIMON Éva – SZABÓ Máté Dániel – VISSY Beatrix: *Az igazságszolgáltatás nyilvánossága különös tekintettel a bírósági határozatok nyilvánosságára*. Budapest, Eötvös Károly Intézet, 2009. https://ekint.org/lib/documents/1479375906-birosagok_nyilvanossaga_2009.pdf
- PÁNOVICS (2010) = PÁNOVICS Attila: *Az Aarhusi Egyezmény és alkalmazása az Európai Unió jogában* [Doktori értekezés]. Pécs, Pécsi Tudományegyetem, 2010. <https://pea.lib.pte.hu/items/9f3e9075-616e-456f-8caa-f55396617769>
- PÁNOVICS (2013) = PÁNOVICS Attila: Társadalmi szervezetek környezeti jogai a gyakorlat fényében. *Közjogi Szemle*, 2013/2. 34–41.
- PÁNOVICS (2015) = PÁNOVICS Attila: Gondolatok a környezetjogi szabályozás korlátairól. In: CSICSEK Gábor – KISS Ibolya (szerk.): *XI. Kárpát-medencei Környezettudományi*

- Konferencia tanulmánykötete*. Pécs, Szentágothai János Szakkollégium, 2015. 133–145. https://kmkt15.ttk.pte.hu/wp-content/uploads/2016/01/KMKT15_Panovics_et_al.pdf
- PÁNOVICS (2020) = PÁNOVICS Attila: A civil szervezetek szerepe a környezeti felelősség érvényesítésében. *Pro Futuro*, 2020/2. 113–127. <https://doi.org/10.26521/PROFUTURO/2020/2/8504>
- PAP–SÜLYÖK (2021) = PAP, András László – SÜLYÖK, Márton: The role of NGOs in the access to public information: Extraordinary renditions and the absence of transparency. In: Mark B. SALTER (Ed.) *Mapping Transatlantic Security Relations. The EU, Canada and the war on terror*. London – New York, Routledge, 2021. 162–197.
- PATERSON–MCDONAGH (2010) = Moira PATERSON – Maeve McDONAGH: Freedom of Information: Taking Account of the Circumstances of Individual Applicants. *Public Law: the Constitutional and Administrative Law of the Commonwealth*, 2010/3. 505–529.
- PÉTERFALVI–HORVÁTH (2017) = PÉTERFALVI Attila – HORVÁTH Anett: A pártok gazdálkodásának átláthatósága és az információszabadság érvényesülésének megvalósulása. *Acta Humana*, 2017/2. 7–18. <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/actahumana/article/view/2234/1500>
- PETRIK (2001) = PETRIK Ferenc: *A személyiség jogi védelme. A sajtó-helyreigazítás*. Budapest, HVG-ORAC, 2001.
- POGÁCSÁS (2017a) = POGÁCSÁS Anett: Az alkotó ember személyiségvédelmének sajátos szerzői jogi kérdései. In: GÖRÖG Márta – MENYHÁRD Attila – KOLTAY András (szerk.): *A személyiség és védelme. Az Alaptörvény VI. cikkének érvényesülése a magyar jogrendszeren belül*. Budapest, ELTE Eötvös, 2017. 235–251. http://www.eltereader.hu/media/2018/04/Gorog_Menyhard_Koltay_Szemelyiseg__READER.pdf
- POGÁCSÁS (2017b) = POGÁCSÁS Anett: *Különbözőség az egységben. A szerzői jogi szabályozás differenciálódásának hatása a jogterület szerepére és hatékonyságára* [Doktori értekezés]. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2017. <https://publikacio.ppke.hu/id/eprint/1495/>
- PÖTTERS (2022) = Stephan PÖTTERS: Kapitel IX. Vorschriften für besondere Datenverarbeitungssituationen. In: Peter GOLA – Dirk HECKMANN (Hrsg.): *Datenschutz-Grundverordnung VO (EU) 2016/679, Bundesdatenschutzgesetz Kommentar*. München, C. H. Beck, 2022. 1032–1093.
- RÉVÉSZ (2021) = RÉVÉSZ Balázs: Alapfogalmak. In: PÉTERFALVI Attila – RÉVÉSZ Balázs – BUZÁS Péter (szerk.): *Magyarázat a GDPR-ról*. Budapest, Wolters Kluwer, 2021. 68–102.
- RÉVÉSZ–BUZÁS (2015) = RÉVÉSZ Balázs – BUZÁS Péter: Az információszabadság szerepe, jelentősége, aktuális kihívásai. *Statistikai Szemle*, 2015/11–12. 1070–1088. https://www.ksh.hu/statszemle_archive/2015/2015_11-12/2015_11-12_1070.pdf
- RÉVÉSZ–BUZÁS (2017) = RÉVÉSZ Balázs – BUZÁS Péter: A döntés megalapozását szolgáló adatok jogi helyzete. *Pázmány Law Working Papers*, 2017/21. https://plwp.eu/files/2017-21-Revesz_Buzas.pdf
- RÉVÉSZ–BUZÁS (2018a) = RÉVÉSZ Balázs – BUZÁS Péter: *Átláthatóság a közpénzügyekben*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

- RÉVÉSZ–BUZÁS (2018b) = RÉVÉSZ Balázs – BUZÁS Péter: *Az adatvédelem, az információszabadság és az integritás összefüggései*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- RÉVÉSZ–BUZÁS (2018c) = RÉVÉSZ Balázs – BUZÁS Péter: Közérdekű adat-e a piaci bevétel felhasználására vonatkozó információ? – Nyilvánosság a köztulajdonban álló gazdasági társaságok vonatkozásában. *Közjavak*, 2018/2. 4–8. https://kozjavakfolyoirat.hu/wp-content/uploads/2022/03/KOZJAVAK_2018_2szam_final_4_8.pdf
- SCHIFFER (2022) = SCHIFFER András: Egyetemi modellváltás és információszabadság. *Acta Humana* 2022/3. 141–160. <https://doi.org/10.32566/ah.2022.3.6>
- SCHULTZ (2022a) = SCHULTZ Márton: A 2021. évben hozott szellemi tulajdon-jogi tárgyú bírósági határozatok számossága, elvi tartalma és rövid tartalma. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 2022/6. 76–108. <https://www.szttnh.gov.hu/sw/static/file/202212-szemle.pdf>
- SCHULTZ (2022b) = SCHULTZ Márton: Az Infotv. nemzetközi szerződésbe ütköző rendelkezései: A Tromsøi Egyezmény Magyarországon, különös tekintettel a személyes adatok védelmére. *In Medias Res*, 2022/1. 31–48. <https://inmediasresfolyoirat.hu/imr/article/view/239/303>
- SCHULTZ (2023) = SCHULTZ Márton: A GDPR 85. cikke szerinti véleménynyilvánítási szabadsággal kapcsolatos újságírási célú adatkezelések főbb kérdései. *In Medias Res*, 2023/1. 91–108. <https://inmediasresfolyoirat.hu/imr/article/view/266/530>
- SCHULTZ (2024) = SCHULTZ Márton: Az anonimizálás és az újraazonosítás aktuális kérdései, különös tekintettel a bírósági határozatok felismerhetetlenné tételére. *In Medias Res*, 2024/1. 92–111. <https://inmediasresfolyoirat.hu/imr/article/view/304/569>
- SIKET (2023) = SIKET Judit: Az Alkotmánybíróság határozata a településrendezési szabályozási hatáskörök gyakorlásáról. *Jogesetek Magyarázata*, 2023/4. 25–33.
- STADLER–JÓKÚTI (2020) = STADLER Johanna – JÓKÚTI András: Bevezetés. In: LEGEZA Dénes (szerk.): *Iparjogvédelem*. Budapest, Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala, 2020. 15–27. <https://www.szttnh.gov.hu/kezdoldal/hirek/kiadvanyok/iparjogvedelem>
- SULYOK (2015) = SULYOK Katalin: Az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll döntése a nemzeti park igazgatóságok vagyongazdálkodási jogkörének csorbítása tárgyában. *Jogesetek Magyarázata*, 2015/4. 17–26.
- SULYOK (2022) = SULYOK Katalin: Klímaperek trendjei nemzeti bíróságok és a nemzetközi bírói fórumok gyakorlatában. In: Társadalmi Reflexió Intézet: *A jogérvényesítés lehetőségei a klímaváltozás elleni küzdelemben Magyarországon*. Budapest, 2022. <https://edit.elte.hu/xmlui/handle/10831/84995>
- SZABÓ et al. (2019) = SZABÓ Máté Dániel – MAJTÉNYI László – MAKÓ Bianka: Az információs jogok mint szabadságjogok. In: CZÉKMANN Zsolt (szerk.): *Infokommunikációs jog*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 201–226. https://nkrepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/14474/Web_PDF_infokommunikacios_jog_2019.pdf?sequence=1#page=202
- SZIKLAY (2011) = SZIKLAY Júlia: *Az információs jogok kialakulása, fejlődése és társadalmi hatása* [Doktori értekezés]. Pécs, Pécsi Tudományegyetem, 2011. <https://pea.lib.pte.hu/items/d155cd18-2aa2-4f17-9310-0b113f15091d>

- SZIKLAY (2020) = SZIKLAY Júlia: Visszaemlékezés a kezdetekre – az alapjogvédő ombudsman. In: PÉTERFALVI Attila (szerk.): *Szemelvények az információs jogok felügyeletének első 25 évéből*. Budapest, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, 2020. 5–27. <https://naih.hu/files/NAIH-jubileumi-szemelvények-az-informacios-jogok.pdf>
- SZIKLAY (2023a) = SZIKLAY Júlia: Merre tovább, magyar információszabadság? *Országút Online*, 2023/5. https://infoszab.hu/sites/default/files/2023-04/_sziklay.pdf
- SZIKLAY (2023b) = SZIKLAY Júlia: Visszatekintés a NAIH információszabadsággal kapcsolatos felügyeleti tevékenységének eredményeire ötévi távlatból. *Acta Humana*, 2023/4. 115–132. <https://doi.org/10.32566/ah.2023.4.7>
- SZIKSZAI (2021) = SZIKSZAI Marcell: A sui generis információszabadság fejlődésének története. *Miskolci Jogtudó*, 2021/1. 79–88. https://jogtudo.uni-miskolc.hu/files/14421/9_SzikszaiM_MJ2021iss1art9.pdf
- SZŐKE (2018a) = SZŐKE Gergely László: Gondolatok a hazai titokvédelmi szabályozás rendszeréről. *Jura*, 2018/2. 241–257. https://jura.ajk.pte.hu/JURA_2018_2.pdf
- SZŐKE (2018b) = SZŐKE Gergely László: Információszabadság és a közadatok újrahaznosítása: elhatárolás és kapcsolódási pontok. *Pro Publico Bono*, 2018/1. 160–179. <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbm/article/download/2789/2046/8206>
- SZŐKE (2019) = SZŐKE Gergely László: A közadatok újrahaznosítása – a szabályozás alapjai. In: CZÉKMANN Zsolt (szerk.): *Infokommunikációs jog*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 227–251. https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/14474/Web_PDF_infokommunikacios_jog_2019.pdf?sequence=1#page=228
- SZŐKE (2020) = SZŐKE Gergely László: *A közadatok újrahaznosításának európai és magyar szabályozása – eltérő lehetőségek?* Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020. <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/15985/A%20kozszerzoik%20ujrahaznositasanak%20europai%20es%20magyar%20szabalyozasa.pdf?sequence=1>
- SZUROVECH (2021) = SZUROVECH Illés: Elavult módszer, hiányos adatok: újabb részletek kerültek nyilvánosságra a magyar hatóság Szputnyik-jelentéséből. *444.hu*, 2021. december 23. <https://444.hu/2021/12/23/elavult-modszer-hianyas-adatok-ujabb-reszletek-kerultek-nyilvanossagra-a-magyar-hatosag-szputnyik-jelentesebol>
- TIMÁR (2023) = TIMÁR Adrienn: A szerző személyhez fűződő jogai. In: LEGEZA Dénes (szerk.): *Szerzői jog mindenkinek*. Budapest, Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala, 2023. 101–112. https://www.sztnh.gov.hu/kezdoldal/hirek/kiadvanyok/szerzoi-jog-mindenki-nek--2_-kiadas
- TÓTH J. (2009) = TÓTH J. Zoltán: Jogértelmezési módszerek a bírói gyakorlatban. *Jogelméleti Szemle*, 2009/4. 269–320. <https://ojs.elte.hu/jesz/issue/view/541/405>
- TÓTH J. (2017) = TÓTH J. Zoltán: A magyar bírói érvelés jellege: jogértelmezés és jogi érvelés a magyar felsőbíróságok gyakorlatában. *Iustum Aequum Salutare*, 2017/2. 121–138. https://ias.jak.ppke.hu/20172sz/10_TohtJZ_IAS_2017_2.pdf
- VÁRADI (2018) = VÁRADI Ágnes: Az Aarhusi Egyezmény értelmezésének egyes kérdései az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában. *Állam- és Jogtudomány*, 2018/2. 97–114. <https://jog.tk.hun-ren.hu/uploads/files/2018-02-VARADI.pdf>

- VEZENDI-VARGA (2023) = VEZENDI-VARGA Judit: A központi kormányzat és a helyi önkormányzatok nemzeti vagyona. In: HORVÁTH M. Tamás – BORDÁS Péter – VERZENDI-VARGA Judit (szerk.): *Államháztartási jog és közpénzügyek*. Debrecen, Debreceni Egyetemi kiadó, 2023. 93–106. <https://dea.lib.unideb.hu/server/api/core/bitstreams/0b204aca-a112-420b-b1f7-ec8c7b9dd892/content>
- WADHAM et al. (2013) = John WADHAM – Kelly HARRIS – Eric METCALFE: *Blackstone's Guide to The Freedom of Information Act 2000*. Oxford, Oxford University Press, 2013. 41.
- WORTHY (2014) = Benjamin WORTHY: *Access to Information in the UK and India*. (2014. 01. 16.) 10. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2579336>
- WORTHY (2019) = Benjamin WORTHY: *Freedom of Information in Europe: Creation, Context and Conflict*. (2019. 06. 24.) <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3409066>
- WORTHY–HAZELL (2013) = Benjamin WORTHY – Robert HAZELL: The Impact of the Freedom of Information Act in the UK. In: Nigel BOWLES – James T. HAMILTON – David LEVY (Eds.): *Transparency in Politics and the Media: Accountability and Open Government*. London, L. B. Tauris, 2013. 31–45.
- ZŐDI (2011) = ZŐDI Zsolt: A nemzeti adatvagyon és az elfelejtett irányelv. *Gazdaság és Jog*, 2011/10. 20–23.
- ZŐDI (2013) = ZŐDI Zsolt: A jogesetek publikálásának gyakorlata a common law országai-ban. *Kúriai Döntések*, 2013/5. 525–530.
- ZŐDI (2015) = ZŐDI Zsolt: Elvek és valóság Európában: a PSI irányelv érvényesülésének problémái: Miért nem szereti az európai közszféra megosztani az adatait a magánvállalkozásokkal? In: SÁRY Pál (szerk.): *Decem anni in Europaea Unione I. Jogtörténeti és jogelméleti tanulmányok*. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2015. 174–185.

Egyéb források

- Az európai adatvédelmi biztos és a spanyol adatvédelmi hatóság közös közleménye az anonimizálással kapcsolatos tíz nagy félreértésről, 2021, https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/papers/aepd-edps-joint-paper-10-misunderstandings-related_en
- Digitális Szabadság Bizottság: „Véleménynyilvánítás szabadsága érvényesülésének tapasztalatai az online térben” ülés. Jegyzőkönyv. 2020. 09. 14. 14:30, https://digitalis.szabadsag.kormany.hu/download/4/f9/a2000/20200930%20DSZB_jegyz%C5%91k%C3%B6nyv_HU.pdf
- GVH – Tájékoztató az üzleti titokra, illetve magántitokra vonatkozó nyilatkozatokról és a titokmentes iratok benyújtásáról. https://www.gvh.hu/data/cms1027494/szakmai_felhasznaloknak_ut_tajekoztato_2014_08_26.pdf
- Model Inter-American Law on Access to Public Information, 2010, <https://www.rti-rating.org/wp-content/uploads/OAS-model-Law.pdf>

ENSZ

UN Doc. A/CONF.151/26.

https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf

UN Doc. A/CONF.151/26/rev.1 I.L.M. 876.

[https://docs.un.org/en/A/CONF.151/26/Rev.1%20\(Vol.%20I\)](https://docs.un.org/en/A/CONF.151/26/Rev.1%20(Vol.%20I))

Európa Tanács

Baseline Evaluation Report on the implementation of the Council of Europe Convention on access to official documents (CETS No. 205 – Tromsø Convention). Európa Tanács kiadása, Strassbourg, 2024, <https://rm.coe.int/baseline-evaluation-report-hungary/1680b0f636>

Council of Europe: Recommendation CM/Rec(2011)7 on a new notion of media <https://edoc.coe.int/en/media/8019-recommendation-cmrec20117-on-a-new-notion-of-media.html>

Council of Europe: Recommendation No. R (81) 19 of the Committee of Ministers to member states on the access to information held by public authorities <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804f7a6e>

Európai Bizottság

EU Member States notifications to the European Commission under the GDPR https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/data-protection-eu/eu-member-states-notifications-european-commission-under-gdpr_en

NAIH

Adatszolgáltatási mátrix, avagy ki kicsoda az információs szabadság terén: https://infoszab.hu/sites/default/files/2022-12/Adatszolgáltatasi_matrix.pdf

A költségterítés szabályozása és gyakorlata, NAIH, 2022. szeptember 29., https://infoszab.hu/sites/default/files/2022-12/A_koltsegterites_szabalyozasa_es_gyakorlata.pdf

A NAIH éves beszámoló 2012–2023. <https://www.naih.hu/eves-beszamolok>

A Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság ajánlása az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 30. § (7) bekezdésének értelmezése tárgyában https://naih.hu/files/Ajanlas30--7_V2.pdf

A Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóságnak az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény módosításáról szóló tájékoztatója <https://naih.hu/dontesek-informacioszabadsag-tajekoztatok-kozlemenyek?download=581:tajekoztato-az-informacios-onrendelkezesi-jogrol-es-az-informacio-szabadsagrol-szolo-2011-evi-cxii-torveny-modositasarol>

- A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság tájékoztatója az elektronikus információszabadságról. 2018. június 7. <https://www.naih.hu/dontesek-informacio-szabadsag-tajekoztatok-kozlemenyek/file/132-a-nemzeti-adatvedelmi-es-informacio-szabadsag-hatosag-tajekoztatoja-az-elektronikus-informacioszabadsagrol>
- Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója 1995–1996. https://www.naih.hu/files/Adatvedelmi-bizt-beszamoloja-1995_1996.pdf
- Az adatvédelmi biztos beszámolóinak és állásfoglalásainak archív gyűjteménye: <https://www.naih.hu/archiv-dontesek/abi-archivum>
- KÖFOP Projekt, 4. kutatás, Kutatási jelentés https://www.infosab.hu/sites/default/files/2022-12/Osszefoglalo_kutatasi_jelentes_KUT4.pdf
- KÖFOP Projekt, Adatközlő Kisokos – ki tartozik az Infotv. hatálya alá? 2022. szeptember 29. https://infosab.hu/sites/default/files/2022-12/Adatközlő_Kisokos.pdf
- KÖFOP Projekt, Általános tájékoztató <https://naih.hu/kofo-2-2-6-vekop-18-2019-00001/altalanos-tajekoztato>
- KÖFOP Projekt, Helyzetelemzés. 4. kutatás. 2021. 263–265. https://infosab.hu/sites/default/files/2022-12/NAIH_Helyzetelemzes_4Kutatas.pdf
- KÖFOP Projekt, Közérdekű adatigénylés teljesítésének alapjául szolgáló mintaszabályzat https://infosab.hu/sites/default/files/2022-12/K%C3%B6z%C3%A9rdek%C5%B1_adatig%C3%A9nyl%C3%A9s_mintaszab%C3%A1lyzat.pdf
- KÖFOP Projekt, Összefoglaló jelentés döntéshozók részére https://infosab.hu/sites/default/files/2022-12/Osszefoglalo_jelentes_donteshozok_reszere.pdf
- KÖFOP Projekt, Összefoglaló tanulmány https://infosab.hu/sites/default/files/2022-12/O%CC%88sszefoglalo%CC%81_tanulm%C3%A1ny_0.pdf
- Közérdekű adatigénylés mintaszabályzat, NAIH, 2022, <https://infosab.hu/node/133>
- Önkormányzati útmutató az információszabadság biztosításához https://infosab.hu/sites/default/files/2022-12/Onkormanyzati_utmutato_az%20informacioszabadsag_biztositasahoz.pdf

Hivatkozott jogforrások

Nemzetközi egyezmények

- Aarhusi Egyezmény (kihirdette a 2001. évi LXXXI. törvény)
- Berni Unió Egyezmény (kihirdette az 1975. évi 4. törvényerejű rendelet)
- TRIPS Egyezmény (kihirdette az 1998. évi IX. törvény melléklete)
- Tromsøi Egyezmény (kihirdette a 2009. évi CXXXI. törvény)

Az Európai Unió jogforrásai

Rendeletek

Az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) 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 (általános adatvédelmi rendelet)

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/868 rendelete (2022. május 30.) az európai adatkormányzásról és az (EU) 2018/1724 rendelet módosításáról

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/2854 rendelete (2023. december 13.) a méltányos adathozzáférésre és -felhasználásra vonatkozó harmonizált szabályokról, valamint az (EU) 2017/2394 rendelet és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról (adat-rendelet)

Irányelvek

Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról

Az Európai Parlament és a Tanács 96/9/EK irányelve (1996. március 11.) az adatbázisok jogi védelméről

Az Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK irányelve (2003. január 28.) a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és a Tanács 2003/98/EK irányelve (2003. november 17.) a közzsféra információinak további felhasználásáról

Az Európai Parlament és a Tanács 2013/37/EU irányelve (2013. június 26.) a közzsféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelv módosításáról

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1024 irányelve (2019. június 20.) a nyílt hozzáférésű adatokról és a közzsféra információinak további felhasználásáról

A 95/46/EK irányelv 29-es cikke szerint létrehozott Adatvédelmi Munkacsoport véleménye

A 29. cikk szerinti munkacsoport anonimizálási technikákról szóló 05/2014. számú véleménye https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_hu.pdf

Magyar jogforrások

Alaptörvény

Törvények

1949. évi XX. törvény, A Magyar Köztársaság Alkotmánya
1975. évi 4. törvényerejű rendelet az irodalmi és a művészeti művek védelméről szóló 1886. szeptember 9-i Berni Egyezmény Párizsban, az 1971. évi július hó 24. napján felülvizsgált szövegének kihirdetéséről
1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról
1993. évi X. törvény a termékfelelősségről
1995. évi XXXIII. törvény a találmányok szabadalmi oltalmáról
1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól
1995. évi LXX. törvény az államtitokról és a szolgálati titokról
1995. évi LXVI. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről
1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról
1996. évi LXXXI. törvény a társasági adóról és osztalékadóról
1997. évi LXXXII. törvény a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról
1998. évi IX. törvény az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított, a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakesh-i Egyezmény és mellékleteinek kihirdetéséről
1999. évi LXXVI. törvény a szerzői jogról
2001. évi LXXXI. törvény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről
2001. évi CXX. törvény a tőkepiacról
2003. évi XXIV. törvény a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról
2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról
2005. évi XC. törvény az elektronikus információszabadságról
2005. évi CXXVII. törvény egyes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi feladat- és hatásköröket megállapító törvények európai közösségi jogi aktusnak való megfeleltetéssel összefüggő módosításáról
2007. évi CVI. törvény az állami vagyronról
2007. évi CXVII. törvény a foglalkoztatói nyugdíjról és intézményeiről
2007. évi CLII. törvény egyes vagyony nyilatkozat-tételi kötelezettségekről
2007. évi CLXXXI. törvény a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról
2009. évi CXXII. törvény a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről

2009. évi CXXXI. törvény az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférésről szóló Egyezményének kihirdetéséről
2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről
2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól
2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről
2010. évi CLVII. törvény a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről
2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról
2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról
2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról
2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről
2012. évi LXIII. törvény a közadatok újrahasznosításáról
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról
2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról
2013. évi XCI. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény módosításáról
2013. évi CCXXXV. törvény a behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezéséről
2013. évi CCXXXVII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról
2014. évi LXXVI. törvény a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról
2015. évi VII. törvény a Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos beruházásról, valamint az ezzel kapcsolatos egyes törvények módosításáról
2015. évi CXXIX. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény, továbbá egyes más törvények módosításáról
2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről
2016. évi XCIII. törvény a szerzői jogok és a szerzői joghoz kapcsolódó jogok közös kezeléséről
2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról
2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról
2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról
2017. évi CL. törvény az adózás rendjéről
2018. évi LIII. törvény a magánélet védelméről
2018. évi LIV. törvény az üzleti titok védelméről
2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról

2019. évi CVII. törvény a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról
2021. évi XCI. törvény a nemzeti adatvagyonról
2022. évi XL. törvény az Európai Bizottsággal való megegyezés érdekében az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény módosításáról
2022. évi LVI. törvény az Európai Bizottság kérésére egyes törvényeknek a kondicionalitási eljárás eredményes lezárása érdekében szükséges módosításáról
2022. évi LXII. törvény egyes törvények közadatokkal összefüggő módosításáról
2023. évi CI. törvény a nemzeti adatvagyon hasznosításának rendszeréről és az egyes szolgáltatásokról

Kormányrendeletek

- 156/1999. (XI. 3.) Korm. rendelet a Szerzői Jogi Szakértő Testület szervezetéről és működéséről
- 270/2002. (XII. 20.) Korm. rendelet az Iparjogvédelmi Szakértői Testület szervezetéről és működéséről
- 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egy-
séges közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az ada-
tintegrációra vonatkozó részletes szabályokról
- 311/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a nyilvánosság környezeti információkhoz való hozzá-
féréseinek rendjéről
- 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános
követelményeiről
- 301/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet a jogszabálytervezetek és szabályozási koncepciók köz-
zétételéről és véleményezéséről
- 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet a Nemzeti Jogszabálytárról
- 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról
- 301/2016. (IX. 30.) Korm. rendelet a közérdekű adat iránti igény teljesítéséért megállapít-
ható költségterítés mértékéről
- 607/2021. (XI. 5.) Korm. rendelet a nemzeti adatvagyon hasznosításával összefüggő egyes
részletszabályokról
- 499/2022. (XII. 8.) Korm. rendelet a Központi Információs Közadat-nyilvántartás részletsza-
bályairól

Kormányhatározat

- 1025/2024. (II. 14.) Korm. határozat a 2024–2025 közötti időszakra szóló középtávú Nem-
zeti Korrupcióellenes Stratégia, valamint az annak végrehajtására vonatkozó intézke-
dési terv elfogadásáról

Miniszteri rendeletek

- 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet a közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról
61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről

OBH utasítások

- 26/2019. (XI. 25.) OBH utasítás a bírósági határozatok anonimizálásával és közzétételével kapcsolatban a bíróságokra háruló feladatok végrehajtásáról
4/2021. (III. 12.) OBH utasítás a bírósági határozatok anonimizálásával és közzétételével kapcsolatban a bíróságokra háruló feladatok végrehajtásáról

Hivatkozott joggyakorlat

EJEB

- Leander kontra Svédország, no. 9248/81., 1987. március 26-i ítélet
Bladet Tromsø és Stensaaas kontra Norvégia, no. 21980/93., 1999. május 20-i ítélet
Loiseau kontra Franciaország, no. 46809/99., 2004. szeptember 28-i ítélet
Dammann kontra Svájc, no. 77551/01., 2006. április 25-i ítélet
Társaság a Szabadságjogokért kontra Magyarország, no. 37374/05., 2009. április 14-i ítélet
Kenedi kontra Magyarország, no. 31475/05., 2009. május 26-i ítélet
Shapovalov kontra Ukrajna, no. 45835/05., 2012. július 31-i ítélet
Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország, no. 18030/11., 2016. november 8-i ítélet
Szurovecz kontra Magyarország, no. 15428/16., 2019. október 8-i ítélet
Herbai kontra Magyarország, no. 11608/15., 2019. november 5-i ítélet
Halet kontra Luxemburg, no. 21884/18., 2021. május 11-i ítélet

EUB

- C-73/07. Tietosuojavaaltuutettu kontra Satakunnan Markkinapörssi Oy és Satamedia Oy
C-204/09. Flachglas Torgau GmbH kontra Bundesrepublik Deutschland
C-266/09. Stichting Natuur en Milieu és társai kontra College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden
C-71/10. Office of Communications kontra Information Commissioner
C-416/10. Jozef Križan és társai kontra Slovenská inšpekcia životného prostredia
C-515/11. Deutsche Umwelthilfe eV kontra Bundesrepublik Deutschland
C-279/12. Fish Legal és Emily Shirley Information Commissioner és társai
C-288/12. Európai Bizottság kontra Magyarország
C-71/14. East Sussex County Council kontra Information Commissioner és társai
C-442/14. Bayer CropScience SA-NV és Stichting De Bijenstichting kontra College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden

- C-203/15. és C-698/15. sz. egyesített ügyek. Tele2 Sverige AB és Secretary of State for the Home Department kontra Post- och telestyrelsen és társai
 C-73/16. Peter Puškár kontra Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky és Kriminálny úrad finančnej správy
 C-345/17. Sergejs Buivids
 C-280/18. Alain Flausch és társai kontra Ypourgos Perivallontos kai Energeias és társa
 C-439/19. Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité)
 C-470/19. Friends of the Irish Environment Ltd. kontra Commissioner for Environmental Information
 C-619/19. Land Baden-Württemberg kontra D. R.

Német bíróságok

BVerwG, Urteil vom 21.03.2019 – 7 C 26.17.
 BGH, Urteil vom 27.07.2020 – VI ZR 405/18.

Alkotmánybíróság

- | | |
|------------------------------------|------------------------------------|
| 20/1990. (X. 4.) AB határozat | 3001/2018. (I. 10.) AB határozat |
| 15/1991. (IV. 13.) AB határozat | 3145/2018. (V. 7.) AB határozat |
| 30/1992. (V. 26.) AB határozat | 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat |
| 34/1994. (VI. 24.) AB határozat | 3254/2018. (VII. 17.) AB határozat |
| 36/1994. (VI. 24.) AB határozat | 13/2019. (IV. 8.) AB határozat |
| 12/2004. (IV. 7.) AB határozat | 3046/2019. (III. 14.) AB határozat |
| 21/2013. (VII. 19.) AB határozat | 3069/2019. (IV. 10.) AB határozat |
| 23/2013. (VII. 19.) AB határozat | 3070/2019. (IV. 10.) AB határozat |
| 2/2014. (I. 21.) AB határozat | 3147/2019. (VI. 26.) AB határozat |
| 5/2014. (II. 14.) AB határozat | 3190/2019. (VII. 16.) AB határozat |
| 7/2014. (III. 7.) AB határozat | 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat |
| 25/2014. (VII. 22.) AB határozat | 7/2020. (V. 13.) AB határozat |
| 28/2014. (IX. 29.) AB határozat | 3215/2020. (VI. 19.) AB határozat |
| 29/2014. (IX. 30.) AB határozat | 4/2021. (I. 22.) AB határozat |
| 4/2015. (II. 13.) AB határozat | 15/2021. (V. 13.) AB határozat |
| 3026/2015. (II. 9.) AB határozat | 3177/2022. (IV. 22.) AB határozat |
| 3056/2015. (III. 31.) AB határozat | 3/2023. (IV. 17.) AB határozat |
| 3100/2015. (V. 26.) AB határozat | 3233/2023. (VI. 2.) AB határozat |
| 6/2016. (III. 11.) AB határozat | 3378/2023. (VII. 27.) AB határozat |
| 7/2016. (IV. 6.) AB határozat | 3483/2023. (XI. 17.) AB határozat |
| 8/2016. (IV. 6.) AB határozat | |
| 34/2017. (XII. 11.) AB határozat | 3241/2015. (XII. 8.) AB végzés |
| 3077/2017. (IV. 28.) AB határozat | 3126/2018. (IV. 9.) AB végzés |
| 3171/2017. (VII. 14.) AB határozat | 3441/2020. (XII. 9.) AB végzés |
| 3/2018. (IV. 20.) AB határozat | |

Kúria / Legfelsőbb Bíróság

Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3.

Legfelsőbb Bíróság Pfv.21148/2009/6.

Kúria Gfv.30157/2023/5.

Kúria Kf.37736/2019/4.

Kúria Kfv.37318/2023/7.

Kúria Kfv.37532/2006/11.

Kúria Kfv.37911/2017/8.

Kúria Kfv.37033/2020/4.

Kúria Kfv.37100/2021/9.

Kúria Kfv.37278/2021/5.

Kúria Kfv.37351/2021/9.

Kúria Kvk.37570/2019/4.

Kúria Mfv.10248/2012/6.

Kúria Pfv.22096/2007/5.

Kúria Pfv.20871/2008/9.

Kúria Pfv.21941/2010/5.

Kúria Pfv.22144/2011/7.

Kúria Pfv.20015/2012/4.

Kúria Pfv.20197/2012/4.

Kúria Pfv.20389/2013/4.

Kúria Pfv.21454/2013/3.

Kúria Pfv.21729/2014/6.

Kúria Pfv.21976/2014/9.

Kúria Pfv.20130/2015/4.

Kúria Pfv.20170/2015/5.

Kúria Pfv.20253/2015/4.

Kúria Pfv.20663/2015/4.

Kúria Pfv.21580/2015/8.

Kúria Pfv.21842/2015/4.

Kúria Pfv.21861/2015/4.

Kúria Pfv.21235/2015/3.

Kúria Pfv.21535/2015/6.

Kúria Pfv.21579/2015/4.

Kúria Pfv.21842/2015/4.

Kúria Pfv.22026/2015/4.

Kúria Pfv.22104/2015/4.

Kúria Pfv.20150/2016/4.

Kúria Pfv.20229/2016/7.

Kúria Pfv.20276/2016/5.

Kúria Pfv.20391/2016/4.

Kúria Pfv.20430/2016/4.

Kúria Pfv.20529/2016/5.

Kúria Pfv.20543/2016/4.

Kúria Pfv.20783/2016/5.

Kúria Pfv.21420/2016/7.

Kúria Pfv.21470/2016/4.

Kúria Pfv.21475/2016/4.

Kúria Pfv.21503/2016/6.

Kúria Pfv.21551/2016/4.

Kúria Pfv.21567/2016/3.

Kúria Pfv.21670/2016/7.

Kúria Pfv.21749/2016/9.

Kúria Pfv.20076/2017/9.

Kúria Pfv.20268/2017/5.

Kúria Pfv.20733/2017/7.

Kúria Pfv.21137/2018/6.

Kúria Pfv.21175/2017/14.

Kúria Pfv.21831/2017/9.

Kúria Pfv.22166/2017/4.

Kúria Pfv.22339/2017/11.

Kúria Pfv.22349/2017/5.

Kúria Pfv.22360/2017/11.

Kúria Pfv.22466/2017/6.

Kúria Pfv.22614/2017/8.

Kúria Pfv.20014/2018/7.

Kúria Pfv.20028/2018/6.

Kúria Pfv.20067/2018/6.

Kúria Pfv.20069/2018/7.

Kúria Pfv.20157/2018/5.
Kúria Pfv.20303/2018/6.
Kúria Pfv.20387/2018/6.
Kúria Pfv.20718/2018/12.
Kúria Pfv.20767/2018/5.
Kúria Pfv.20840/2018/4.
Kúria Pfv.20877/2018/4.
Kúria Pfv.20886/2018/5.
Kúria Pfv.20966/2018/5.
Kúria Pfv.21135/2017/10.
Kúria Pfv.21157/2018/4.
Kúria Pfv.21519/2018/15.
Kúria Pfv.21639/2018/7.

Kúria Pfv.20148/2019/8.
Kúria Pfv.20305/2019/8.
Kúria Pfv.20370/2019/6.
Kúria Pfv.21116/2019/10.
Kúria Pfv.21250/2019/6.
Kúria Pfv.21767/2019/6.

Kúria Pfv.20223/2020/8.
Kúria Pfv.20274/2020/4.
Kúria Pfv.20656/2020/4.
Kúria Pfv.20752/2020/4.
Kúria Pfv.20901/2020/12.
Kúria Pfv.21010/2020/5.
Kúria Pfv.21093/2020/5.

Kúria Pfv.20282/2021/5.
Kúria Pfv.20440/2021/5.
Kúria Pfv.20501/2021/4.
Kúria Pfv.20613/2021/4.
Kúria Pfv.20685/2021/4.
Kúria Pfv.21293/2021/3.
Kúria Pfv.21486/2021/4.

Kúria Pfv.20058/2022/4.
Kúria Pfv.20116/2022/8.
Kúria Pfv.20156/2023/6.
Kúria Pfv.20257/2022/10.
Kúria Pfv.20258/2022/11.
Kúria Pfv.20521/2022/4.
Kúria Pfv.20861/2022/7.
Kúria Pfv.20908/2022/6.

Kúria Pfv.21019/2022/4.
Kúria Pfv.21063/2022/5.
Kúria Pfv.21112/2022/4.

Kúria Pfv.20109/2023/5.
Kúria Pfv.20430/2023/3.
Kúria Pfv.20962/2023/8.

EBH

EBH2001. 407.
EBH2013. P.16.

BH

BH2009. 81.
BH2018. 248.
BH2022. 16.

BDT

BDT2010. 2171.
BDT2018. 3808.

NAIH

NAIH-4927/2012/V
NAIH-4369/2012/V
NAIH-5724/2012/V

NAIH-725-2/2013/V5
NAIH-1921/2013/V
NAIH-1938-2/2013/T
NAIH-2309-11/2013/V

NAIH-419/2014/V
NAIH-614/2014/V
NAIH-2125/2014/V

NAIH/2015/1509/8/J
NAIH/2015/2141/5/V
NAIH/2015/4376/7/V
NAIH/2015/4710/2/V
NAIH/2015/4820/2/V

NAIH/2016/2504/27/H	NAIH/2020/1305
NAIH/2017/2138/V	NAIH/2020/1354
NAIH/2018/4196/V	NAIH/2020/1356
NAIH/2018/291/V	NAIH/2020/1435
NAIH/2018/436/V	NAIH/2020/1496
NAIH/2018/819/V	NAIH/2020/1800
NAIH/2018/1256/V	NAIH/2020/1819
NAIH/2018/1646/V	NAIH/2020/2813
NAIH/2018/2233/2/K	NAIH/2020/2365
NAIH/2018/3091/2/V	NAIH/2020/3433/2
NAIH/2018/3394/2/V	NAIH/2020/4014
NAIH/2018/6871/4/AV	NAIH/2020/4606
NAIH/2018/6137/2/V	NAIH/2020/5043
NAIH/2018/7338/V	NAIH/2020/5627
NAIH/2018/7429/2/V	NAIH/2020/5737
NAIH/2018/7054/2/V	NAIH/2020/6526
NAIH/2019/78	NAIH-6599/2020
NAIH/2019/8402	NAIH-6636/2020
NAIH/2019/13/11	NAIH/2020/6703
NAIH/2019/78	NAIH/2020/6790
NAIH/2019/1016	NAIH/2020/7554/2
NAIH/2019/1824	NAIH/2020/7681
NAIH/2019/2549	NAIH/2020/7971
NAIH/2019/3620/4	NAIH/2020/8134
NAIH/2019/4389	NAIH/2020/8491
NAIH/2019/5557/3	NAIH-272/2021
NAIH/2019/5627	NAIH-438-1/2021
NAIH/2019/5705	NAIH-1147/2021
NAIH/2019/6273/3	NAIH-1170/2021
NAIH/2019/7779	NAIH-2262/2021
NAIH/2020/233	NAIH-2329/2021
NAIH/2020/234	NAIH-2650/2021
NAIH/2020/239	NAIH-3136/2021
NAIH/2020/434	NAIH-3383/2021
NAIH/2020/755	NAIH-3532/2021
NAIH/2020/581	NAIH-3655/2021
NAIH/2020/583	NAIH-4045/2021
NAIH/2020/584	NAIH-5630-2/2021
NAIH/2020/838/2	NAIH-7363/2021
NAIH/2020/1057	NAIH-7367/2021
NAIH/2020/1154/9	NAIH-7368/2021
	NAIH-7707/2021
	NAIH-7913/2021
	NAIH-7914/2021

NAIH-7915/2021	NAIH-5501/2022
	NAIH-5801/2021
NAIH-166/2022	NAIH-6476-2/2022
NAIH-221/2022	NAIH-6479-11/2022
NAIH-252/2022	NAIH-6892/2022
NAIH-438-1/2021	NAIH-6902/2022
NAIH-962/2022	NAIH-6903/2022
NAIH-998/2022	NAIH-7194/2022
NAIH-1939/2022	NAIH-7570/2022
NAIH-1948/2022	NAIH-8317/2022
NAIH-2853-1/2022	
NAIH-2896-2/2022	NAIH-1096-16/2023
NAIH-2945/2022	NAIH-1563-2/2023
NAIH-3055/2022	NAIH-2086-9/2023
NAIH-3115/2022	NAIH-5259/2023
NAIH-3340/2022	NAIH-6367-2/2023
NAIH-4236/2022	NAIH-9099-2/2023
NAIH-4558/2021	
NAIH-4719/2022	NAIH-144-5/2024
NAIH-4929/2022	NAIH-12792-2/2024
NAIH-5224/2021	NAIH-13540-2/2024

Szerzői Jogi Szakértői Testület

- SZJSZT 27/2001. sz. szakvélemény – Szakvélemény szerzői jogi védelme, a szerzői jogok gyakorlása
- SZJSZT 12/2014. sz. szakvélemény – Hatóság vállalkozási szerződése alapján készült tanulmányok harmadik személyek számára való hozzáférhetősége

A sorozatban eddig megjelent kötetek

1. Apró István (szerk.): *Határon túli magyar nyelvű médiumok 2010/2011* (2012)
2. Dobos Ferenc: *Nemzeti identitás, asszimiláció és médiahasználat a határon túli magyarság körében 1999–2011* (2012)
3. Csink Lóránt – Mayer Annamária: *Variációk a szabályozásra. Önszabályozás, társszabályozás és szabályozó hatóság a médiajogban* (2012)
4. Sarkady Ildikó – Grad-Gyenge Anikó: *A média-értéklánc szerzői jogi vonatkozásai* (2012)
5. Koltay András (szerk.): *A médiaszabályozás két éve (2011–2012)* (2013)
6. Paál Vince (szerk.): *Magyar sajtószabadság és -szabályozás 1914–1989* (2013)
7. Horváth Attila: *A magyar sajtó története a szovjet típusú diktatúra idején* (2013)
8. Koltay András – Nyakas Levente (szerk.): *Összehasonlító médiajogi tanulmányok. A „közös európai minimum” azonosítása felé* (2014)
9. Dobos Ferenc – Megyeri Klára: *Nemzeti identitás, asszimiláció és médiahasználat a határon túli magyarság körében 2.* (2014)
10. Grad-Gyenge Anikó – Sarkady Ildikó: *Közös jogkezelés az audiovizuális médiában* (2014)
11. Apró István (szerk.): *Média és identitás* (2014)
12. Pruzsinszky Sándor: *Halhatatlan cenzúra* (2014)
13. Kóczián Sándor: *Gyermekevédelem a médiajogban* (2014)
14. Apró István – Paál Vince (szerk.): *A határon túli magyar sajtó Trianontól a XX. század végéig* (2014)
15. Kiss Zoltán – Szívi Gabriella: *A közszolgálati médiaszolgáltatás és a szellemi tulajdonjogok kapcsolódási pontjai és szabályozási környezete* (2015)
16. Dobos Ferenc: *A médiahasználat változása az erdélyi, felvidéki, kárpátaljai és vajdasági magyarság körében 2001–2014* (2015)
17. Grad-Gyenge Anikó: *Az audiovizuális archívumok szabályozási kerete – különös tekintettel a médiajogi és szerzői jogi rendelkezésekre* (2015)
18. Dobos Ferenc: *A médiahasználat változása az erdélyi, felvidéki, kárpátaljai és vajdasági magyarság körében 2001–2014/2* (2015)
19. Apró István (szerk.): *Média és identitás 2.* (2016)
20. Mezei Péter: *Jogkimerülés a szerzői jogban* (2016)
21. Koltay András – Andrej Školkay (szerk.): *Comparative media law practice: media regulatory authorities in the Visegrad countries: Vol. 1. Czech Republic and Slovakia* (2016)
22. Koltay András – Andrej Školkay (szerk.): *Comparative media law practice: media regulatory authorities in the Visegrad countries: Vol. 2. Poland and Hungary* (2016)
23. Makkai Béla: *Határon túli magyar sajtó – Trianon előtt* (2016)
24. Grad-Gyenge Anikó: *Film és szerzői jog – A megfilmesítési szerződés* (2016)
25. Köhidi Ákos: *Fájlcsere és felelőség* (2016)
26. Hajdú Dóra: *A törvény által előírt közös jogkezelés a magyar és a francia szerzői jogban* (2016)
27. Tóth J. Zoltán: *A büntetőjogi rágalalmazás és becsületsértés* (2017)
28. Kelemen Roland: *Az első világháború sajtójogi forrásai – Sajtójog a kivételes hatalom árnyékában* (2017)
29. Apró István (szerk.): *Határon túli magyar médiumok 2016* (2017)
30. Klein Tamás (szerk.): *Tanulmányok a technológia- és cyberjog néhány aktuális kérdéséről* (2018)

31. Kiss Zoltán Károly: *A kulturális tevékenységekre, valamint a médiaszolgáltatásra vonatkozó közteherviselési és jogdíjfizetési szabályok* (2018)
32. Merkovity Norbert: *A figyelemalapú politika a közösségi média korában* (2018)
33. Csapody Miklós: *Az „irányított nyilvánosság” és a „szerkezet megváltoztatása” Magyarországon* (2018)
34. Apró István (szerk.): *Média és identitás 3.* (2019)
35. Mák Ferenc: *Sajtó a Birodalom határán. Hírlapok és a nemzeti újjászületés a kiegyezés utáni Délvidéken* (2019)
36. Paál Vince: *Tanulmányok a magyar sajtószabadság történetéhez 1867–1944* (2019)
37. Kiss Zoltán Károly – Kiss Dóra Bernadett: *A vizuális művészetek és a jog – 1. A képzőművészet szabályozása* (2019)
38. Gálik Mihály – Csordás Tamás (szerk.): *A média gazdaságtanának kézikönyve* (2020)
39. Klestenitz Tibor: *Fejezetek az egyházi sajtó történetéből* (2020)
40. Klestenitz Tibor – Paál Vince (szerk.): *Médiatörténeti tanulmányok 2020* (2020)
41. Apró István (szerk.): *Média és identitás 4.* (2021)
42. Kiss Zoltán Károly: *A vizuális művészetek és a jog 2. Az építéset, a fotóművészet és az alkalmazott művészetek jogi szabályozása* (2021)
43. Apró István (szerk.): *Magyar médiaműhelyek a Kárpát-medencében* (2021)
44. Grad-Gyenge Anikó: *Egy modern szerzői jog* (2022) (Online kiadvány!)
45. Szadai Károly (szerk.): *VV10 – Egy valóságshow valósága* (2022)
46. Dobos Ferenc: *Isaurától az 5G-ig. A médiahasználat változása 2001 és 2021 között a határon túli magyarság körében* (2022)
47. Gyulay Dániel: *Becsület csorbitásának vizsgálata a tényállásszerű és jogellenességet nélkülöző cselekmények körében* (2023)
48. Paál Vince (szerk.): *Médiatörténeti mozaikok 2022* (2023)
49. Kiss Zoltán Károly: *A vizuális és az audiovizuális alkotók díjazása* (2023)
50. Farkas Ádám – Kelemen Roland: *Nemzeti biztonság és kibertér* (2024)
51. Szadai Károly (szerk.): *Szabályozott valóságkonstrukció – szerepek, normák, stratégiák a ValóVilág 11-ben* (2024)
52. Apró István (szerk.): *Média és identitás 5.* (2024)
53. Lendvai Gergely Ferenc – Papp János Tamás (szerk.): *Digitális Dilemmák – Fiatal kutatók válogatott tanulmányai a közösségi média egyes szabályozási kérdéseiről* (2025)
54. Borvendég Zsuzsanna – Paál Vince (szerk.): *A nyílt cenzúráról a szabadság illúziójáig – Propagandisták, ügynökök és ellenzékiek a Kádár-rendszer sajtóéletében* (2025)
55. Andok Mónika – Nyakas Levente (szerk.): *„A közvélemény vizsgálódását tehát azzal kell kezdenünk...” – Emlékkötet Walter Lippmann: Public Opinion című művének centenáriuma* (2025)
56. Tóth András – Koltay András (szerk.): *Influenszerek jogi kézikönyve* (2025)
57. Paál Vince – Sz. Nagy Gábor (szerk.): *Médiatörténeti mozaikok 2023* (2025)
58. Velegi Dorottya – Firniksz Judit: *Digitális gazdaság akadályok nélkül – Egyenlő esélyű hozzáférés a digitális piacokon* (2025)
59. Kiss Zoltán Károly: *A művészet, a jog és a tudomány metszéspontjai – Válogatott tanulmányok* (2025)

Médiatudományi Intézet, Budapest
A kiadásért felel Nyakas Levente
Tördelő: Filei Nikoletta
Megjelent 14,5 (B/5) ív terjedelemben, 300 példányban
Médiatudományi Könyvtár: ISSN 2063-5222
Médiatudományi Könyvtár 60.: ISBN 978-615-5302-56-5