



Pázmány Law Working Papers
2017/21

Révész Balázs – Buzás Péter

**A döntés megalapozását szolgáló
adatok jogi helyzete**

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Pázmány Péter Catholic University Budapest
<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

A döntés megalapozását szolgáló adatok jogi helyzete¹

Bevezetés

Az információs szabadság a demokratikus jogállam és társadalom létrejötté, fenntartása és működése szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír. A nyilvánosság ereje az abszolút hatalomgyakorlás legfontosabb korlátját jelenti. Az állampolgárok általa ellenőrizhetik a választott testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás és az igazságszolgáltatás működésének jogszerűségét és hatékonyságát.²

A közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jog kiterjed döntésekre, az azokat alátámasztó indokokra és a döntéshozatalban résztvevők szakmai álláspontjaira, ellenvéleményeire is.³ A transzparenciához fűződő közérdek azonban gyakran konfliktusba kerül a közhatalmi tevékenység hatékony és befolyástól ellátásához fűződő alapvető demokratikus elvárásokkal.⁴ A köztisztviselői munka színvonalát és hatékonyságát az garantálja a legjobban, amennyiben „a köztisztviselők döntés-előkészítése szabadon, informálisan és a nyilvánosság nyomásától mentesen folyik”.⁵ A közvélemény nyomása ugyanakkor akadályozhatja vagy akár meg is hiúsíthatja a megfelelő döntés meghozatalát.⁶ Az egymással versengő érdekek közötti megfelelő egyensúly kialakítását célozzák a döntés megalapozását szolgáló adatok nyilvánosságának korlátozhatóságára vonatkozó jogszabályi előírások.⁷

Jelen tanulmány célja bemutatni a döntés megalapozását szolgáló adatok jogi helyzetét a hatályos jogszabályi keretekre, valamint az azokhoz kapcsolódó jogalkalmazói gyakorlatra tekintettel. Elemzésünk alapvetően két kérdést jár körbe. Először arra keresi a választ, hogy mit takar a döntés megalapozását szolgáló adatok fogalma. Ennek érdekében vizsgálja, hogy milyen szervek, mely adatai esetében lehet egyáltalán szó döntés-előkészítő jellegről, és hogy azok milyen módon viszonyulnak magához a döntéshez. A tanulmány második részében kerülnek bemutatásra a döntés megalapozását szolgáló adatok fajtái, a nyilvánosságuk korlátozásához fűződő közérdekek, illetőleg a korlátozás alóli kivételek. Végezetül a tanulmány ismerteti

¹ Jelen tanulmány az Alkotmánybíróság és a Kúria közös, az Alaptörvény hatásait bemutató kutatási pályázata keretében elkészült „A nemzeti vagyoni felhasználásával kapcsolatos adatok nyilvánossága a gyakorlatban” c. tanulmány (szerzők: Péterfalvi Attila, Révész Balázs és Buzás Péter) vonatkozó fejezetének átdolgozott, kibővített változata.

² 32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 183-184.

³ 32/2006. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2006, 430,

⁴ Vö. Nemzeti Hitvallás: „Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi”.

⁵ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 190-191.; 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [43]; 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [37].

⁶ Majtényi László: Az információs szabadságok. Complex Kiadó, Budapest, 2006. 195.

⁷ 655/B/1995. AB határozat, ABH 1997, 604, 607.; 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [42].

azokat az eljárási jellegű kötelezettségeket, amelyek a közfeladatot ellátó szerveket a döntés megalapozását szolgáló adatok nyilvánosságának korlátozása tekintetében terhelik.

1. Fogalom-meghatározás

Az információszabadság a véleménynyilvánítás szabadságához, illetve a sajtószabadsághoz hasonló alkotmányos védelmet élvező alapjog. Ez azonban nem jelenti azt, hogy abszolút jellegű, korlátozhatatlan. A nyilvánosság-korlátozás esetköreit az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 27. §-a tartalmazza, amely – többek között lehetővé teszi – az adatigénylés elutasítását abban az esetben, amennyiben az a döntés megalapozását szolgáló adatokra irányul.⁸

A hatályos jogszabályban foglalt fogalom-meghatározás szerint a döntés megalapozását szolgáló adatok körébe azok az információk sorolhatók, amelyek a közfeladatot ellátó szervek feladat- és hatáskörébe tartozó döntések meghozatalára irányuló eljárás során készítették vagy rögzítették, és amelyek az adott döntése megalapozását szolgálják.⁹ Ennek megfelelően vizsgálható: (1) az adatot keletkeztető szerv és az (2) az adatok jellege.

1.1. A közfeladatot ellátó szerv

Az információszabadsággal kapcsolatos konkrét jogszabályi előírások címzettjei az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervek vagy személyek (a továbbiakban együtt: közfeladatot ellátó szerv).¹⁰ A vonatkozó törvények ugyanakkor nem tartalmaznak pontos felsorolást, meghatározást a tekintetben, hogy mely intézmények, vagy mely tisztséget betöltő személyek tartoznak ebbe a körbe. A közfeladatot ellátó szervei minőséget ezért mindig csak adott szerv vagy személy kapcsán, az irányadó jogszabályok és körülményeinek messzemenő figyelembe vételével lehet megállapítani. Általánosságban azonban elmondható, hogy e fogalom tágan értelmezendő, abba a köz érdekében végzett különböző állami és önkormányzati tevékenységek széles körét bele kell érteni.¹¹

⁸ A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényben 2005. előtt alkalmazott „belső használatú”, illetve „döntés-előkészítéssel” összefüggő adat fogalmi tisztázatlansága, differenciálatlansága, együttes használata, és az e fogalmakkal összefüggésben kialakult jogalkalmazói gyakorlat olyan súlyos szabályozási hiányt jelentett, amely a közérdekű adatok nyilvánosságához való alkotmányos alapjog szükségtelen és aránytalan korlátozását eredményezte (l. 12/2004. (IV. 7.) AB határozat).

⁹ Vö. Infotv. 27. § (5) bekezdés.

¹⁰ Infotv. 26. § (1) bekezdés és 37. §.

¹¹ Megjegyezzük, hogy a vonatkozó rendelkezések alapvetően nem tesznek érdemben különbséget abban a vonatkozásban, hogy az átláthatósággal kapcsolatos előírások címzettjei jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek, hatóságok, vagy pedig meghatározott pozíciókat betöltő vagy tevékenységet végző természetes személyek (Majtényi László: Az információs szabadságok i.m. 244.)

A közfeladat ellátó jelleg meghatározásával összefüggésben alapvetően két megközelítés érvényesül a hazai jogrendszerben. Az első, feladatorientált meghatározás az adott szerv vagy személy által ellátott funkciókat veszi figyelembe. Ebben az esetben kérdésként tehát az merül fel, hogy létezik-e állami, önkormányzati vagy egyéb jogszabályban meghatározott feladat, amelyet az adott entitás lát el. A második, vagyon-alapú definíció ezzel szemben a közpénzek felhasználására, a közvagyonnal való gazdálkodás tényére helyezi a hangsúlyt. Itt tehát az információs szabadsággal kapcsolatos kötelezettségek önmagukban abból a tényből erednek, hogy egy szerv az említett javakat hasznosítja.

1.1.1. A feladaton alapuló közfeladatot ellátó jelleg

A feladatorientált megközelítés kiindulópontja tehát közfeladat meghatározása. Ilyennek minősül minden olyan tevékenység, amelyet „egyébként az államnak vagy a helyi önkormányzatnak kellene megvalósítania”.¹² Hagyományosan közfeladatot ellátó szervek a központi vagy autonóm államigazgatási szervek, a kormányhivatalok, a rendvédelmi szervek és az önálló szabályozó szervek. Ide sorolandók a különböző önkormányzatok és azok szervei, valamint az olyan tisztségeket betöltő vagy feladatokat ellátó személyek, akik a tevékenységüket jogszabályok alapján, azok keretei között végzik. Általánosságban tehát elmondható, hogy a közigazgatás két alrendszeréhez, azaz az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás körébe tartozó szervek, továbbá a jogszabály által létrehozott, valamint a jogszabályban meghatározott feladatkörrel rendelkező szervek, személyek vonatkozásában a közfeladatot ellátó jelleg nem vitatható. Emellett számos példát találhatunk a jogrendszerünkben az „atipikus” közfeladatot ellátó szervekre is.

Az állami feladatok számba vétele és összegyűjtése meghaladná a jelen kutatás kereteit. Az állam által ellátandó közfeladatok közé mindenekelőtt az Alaptörvényben, valamint az abban foglaltakkal összefüggésben elfogadott jogszabályokban az állam, annak szervei és hatóságai számára kijelölt hatáskörök tartoznak. E tevékenységek felölelik a végrehajtó (például: közigazgatás, az állampolgárok számára nyújtott szolgáltatások stb.) és a törvényhozó hatalom kötelezettségeit, valamint az állam igazságszolgáltatás tekintetében megvalósuló feladatait.

Az önkormányzatok feladatai, noha összetettségükben nem maradnak el az állam által ellátandó feladatoktól, már könnyebben behatárolhatók. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 10. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatásköröket. Ebben a körben egyrészt köteles biztosítani az Möt. 13. §-ában meghatározott helyi önkormányzati

¹² 16/1998. (V. 8.) AB határozat.

feladatokat.¹³ Másrészt – az Mötv. 10. § (2) bekezdésére tekintettel – a „önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes”.

A közfeladat fogalma ugyanakkor szélesebb pusztán az állami vagy önkormányzati feladatok, gyakorlásánál. „Közfeladatnak minősül az is, ha az állam valamely szakma teljességét érintő kérdésekben való tanácsadó közreműködés céljából hoz létre köztestületet úgy, hogy az e feladat ellátásához szükséges szervezettel és hatáskörökkel is ellátja. Közfeladatot láthat el az olyan ágazati önkormányzat is, amely az adott hivatás minden gyakorlója számára a foglalkozás szabályait érintő normaalkotást végez, s ezeket szankcionálja”.¹⁴ A köztestületek ugyanis e feladatok megvalósítása során is részben közhatalmi jogosítványokkal élnek, ugyanakkor a határok az átruházott közigazgatási és egyéb – például belső igazgatási – feladatok között nem élesek.

1.1.2. A vagyongazdálkodáson alapuló közfeladatot ellátó jelleg

A vagyon-alapú megközelítés értelmében – az átláthatóság és a közélet tisztaságának alaptörvényi követelményeire tekintettel – közfeladatot ellátó szervnek minősülnek a közpénzzel gazdálkodó szervezetek és személyek is e tevékenységükkel összefüggésben.¹⁵ Ennek alapját az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése képezi, amelynek a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának követelményét, a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adattá minősítését alkotmányos rangra emelte.¹⁶ E rendelkezés értelmében „[a] közpénzekkel

¹³ Ezek a következők: 1. településfejlesztés, településrendezés; 2. településüzemeltetés; 3. a közterületek, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmény elnevezése; 4. egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások; 5. környezet-egészségügy; 6. óvodai ellátás; 7. kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása; filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme; a helyi közművelődési tevékenység támogatása; 8. gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások, valamint szociális szolgáltatások és ellátások, amelyek keretében települési támogatás állapítható meg; 9. lakás- és helyiséggazdálkodás; 10. a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása; 11. helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás; 12. honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás; 13. helyi adóval, gazdaságszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok; 14. a kistermelők, őstermelők számára – jogszabályban meghatározott termékeik – értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is; 15. sport, ifjúsági ügyek; 16. nemzetiségi ügyek; 17. közreműködés a település közbiztonságának biztosításában; 18. helyi közösségi közlekedés biztosítása; 19. hulladékgazdálkodás; 20. távhőszolgáltatás; 21. víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül. Emellett törvény a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó más helyi önkormányzati feladatot is megállapíthat.

¹⁴ 16/1998. (V. 8.) AB határozat.

¹⁵ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [33] és [35]; 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [42].

¹⁶ A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság 2011-2012. évi Beszámolója, 29. (<http://naih.hu/files/NAIH-2012-Beszamoloja-vegleges-web.pdf>; letöltés: 2017-05-05).

gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni”.

Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló vagyon megőrzésére, védelmére és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásra vonatkozó követelményeket a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) szabályozza. Az Nvtv. 1. § (2) bekezdése sorolja fel a nemzeti vagyon körébe tartozó vagyonelemeket.¹⁷ Az Nvtv. – sarkalatosnak minősülő – 7. §-a ezzel összefüggésben kimondja, hogy a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása, amelynek érdekében a nemzeti vagyont átlátható, hatékony és költségtakarékos módon kell működtetni. Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Ávtv.) 5. § (2) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy minden az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül.¹⁸

Összességében elmondható, hogy vonatkozó jogszabályi előírások többszörösen biztosítják a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságát. A transzparencia követelménye alkotmányos és törvényi szinten is kifejezésre jut. Következésképpen az ebbe a körbe tartozó információk megismerését az érintett szervezetek, mint közfeladatot ellátó szervek kötelesek biztosítani.

1.1.3. A köztulajdonban álló gazdasági társaságok mint közfeladatot ellátó szervek

Az állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok közfeladatot ellátói minőségét több ténybeli érv is megalapozza. Egyrészt ezek az entitások tevékenységek, feladatok széles körét ellátják. A feladatorientált megközelítésre tekintetében azonban kiemelendő, hogy az általuk kezelt közpénzek és nemzeti vagyon elsődleges rendeltetése nem lehet más, mint közfeladat ellátása.¹⁹ Ezért

¹⁷ Ezek különösen: az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolgok; az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő dolog; az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő pénzügyi eszközök, továbbá az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedések; az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető bármely vagyoni értékkel rendelkező jogosultság, amelyet jogszabály vagyoni értékű jogként nevesít; Magyarország határa által körbezárt terület feletti légtér; az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló törvény szerinti kibocsátási egység és légiközlekedési kibocsátási egység, valamint az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló törvény szerinti kiotói egység; állami vagy helyi önkormányzati fenntartású közgyűjtemény saját gyűjteményében nyilvántartott kulturális javak körébe tartozó dolog; a régészeti lelet; a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló törvény szerinti nemzeti adatvagyon.

¹⁸ Állami vagyon körébe tartoznak: az állam tulajdonában lévő dolog, valamint a dolog módjára hasznosítható természeti erő; mindazon vagyon, amely vonatkozásában törvény az állam kizárólagos tulajdonjogát nevesíti; az állam tulajdonában lévő tagsági jogviszonyt megtestesítő értékpapír, illetve az államot megillető egyéb társasági részesedés; az államot megillető olyan immateriális, vagyoni értékkel rendelkező jogosultság, amelyet jogszabály vagyoni értékű jogként nevesít; az állam tulajdonában lévő pénzügyi eszközök.

¹⁹ Nvtv. 7. §-a.

kizárólag állami vagy önkormányzati feladatok ellátása céljából lehet állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságot létrehozni és működtetni.

Egyes esetekben maguk a jogszabályok nevesítik azokat a konkrét gazdasági társaságokat, amelyek kiemelt közfeladatokat látnak el. Példaként említhető a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB), amelynek működési kereteit az Alaptörvény és a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: MNBtv.) jelöli ki. Az MNB egy kizárólagos állam tulajdonban álló részvénytársaság, amely felelős a monetáris politikáért, illetve felügyeli a pénzügyi közvetítőrendszert. Tevékenységének elsődleges célja pedig az árstabilitás elérése és fenntartása. Az MNB tehát „az ország pénzügyi rendszerét irányító és ellenőrző, kizárólagos állami tulajdonban álló, részvénytársasági formában működő szervezetként [...] vitathatatlanul közfeladatot lát el”.²⁰ Az állami működés szempontjából kiemelt feladatok ellátására hatáskörrel rendelkező közfeladatot ellátó szerv továbbá az Államadósság Kezelő Központ, illetve a Magyar Posta.²¹

A törvények azonban nem csak az állami feladatokat ellátó szervek, hanem piacorientált társaságok vonatkozásában is tartalmazhatnak közfeladatra vonatkozó rendelkezéseket. Ebben a körben kiemelendő a Magyar Export-Import Bank (a továbbiakban: Eximbank) és a Magyar Exporthitel Biztosító.²² Előbbi az állam tulajdonában álló szakosított hitelintézet, amely a Magyar Export-Import Bank Részvénytársaságról és a Magyar Exporthitel Biztosító Részvénytársaságról szóló 1994. évi XLII. törvény 2. §-ában meghatározott feladatokat látja el.²³ E tevékenységek vonatkozásában Eximbank közfeladatot ellátó szervnek minősül.²⁴ Ugyanígy köteles eleget tenni az információs szabadságból eredő kötelezettségeknek a Magyar Fejlesztési Bank is.²⁵

Máskor a jogszabályok a közfeladatot ellátó szervek egy meghatározott körének vonatkozásában tartalmazznak előírásokat. Ide tartoznak többek között az egyes közműszolgáltató cégek, amelyekkel összefüggésben az Infotv. 26. § (3) bekezdése –

²⁰ 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [16]; lásd még NAIH/2015/3370/6/V.

²¹ Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 11-14/A. §-ok; a postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény 18. §.

²² A Magyar Export-Import Bank Részvénytársaságról és a Magyar Exporthitel Biztosító Részvénytársaságról szóló 1994. évi XLII. törvény.

²³ Ezek többek között a következő tevékenységek: a magyar áruk és szolgáltatások exportjához, a beszállítói ügyletekhez, az exportcélú befektetésekhez, a belföldi székhelyű gazdálkodó szervezet nemzetközi versenyképességet javító befektetéseihez, beruházásaihoz, forgóeszközigényeihez, a nemzetközi segélyügyletekhez, a magyar befektetők külföldi befektetéseihez, valamint az importhoz, továbbá Magyarországon megvalósuló külföldi beruházásokhoz és azok érdekében létrejött jogviszonyokhoz kapcsolódó pénzügyi szolgáltatási, kiegészítő pénzügyi szolgáltatási és befektetési szolgáltatási tevékenységek; a nemzetközi fejlesztési együttműködési célú segélyügyletekhez, valamint nemzetközi fejlesztési célú alap alapításához, illetve ahhoz történő csatlakozáshoz kapcsolódóan az alábbi tevékenység; segélyhitelt nyújthat a magyar árukat, szolgáltatásokat megvásároló, igénybe vevő deviza-külföldieknek, és kedvező kamatozású hiteleket nyújthat a külön rendeletben foglalt feltételek mellett.

²⁴ NAIH/2015/7059/5/V.

²⁵ A Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló 2001. évi XX. törvény; ABI-3443-5/2010/K.

általános jelleggel – kimondja, hogy törvény eltérő rendelkezése hiányában „közérdekből nyilvános adat 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”. Az említett szervek tevékenységét – többek között – a földgáz- és a villamos energia ellátást, valamint a hulladékgazdálkodás rendjét szabályozó törvények határozzák meg.²⁶ A Fővárosi Ítéltábla az egyik ítéletében megállapította például, hogy – az Infotv. 26. § (3) bekezdésére tekintettel – a gázszolgáltató a „tulajdonában álló kedvezményezett minden üzleti tevékenységét a távfűtésben részesülő fogyasztók ellátásbiztonsága érdekében, a távhő- és kapcsolatlan hőtermelő társaságoknak értékesítésre történő felajánlás céljából, a közintézményi felhasználók ellátásbiztonsága érdekében, valamint a távhőszolgáltatás versenyképességének megőrzése érdekében, azaz nem üzleti érdekből végzi”.²⁷ Ugyanígy közfeladatot ellátó személyek a víziközműszolgáltatást nyújtó társaságok is. Az Möt. 13. § (1) bekezdés 21. pontja értelmében a víziközmű-szolgáltatás helyi önkormányzati feladat feltéve, hogy a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint az ellátásért a helyi önkormányzat a felelős.²⁸

Az állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok ugyanakkor közpénzekkel gazdálkodnak. A tulajdonukban álló eszközök az állami vagy a nemzeti vagyron körébe tartoznak, e szervek így annak kezelésével, felhasználásával összefüggésben hoznak döntéseket. Következésképpen ezen entitások a vagyron-alapú megközelítés értelmében is kötelesek a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jog érvényre juttatására.

A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezetnek biztosítania kell a hozzáférést az általa kezelt közérdekű adatokhoz.²⁹ Példaként említhető a Vértesi Erőmű Zrt., amelyben a Magyar Villamos Művek Zrt. (a továbbiakban: MVM) meghatározó befolyással rendelkezett. Utóbbi kétség kívül jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek minősül, amely az általa kezelt közérdekű adatok megismerhetővé tételére köteles. Ugyanakkor az információszabadság aránytalan korlátozását jelentette volna az, ha az MVM meghatározó befolyása alatt álló, általa stratégiaileg irányított leányvállalat esetében az az átláthatóságot nem kellene biztosítani. Az Ávtv. 5. § (2) bekezdésének a közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos alapjog érvényesülésére figyelemmel történő értelmezéséből továbbá az következik, hogy „a közérdekű adatok nyilvánosságának biztosítása szempontjából a tartós állami tulajdonban lévő anyavállalat meghatározó befolyása alatt álló leányvállalatot is olyan gazdasági társaságnak kell tekinteni, amely közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó személynek minősül”.³⁰

²⁶ Lásd a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény, a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény és a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény.

²⁷ Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.21.467/2014/8.

²⁸ NAIH/2015/1331/6/V.

²⁹ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [35].

³⁰ 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [46];

Az MNB által a feladataival és elsődleges céljával összhangban alapított, többségi tulajdonában álló gazdasági társaságok részére az alapítás során juttatott vagyoni hozzájárulás forrása szükségképpen közpénz.³¹ Továbbá az MNB által „alapított gazdasági társaságban fennálló kizárólagos vagy többségi részesedése és pénzügyi eszközei tehát – közvetett – állami tulajdonnak minősülnek, nemzeti vagyonba tartoznak”.³² Ez alapján tehát az Nvtv. 7. §-ának alapvető rendelkezései az állami tulajdonban álló gazdasági társaságok és az általuk közpénzből alapított gazdasági társaságok esetében is alkalmazandó előírások. „Mindez azt jelenti, hogy a közfeladatot ellátó szerv meghatározó (legalább többségi) befolyása – irányítása – alatt álló gazdasági társaság a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervezetnek minősül, amely közpénzt kezel, s ezért főszabály szerint – önálló jogi személyisége (elkülönült jogalanyisége) ellenére is – a vonatkozó alaptörvényi és törvényi rendelkezések szerinti adatnyilvánosság biztosítására köteles”.³³

Az állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok közfeladatot ellátó szervi minősége azonban jóval szélesebb. A 3026/2015. (II. 9.) AB határozatban ugyanis elvi érveléssel mondta ki, hogy „[a]z Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből – különösen annak utolsó mondatából – [...] egyértelműen következik, hogy a közérdekű adatszolgáltatás kötelezettsége nem függvénye annak, hogy közérdekű adatot birtokló szervezet milyen szervtípusba tartozik, milyen tulajdonban van, milyen tevékenységet folytat, a közérdekű adatszolgáltatásra irányuló kötelezettséget önmagában megteremti az a tény, hogy a szervezet közérdekű adatot birtokol”.³⁴ Ebből következően az állami, illetve önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok a továbbiakban nem hivatkozhatnak arra a közérdekű adatigénylések teljesítésének kötelezettségével szemben, hogy ők nem közfeladatot ellátó szervnek minősülnek, mert nincs jogszabályban meghatározott feladatkörük.³⁵

1.2. A döntés megalapozását szolgáló adat

Az állami, önkormányzati, valamint az egyéb, jogszabályban meghatározott feladatok eredményes ellátása nagy mennyiségű, pontos és naprakész információ kezelését teszi szükségessé. A nyilvánosság-korlátozás kizárólag a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatásköre ellátásához szükséges döntés meghozatalára irányuló eljárás során keletkezett közérdekű vagy közérdekből nyilvános olyan adat lehet, amely az adott döntés megalapozását szolgálja. Meg kell tehát határozni, hogy mely információk tekinthetőek közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatoknak, illetőleg hogy azoknak milyen kapcsolatban kell állnia a döntéssel.

³¹ 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [19].

³² 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [21].

³³ 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [23].

³⁴ 3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [19].

³⁵ A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság Beszámolója a 2012. évi tevékenységéről, 82. (http://naih.hu/files/NAIH_BESZaMOLo_2012_net3.pdf; letöltés: 2017-05-05).

1.2.1. A közérdekű adatok

Az állami vagy önkormányzati, illetőleg a jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervek kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatuk ellátásával összefüggésben keletkezett információk vagy ismeretek közérdekű adatoknak minősülnek.³⁶ Amennyiben figyelembe vesszük a közfeladatot ellátó szervek fogalmánál kifejtetteket, akkor megállapítható, hogy ide sorolandó minden, e szervek tevékenységéhez köthető adat. Egyrészt minden olyan információ, amely – a feladatorientált megközelítés alapját képező – jogszabályban meghatározott közfeladatokra vonatkozik. Másrészt pedig az az adatok is közérdekűek, amelyek a nemzeti vagyon, illetve a közpénzek felhasználásával összefüggésben keletkeztek.

A közérdekű adat kívül esik a személyes adatokon.³⁷ Személyes adat ugyan nyilvánossá tehető és adott esetekben ugyanúgy, mint a nyilvánosságában nem korlátozott közérdekű adat publikálható, de ettől még nem válik közérdekű adattá. A közérdekű adat fogalmi teljesülésének éppen az egyik meghatározó kritériuma az, hogy nem lehet személyes adat, így az alapfogalmak szintjén is megjelenik a közszféra és a magánszféra elválasztásának óhaja.

A közérdekű adat bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret lehet, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől.³⁸ Ilyetén minősége tehát nem függ attól, hogy milyen formában (digitálisan vagy papíralapon, illetve elektronikusan), nyilvántartásba foglalva, avagy rendszertelenül áll-e a szerv rendelkezésére.

A törvény példaként említi a közfeladatot ellátó szervek hatáskörére és illetékességére vonatkozó információkat, így ilyenként tekintünk a szerv jogszabályban körülhatárolt feladataira, az alapító okiratának tartalmára és minden, a működését meghatározó és befolyásoló jogszabály, eljárását megalapozó szabályzatra, avagy kibocsátott normáira, aktusaira.³⁹ A szervezeti felépítés, struktúra is ebbe a fogalmi körbe tartozik csakúgy, mint a szerv szakmai tevékenysége és az annak eredményességére kiterjedő értékelése (pl. Állami Számvevőszék vizsgálata, Kormányzati Ellenőrzési Hivatal vizsgálata eredményei, független auditok, szakértői értékelések akár a vagyonkimutatások adatai).⁴⁰ Végezetül ki kell emelni e szervek gazdálkodására és az általuk megkötött szerződésekre vonatkozó adatok közérdekű minőségét.

³⁶ Infotv. 3. § 5. pont.

³⁷ Az Infotv. 3. § 5. pontjában szereplő fogalom-meghatározás explicite kizárja a személyes adatok a közérdekű adatok köréből.

³⁸ Infotv. 3. § 5. pont.

³⁹ Uo.

⁴⁰ L. például 6/2016. (III. 11.) AB határozat.

1.2.2. A közérdekből nyilvános adatok

A nyilvános információk másik csoportját a közérdekből nyilvános adatok alkotják. Ez minden olyan, a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó adatot jelent, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.⁴¹ A közérdekből nyilvános adat létrejöttének tartalmi és formai kritériumai vannak. Tartalmilag teljesülnie kell annak az elvárásnak, hogy nyomós közérdek alapozza meg az adatok nyilvánosságát, vagyis a közjó megvalósításáért, a társadalmi igazságosság jegyében a polgárok közösségének érdekében álljon valamely, a közérdekű adatok körén kívül eső adat nyilvánosságra hozatala.⁴² Formailag pedig törvényi szinten kell rendelkezni az adatok nyilvánossá tételéről, illetve nyilvánosságra hozataláról.⁴³

Az Infotv. például – a korábbi „üvegseb-szabályokkal” összhangban – közérdekből nyilvános adatként minősíti a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adatot, valamint azt az adatot, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli.⁴⁴

A nyilvánosság ebben az esetben – szemben a közérdekű adatokkal – személyes adatokat is érinthet. E minőségükben a bárki számára megismerhető adatok egy külön kategóriát alkotnak közérdekből nyilvános személyes adatok néven.⁴⁵ A közérdekből nyilvános személyes adatok a magánszféra és a közszféra érzékeny határvonalán sorakoznak fel, megismerhetőségük biztosításakor ügyelni kell arra, hogy egyrészt a közszféra átláthatóságának az adatvédelem ne képezze indokolatlanul a gátját, másrészt viszont az egyén magánszférájában ne váljon kiszolgáltatottá.⁴⁶ Ebben a vonatkozásban a törvényesség követelménye kiemelt fontosságú kodifikációs feltétel. Hiszen személyes adatok nyilvánosságra hozatalának kötelezővé tételekor a személyes adatok védelméhez fűződő alapjogában korlátozzák az egyént azért, hogy a többség, illetve a társadalom nyilvánosághoz fűződő érdeke kifejezésre juthasson.⁴⁷ A jogkorlátozás mértékéhez igazodva a nyilvánosságot megalapozó közérdeknek tehát valóban szükségesnek, indokoltnak kell lennie és a korlátozásnak a jogszabályi hierarchiában törvényi szinten kell érvényt szerezni.

⁴¹ Infotv. 3. § 6. pont.

⁴² A 29. cikk alapján létrehozott Adatvédelmi Munkacsoport 02/2016. számú véleménye a személyes adatoknak az közszeaktor átláthatósága érdekében történő nyilvánosságra hozataláról, 4. (http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2016/wp239_en.pdf; letöltés: 2017-10-17).

⁴³ Uo.; vö. továbbá Infotv. 3. § 6. pont és 5. § (1) bekezdés b) pont.

⁴⁴ Infotv. 27. § (3)-(3b) bekezdés; Péterfalvi Attila et al., 2013.

⁴⁵ Vö. Infotv. 26. § (2) bekezdés 2. fordulat.

⁴⁶ Vö. 60/1994. (XII. 24.) AB határozat.

⁴⁷ Buzás – Révész, 2014.

Az Infotv. maga is nevesít néhány, közérdekből nyilvános személyes adatot. Ezek közé tartozik a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízatása, a közfeladat ellátásával kapcsolatos egyéb személyes adata, valamint azok a személyes adatai, amelyek megismerhetőségét törvény előírja.⁴⁸ A közfeladat ellátással kapcsolatos egyéb adatok nyilvános körének meghatározásakor figyelembe kell venni, hogy azok nyilvánossága nem sérti-e aránytalanul a magánszférához való jogot. Amennyiben a személyes adat nem kapcsolódik az adott szerv alaptevékenységéhez, emellett még a magánszféra sérelmét is felvetné az adat nyilvánosságra kerülése, úgy nem fér bele az Infotv. nyilvánosságot elrendelő szabályába és azonosítható módon történő publikálása kerülendő.⁴⁹

1.2.3. Az adatok kezelésének ténye

Mind az Infotv. döntés megalapozását szolgáló adatra vonatkozó rendelkezéséből, mind pedig a közérdekű és a közérdekű adatok fogalom-meghatározásából az következik, hogy az információszabadság csupán a már meglévő közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatokra vonatkozik. Ezt fejezik ki például a „kezelésében lévő” és a „közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett”, valamint a „döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített” kifejezések a jogszabályi szövegben. Következésképpen közfeladatot ellátó szervek – főszabály szerint – nem kötelesek a rendelkezésre nem álló adatok előállítására. Ugyanakkor törekedni kell arra, hogy a rendelkezésre álló adatokat közérthető módon, felhasználásra alkalmas formában tegyék megismerhetővé.⁵⁰

1.2.4. A döntés meghozatalára irányuló eljárás

A vonatkozó bírósági gyakorlat értelmében döntés megalapozását szolgáló adat kizárólag csak az adott közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatásköre ellátásához szükséges döntése meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített adat lehet. A döntés fogalmát a hatályos jogszabályok nem határozzák meg kategorikusan. Alapvetően ilyenek tekintendő minden, egy adott döntéshozatalt lezáró tevékenység – az eredmény megszületése, illetőleg annak elmaradása –, amely e folyamat egyértelmű végpontját jelenti. Amennyiben az adott szerv megkötötte azt a szerződést, amelyben foglaltakra vonatkozóan adatigénylést nyújtotta be, a kiadni kért adatok már lezárult eljárásokban jöttek létre, a döntés tehát mindenképpen megszületett.⁵¹ A döntéshozatal végére utal a szerv vizsgálata keretében kialakított álláspontját tartalmazó állásfoglalás, jelentés.⁵² A jogalkotási folyamat lezárását a

⁴⁸ Infotv. 26. § (2) bekezdés; Péterfalvi et al., 2013.

⁴⁹ Vö. Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, 2014b.

⁵⁰ NAIH 2012 beszámoló 96.

⁵¹ Debreceni Ítéltábla Pf.I.20.284/2015/3. számú és a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.782/2013/3. számú ítélete.

⁵² Fővárosi Törvényszék P.24.166/2014/4. számú ítélete.

konkrét jogszabály elfogadása jelenti.⁵³ Ugyanakkor például a „házbizottsági ülés döntésének a korábbiak szerint nem a később elfogadott törvénymódosítás tekinthető, hanem a felvetett kérdésben a közös állásfoglalás vagy annak ki nem adása” minősülhet döntésnek.⁵⁴

A döntés-előkészítő minőség továbbá kizárólag az információnak az adott, konkrét döntéshozatali eljáráshoz való érdemi kapcsolata révén állhat fenn.⁵⁵ Főszabály szerint tehát alkotmányos korlátozásnak vethetők alá például az ún. munkadokumentumok. „A belső használatra szánt munkaanyagok, emlékeztetők, tervezetek, vázlatok, javaslatok, a szervezeten belül váltott levelek, általában a döntés-előkészítés körében alkotott iratok, amelyek nyilvánosságra hozatala jelentősen hátráltathatja a köztisztviselőket feladataik teljesítésében, rendszerint mentesek a nyilvánosság alól, amelyek nyilvánosságra hozatala jelentősen hátráltathatja a köztisztviselőket feladataik teljesítésében, rendszerint mentesek a nyilvánosság alól”.⁵⁶ Ide mindenekelőtt az adatot keletkeztető személyek álláspontját, véleményét tartalmazó iratok, a határozatok tervezetei, a szakmai vita körében kifejtett megállapításokat magukban foglaló közlések tartozhatnak, amelyek szükségesek egy döntés meghozatalához.⁵⁷

Például a kormányülések jegyzőkönyveinek nyilvánossága korlátozásának nem más célja, mint hogy „a kormány tagjai szabadon és részletekbe menően vitázhassanak az egyes előterjesztésekről és az ülésen felmerülő politikai, gazdasági, társadalmi kérdésekről. [...] A kormány politikájának egységességét kérdőjelezné meg, ha az ülések és az ott elhangzó ellentétes vélemények folyamatosan és kivétel nélkül nyilvánosságot kapnának”.⁵⁸ A nyilvánosság továbbá ellehetetleníthetné a kiemelkedő fontosságú politikai és gazdasági döntések későbbi végrehajtását. Végezetül az átláthatóság korlátozása megakadályozhatja azt, hogy a kormányülésen elhangzó felszólalások a választópolgárok számára politikai üzenetként kerüljenek közvetítésre.⁵⁹ Hasonló módon döntés-előkészítő információknak minősülnek az Országgyűlés Házbizottságának ülésein elhangzott felszólalások.⁶⁰

⁵³ A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság beszámolója 2016. évi tevékenységéről (http://naih.hu/files/NAIH-BESZ-MOL--2016_Mid-Res.pdf; letöltés: 2017-05-12). 86.

⁵⁴ Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.21.305/2016/6.

⁵⁵ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [50]; 5/2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [47]; 6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [35]; Kúria Pfv.IV.20.517/2016/8. és Pfv.IV.21.535/2015/6.számú ítéletei.

⁵⁶ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 190–191.; 32/2006. (VII. 13.) AB határozat; 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [37].

⁵⁷ Debreceni Ítéltábla Pf.I.20.284/2015/3. számú ítélete.

⁵⁸ 32/2006. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2006, 430, 441–442.; 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [43].

⁵⁹ A nyilvánosság ezen, „kortesbeszédre” tekintettel történő korlátozása kizárólag a közigazgatásban indokolt, a választott testületek és bizottságaik tekintetében nem alkalmazható (I. Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.21.305/2016/6. számú ítélete).

⁶⁰ Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.21.305/2016/6. számú ítélete.

Ugyanakkor, önmagában „az a tény, hogy egy adat a közfeladatot ellátó szerv mindennapi munkája során, illetve a szerv döntésének előkészítésével kapcsolatban keletkezett, még nem indokolja megfelelően a közérdekű adat, elzárását a nyilvánosságtól”.⁶¹ Például a kormányzati döntéshozattal kapcsolatos az ülések napirendje, a döntéshozatalban résztvevők neve nem minősül ilyen információnak.⁶² Hasonló megítélés alá esik az adott szerv ügyrendje, vagy az eljárására vonatkozó jogszabályi előírások is.⁶³ Egy szerv részére kibocsátott, ellenőrzési eljárás elvégzésére vonatkozó utasítás, döntés sem minősül a döntés-előkészítő adatnak, az jogi értelemben független azoktól az információktól.⁶⁴

Összességében elmondható, hogy a szabályozás a döntés megalapozását szolgáló adatok fogalma tekintetében nem az adott információ keletkeztetőjének szándékára helyezi a hangsúlyt. Egy ilyen megközelítés ugyanis túl tág teret hagyna a szubjektív megítélésnek, diszkrecionális döntéseknek, amely végső soron alkotmányellenes gyakorlat kialakulásához vezetne. Ehelyett a szabályozás az adatok tartalmuknál fogva részesíti védelemben.

2. A döntés megalapozását szolgáló adatok nyilvánossága

A döntés megalapozását szolgáló adatoknak két csoportját különböztetjük meg aszerint, hogy az azokkal kapcsolatos döntés megszületett-e már vagy sem. Az első körbe az ún. automatikus nyilvánosság korlátozás tartozik. Ez az az eset, amikor a döntés megalapozását szolgáló adat megismerhetősége annak keletkezésétől számított bizonyos időtartamon belül korlátozottnak minősül.⁶⁵ Az adatok másik csoportjába a döntés meghozatalát követően is nyilvánosság korlátozás alá eső információk tartoznak. Önmagában azonban a döntés megléte még nem eredményezi az igényelt adat döntés-előkészítő minőségének megszűnését és a nyilvánosság biztosításának automatikus kötelezettségét.⁶⁶ Felmerülhetnek ugyanis olyan további érdekek, amelyek a megismerhetővé tétel további korlátozása mellett szólnak.

2.1. Az automatikus nyilvánosság-korlátozás

Az automatikus nyilvánosságkorlátozás egyfajta könnyítést jelent a közfeladatot ellátó szervek számára, ugyanis szükségtelenné teszi azt, hogy a döntés-előkészítéssel kapcsolatos adatokat, iratokat a keletkezésük pillanatában egyenként titkosítsák. Az ebbe a körbe tartozó információk nyilvánossága keletkezésük jellegére tekintettel, további intézkedések megtétele nélkül is korlátozott. Ellenkező esetben minden egyes döntés-előkészítéssel kapcsolatos adat titkosításáról külön döntést

⁶¹ 12/2004. (IV. 7.) AB határozat.

⁶² 32/2006. (VII. 13.) AB határozat.

⁶³ Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.585/2013/6. számú ítélete.

⁶⁴ Fővárosi Törvényszék P.24.148/2014/8. számú ítélete.

⁶⁵ Vö. Infotv. 27. § (5) bekezdés.

⁶⁶ /2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [39].

kellene hozni, ami azonban „elviselhetetlen adminisztrációs terhet jelentene” az érintett szervek számára.⁶⁷

A nyilvánosság kizárásának célja ebben az esetben kizárólag a döntéshozatali eljárás illetéktelen külső befolyástól való védelme: „A döntéshozatalt megelőző belső megbeszélések, tárgyalások bizalmas jellegének biztosítása, a szerv törvénytelen nyomásgyakorlástól mentes döntéshozatalának garantálása”.⁶⁸ Az információszabadság ezért kizárólag a végeredményre, a döntésre vonatkozó adatok esetében érvényesül, míg magának a döntési folyamatnak a transzparenciája – fő szabály szerint – korlátozott.⁶⁹

Az automatikus nyilvánosság korlátozáshoz fűződő érdek ugyanakkor nem csak a klasszikus hatalmi ágakhoz kapcsolódó tevékenységek, hanem az állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok vonatkozásában is fennállhat. Példaként említhető, hogy az MNB keretében működő Monetáris Tanács és a Pénzügyi Stabilitási Tanács esetében például e szervek a monetáris és fiskális politikában betöltött szerepe indokolja az alapvető feladataik ellátásával kapcsolatos adatok nyilvánosság elől történő elzárását.⁷⁰ Az ország energiaellátás-biztonságának alapját jelentő vagyont kezelő társaságok döntés-előkészítéssel kapcsolatos adataihoz való hozzáférést pedig – többek között – nemzetbiztonsági, központi pénzügyi vagy devizapolitikai, illetve a külügyi kapcsolatokhoz fűződő érdekek mentén lehet korlátozni.⁷¹

Végezetül piaci keretek között működő gazdasági társaságok döntéseinek megalapozását szolgáló adatok védelmét további érdekek is indokolhatják. Ezek közé tartozik az Alaptörvényben is nevesített tisztességes gazdasági verseny érvényre juttatása. Ilyen esetekben a nyilvánosság korlátozásának célja a versenyt torzító információk harmadik személyek számára történő megismerhetővé tételének elkerülése. Másrészt jogszerű érdek fűződik a fogyasztók jogainak védelméhez is. Így elzárhatók a nyilvánosság elől azok a döntés-előkészítő adatok is, amelyek a különböző szolgáltatások biztonságos nyújtását veszélyeztethetik.

2.1.1. A védelmi idő

A szabályozásnak tekintettel kell lennie arra is, hogy a nyilvánosság elől automatikusan elvont adat ne korlátlan ideig őrizze meg titkos minőségét, azaz a nyilvánosság korlátozás nem lehet határozatlan ideig fenntartható. Nem tekinthető ugyanis „az Alaptörvénnyel összhangban állónak az olyan korlátozás, amely egy adatot vagy egy egész dokumentumot végérvényesen elvon a nyilvánosság elől”.⁷² Az automatikus nyilvánosság korlátozás hatálya alá eső adatok tekintetében ezért a

⁶⁷ 12/2004. (IV. 7.) AB határozat.

⁶⁸ Komanovics Adrienne: Információszabadság az Európai Unióban i.m. 53.

⁶⁹ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 190-191.

⁷⁰ Vö. MNBtv. 137. § (2) bekezdés.

⁷¹ Vö. Kgtv. 7/I. § (1) bekezdés.

⁷² 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [42].

vonatkozó jogszabályi rendelkezések meghatározzák azt az időtartamot, amelyen belül az információk nem megismerhetők. A hatályos szabályozás a moratóriumot az adatok keletkezésétől számított tíz évben határozza meg.⁷³ Lehetőség van arra is ugyanakkor, hogy jogszabály a védelmi időt ennél rövidebb időtartamban állapítsa meg.⁷⁴

Bizonyos kiemelten fontos érdekek azonban hosszabb védelmi időt is meghatározhatnak. Például „a Monetáris Tanács, a Pénzügyi Stabilitási Tanács és az igazgatóság döntésének meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, az alapvető feladat ellátásával kapcsolatos döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított harminc évig nem nyilvános, ezen határidő alatt – sem a döntés meghozatalát megelőzően, sem azt követően – a döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére vonatkozó igény nem terjeszthető elő”.⁷⁵

Komplex és differenciált szabályozás található a köztulajdonban álló energetikai társaságok, illetőleg az általuk irányított vállalkozások által a tevékenységükhöz kapcsolódóan kötött szerződések előkészítésével, megkötésével kapcsolatos, valamint az ezekkel összefüggő döntések megalapozását szolgáló üzleti, pénzügyi, műszaki adatok tekintetében. Az említett információk a keletkezésüktől számított tíz, tizenöt és harminc évig nem ismerhetők meg aszerint, hogy mely érdekekhez – például nukleáris, elektromos vagy hőenergia termelése, földgázellátást stb. – kapcsolódnak elsősorban.⁷⁶

2.1.2. A nyilvánosság-korlátozás alóli kivétel

Az adat döntés megalapozását szolgáló minőségéből még nem következik kényszerítően a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságtól történő elzárása.⁷⁷ „A közigazgatás hatékonyságához és átláthatóságához fűződő kettős követelmény közül nem lehet csak az egyiket, jelen esetben az előbbit egyenlőtlenül nagyobb mértékben figyelembe venni, mert akkor a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog sérül”.⁷⁸ A korlátozás mértéke ezért csak annyiban alkotmányos, amennyiben az megfelel a szükségesség-arányosság követelményének.⁷⁹

Általánosságban azonban nem lehet minden egyes döntés előkészítéséhez fűződő adat vonatkozásában meghatározni, hogy hol húzódik a nyilvánosság korlátozása jogszerűségének határa. A hatályos szabályozás ezért az automatikus nyilvánosság korlátozás esetében megfogalmazza az ún. „nyomós közérdek teszt” alkalmazásának kötelezettségét. Ennek alapján a közfeladatot ellátó szervnek fel kell mérnie a

⁷³ Infotv. 27. § (5) bekezdés.

⁷⁴ Infotv. 27. § (7) bekezdés.

⁷⁵ MNBtv. 137. § (2) bekezdés.

⁷⁶ Kgtv. 7/I. § (1) bekezdés és 1. melléklet.

⁷⁷ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [45].

⁷⁸ 12/2004. (IV. 7.) AB határozat.

⁷⁹ 12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217, 226.

megismerni kívánt adatokhoz történő hozzáféréssel által esetlegesen okozott sérelmet, valamint az információk megismeréséhez fűződő közérdeket, és meg kell találnia a kellő egyensúlyt e kettő között.⁸⁰ Azt kell tehát mérlegelni, hogy hogyan viszonyulnak egymáshoz a transzparenciához fűződő és a védeni kívánt érdekek, illetve a hozzáférhetővé tétellel okozott sérelem. A korlátozás így akkor lesz alkalmazható, amennyiben az előbbi kedvezőtlenül befolyásolná vagy súlyosan veszélyeztetné az utóbbiakat.⁸¹

Az Infotv. a fentiekkel kapcsolatban kimondja, hogy a döntés megalapozását szolgáló „adatok megismerését – az adat megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek súlyának mérlegelésével – az azt kezelő szerv vezetője engedélyezheti”.⁸² A döntés meghozatalát megelőzően tehát a közfeladatot ellátó szerv, pontosabban annak vezetőjének diszkrecionális jogkörébe tartozik a döntés az automatikus nyilvánosságkorlátozás alá eső adatok kiadásáról. Ennek során pedig az kell eldönteni, hogy „az adatkiadási igénnyel érintett közérdekű adat tekintetében a nyilvánosság kizárása indokolt-e”.⁸³

A nyomós közérdek teszt alkalmazása során minden esetben tartalmi vizsgálatot kell végezni.⁸⁴ Ennek egyrészt ki kell terjednie a folyamatban lévő döntéshozatali eljárásban mibenlétére.⁸⁵ Másrészt mérlegelési szempontot képez, hogy „a közérdekű adat kiadása mennyiben befolyásolja a szóban forgó döntés meghozatalát, vagyis hogy az meghiúsítaná-e a döntés hatékony végrehajtását vagy ellehetetlenítené-e az illetéktelen befolyástól mentes, független, hatékony köztisztviselői munkát”.⁸⁶ Amennyiben a megismerni kívánt adatok ténylegesen a döntési folyamat részét képezik, és a nyilvánosságra hozataluk a végrehajtás eredményességét valódi veszélynek tenné ki, a hozzáférés megalapozottan korlátozható.⁸⁷ Azonban kizárólag adminisztratív megfontolások, „kényelmi szempontok” nem élvezhetnek elsőbbséget az említett alapjog érvényesülésével szemben.⁸⁸

2.2. Nyilvánosság-korlátozás a döntés meghozatalát követően

Főszabály szerint a döntés megszületéséig a döntés-előkészítő adatok nem nyilvánosak.⁸⁹ A döntés megszületését követően ugyanakkor a nyilvánosság már nem

⁸⁰ Komanovics Adrienne: Információszabadság az Európai Unióban i.m. 50. és 54.

⁸¹ Komanovics Adrienne: Információszabadság az Európai Unióban i.m. 55.

⁸² Infotv. 27. § (5) bekezdés. L. még a Kgtv. 7/I. § (1) bekezdését, amely a döntés megalapozását szolgáló adatok nyilvánosságát annyiban teszi lehetővé, amennyiben az a védendő érdekek szempontjából „szükséges”.

⁸³ 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [49].

⁸⁴ Kúria Pfv.IV.21.535/2015/6. számú ítélete.

⁸⁵ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [45].

⁸⁶ 12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217, 226–227.; 5/2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [47].

⁸⁷ 32/2006. (VII. 13.) AB határozat; Kúria Pfv.IV.21.535/2015/6. számú ítélete.

⁸⁸ 12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217, 228.; 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [44] és [55]; 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [40].

⁸⁹ Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.043/2014/3. számú ítélete.

akadálya a köztisztviselői munka színvonalának, hatékonyságának és befolyásmentességének, így az nem hátráltatja a köztisztviselőket a feladataik teljesítésében. Amennyiben már nem állnak fenn olyan indokok, amelyek a nyilvánosság-korlátozást a továbbiakban szükségessé tennék, azt azonnal meg kell szüntetni.⁹⁰

„A döntéshozatalt követően tehát előtérbe kerül az átlátható, korrupciómentes, társadalmilag kontrollált közigazgatás kialakításával és a közigazgatás által gyűjtött információ újrafelhasználásával szembeni igény”.⁹¹ Önmagában azonban a döntés megléte még nem jelenti az adat döntés-előkészítő minőségének megszűnését és a nyilvánosság biztosításának automatikus kötelezettségét.⁹² A hatályos szabályozás értelmében ugyanis a döntés meghozatalát követően a döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igényt törvényben meghatározott esetekben, jogszabályban felsorolt célok elérése érdekében korlátozni lehet az egyes információk keletkezését követő tíz éven belül.⁹³

2.2.1. A további döntéshozatal zavartalansága

A közfeladatot ellátó szervek a döntést követő nyilvánosság-korlátozás esetén is az ún. „nyomós közérdek teszt” alkalmazásával kötelesek eljárni. A mérlegelés során figyelembe veendő érdekek minősül a további döntések meghozatalára irányuló eljárás zavartalanságának, valamint a szerv törvényes működési rendjének vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátásának biztosítása.

Az első esetben a döntés megalapozását szolgáló adat nyilvánossága további döntések meghozatalára irányuló eljárás miatt korlátozott.⁹⁴ A törvény ezzel kapcsolatban kimondja, hogy ha a döntés-előkészítő információ „olyan adatösszesség része, amelynek egyes elemei tekintetében döntés született, de más elemei még további döntés tárgyai lesznek”, utóbbiak tekintetében az első döntés meghozatala még nem eredményezi a nyilvánosság-korlátozáshoz fűződő érdekek elenyészését.⁹⁵ Az említett előírás így lényegében az automatikus döntéskorlátozás hatályát terjeszti ki – meghatározott adatkör tekintetében – a döntést követő időszakra.

Ahhoz, hogy e korlátozás megfeleljen az alkotmányos követelményeknek a döntés megalapozását szolgáló adat és a jövőbeli döntés közötti kapcsolatnak konkrétan és

⁹⁰ 12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217, 228.; 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [44] és [55]; 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [40].

⁹¹ 12/2004. (IV. 7.) AB határozat.

⁹² /2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [39].

⁹³ Vö. Infotv. 27. § (6) bekezdéssel.

⁹⁴ E rendelkezést az Infotv. 2015. évi módosítása illesztette a törvénybe (lásd az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény, továbbá egyes más törvények módosításáról szóló 2015. évi CXXIX. törvény 17. § (4) bekezdését).

⁹⁵ A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság beszámolója 2016. évi tevékenységéről (http://naih.hu/files/NAIH-BESZ-MOL--2016_Mid-Res.pdf; letöltés: 2017-05-12). 84. és 86.; l. még az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény, továbbá egyes más törvények módosításáról szóló 2015. évi CXXIX. törvény indokolását).

közvetlennek kell lennie. „Az egyes információk ugyanis bármely jövőbeli döntés megalapozását szolgálhatják. Egy bizonytalan döntéssel való absztrakt viszony ugyanakkor nem szolgálhat az információszabadság korlátozásának indokaként”.⁹⁶ Az döntés-előkészítő adatok megismerhetőségére vonatkozó szabályokat teljességgel kiüresítené az, „ha a jövőbeni bármely intézkedés megtételére vonatkozó elvi lehetőségekre való pusztán hivatkozás elégséges volna a [közérdekű adatigénylés megtagadásához]”.⁹⁷

Garanciális jelentősége van továbbá annak is, hogy az automatikus nyilvánosság korlátozás alóli kivételi szabályok is alkalmazandók. Azaz az érintett közfeladatot ellátó szerv vezetőjének lehetősége van arra, hogy a további döntések megalapozását szolgáló adatok megismerését – a hozzáféréshez és az annak kizáráshoz fűződő közérdek súlyának mérlegelésével – engedélyezze. A nyomós közérdek teszt ebben az esetben is azt szolgálja, hogy amennyiben kiemelt érdekek fűződnek az megismerni kívánt adatok nyilvánosságához, akkor azok döntés megalapozását szolgáló mivolta ne korlátozza a nyilvánosságot.

2.2.2. A szerv zavartalan működése

A második esetkör azon adatokat érinti, amelyek megismerése a közfeladatot ellátó szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását veszélyeztetné. A közfeladatot ellátó szervek leggyakrabban éppen erre a rendelkezésre hivatkoznak akkor, amikor a döntés megalapozására szolgáló adatokra irányuló igénylést elutasítják. Ugyanakkor a döntés-előkészítés során keletkezett és rögzített adat, a döntés, valamint a védendő érdek – a szerv befolyástól mentes működésének biztosítása – közötti kapcsolat nem mindig egyértelmű.

A vonatkozó jogszabályok nem határozzák meg azokat az eseteket, amelyeknél veszélybe kerülhet a feladat- és hatáskörök ellátása az információszabadság érvényesülése által. Az Infotv. azonban tartalmazza e kivétel egyik nevesített, de nem kizárólagos esetét, amikor „az adatigénylés teljesítése az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné”.⁹⁸ A védendő érdekek meglétét az érintett szerv köteles bizonyítani, amelynek hiányában az adatigénylést nem lehet jogszerűen megtagadni, illetőleg megfelelő indokolás hiányában az adatigénylés elutasítása jogellenesnek minősül.⁹⁹

A gyakorlatban azonban megtalálható néhány elvi jelentőségű ügy, amely támpontként szolgálhat a nyomós közérdek teszt alkalmazása során. Önmagában például az, hogy a közvélemény erkölcsi véleményt alkothat az adatok megismerése

⁹⁶ A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság beszámolója 2016., 85. oldal

⁹⁷ Fővárosi Törvényszék P.24.166/2014/4. számú ítélete.

⁹⁸ Infotv. 27. § (6) bekezdés.

⁹⁹ Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.21.305/2016/6. számú ítélete; Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.782/2013/3. számú ítélete.

által az adott szerv intézkedéséről vagy egy testület tagjainak álláspontjáról, nem veszélyeztetné a későbbi befolyásmentes munkát.¹⁰⁰ Szintén nem szolgálhat a nyilvánosság-korlátozás alapjául túlságosan általános és távoli veszélyek fennállása.¹⁰¹ Így az információs szabadság korlátozása teljességgel alkalmatlan eszköz egy döntést esetlegesen követő, absztrakt kockázatok, például a fizikai erőszak elkerülésére. A döntés ugyanis – ahogy arra már korábban utaltunk – nem részre a megalapozását szolgáló adatoknak: a megismerni kívánt adatok és az esetleges káros cselekmények között nem áll fenn közvetlen oksági kapcsolat.¹⁰²

3. A nyilvánosság-korlátozással kapcsolatos további követelmények

A közfeladatot ellátó szervezeteknek a döntés megalapozását szolgáló adatok tekintetében fennálló alkotmányos és törvényi kötelezettségei nem merülnek ki pusztán a közérdekűségi teszt alkalmazásában. A közérdekű adatokhoz való hozzáférés megtagadására diszkrecionális jogkört biztosító rendelkezések ugyanis önmagukban alapjogsértőek.¹⁰³ Szükség van ezért további mérlegelendő szempontok meghatározására, amelyek alapján az említett szervek eljárása jogszerűnek minősül.

3.1. Az adat-elv

A nyilvánosság-korlátozás tekintetében azt, hogy Magyarországon az információs szabadság tekintetében az ún. adatelv és nem az iratelv érvényesül.¹⁰⁴ Nem kizárt, hogy a megismerni kívánt dokumentumok tartalmazhatnak olyan információkat, amelyek tekintetében az információs szabadság időleges korlátozása alkotmányosan nem kifogásolható. Ugyanakkor, a hatályos jogszabályok értelmében, ebben az esetben nem a teljes irat megismerhetősége esik korlátozás alá, hanem csak az igénylő által meg nem ismerhető adatoké.¹⁰⁵ Ebből következően a közfeladatot ellátó szervnek minden esetben mérlegelnie kell, hogy indokolt-e és ha igen, akkor milyen adatok esetében indokolt a nyilvánosság korlátozása.

„A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog érvényesülése érdekében nem tekinthető az Alaptörvénnyel összhangban állónak az olyan korlátozás, amely egy adatot vagy egy egész dokumentumot végérvényesen elvon a nyilvánosság elől, illetve amely egy dokumentumot annak tartalmától függetlenül, teljes egészében nyilvánosságkorlátozás alá helyez”.¹⁰⁶ Mindebből az következik, hogy a tartalmától függetlenül egy dokumentum teljes egésze nem minősíthető

¹⁰⁰ Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.21.305/2016/6. számú ítélete.

¹⁰¹ Fővárosi Törvényszék P.24.166/2014/4. számú ítélete.

¹⁰² NAIH/2567/2014/8/V. számú állásfoglalás.

¹⁰³ 32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 184.; 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 192.; 5/2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [35].

¹⁰⁴ NAIH/2016/3145/2/J számú állásfoglalás.

¹⁰⁵ Vö. Infotv. 30. § (1) bekezdés.

¹⁰⁶ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [46]; 6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [37]; Kúria Pfv.IV.21.535/2015/6. számú ítélete.

döntést megalapozó adatnak egésze. Ez kizárólag az iratban szereplő egyes adatok tekintetében lehet jogszerű.¹⁰⁷

3.2. A formai és tartalmi vizsgálat

Formai szempontból annak van jelentősége, hogy a megismerni kívánt információ tekintetében megszületett-e már a döntés vagy sem. Amennyiben ugyanis az adat egy, már lezárult döntéshozatali eljárás részeként keletkezett és lett rögzítve, akkor abban a tekintetben nem lehet az automatikus nyilvánosság-korlátozásra hivatkozni.¹⁰⁸ További formai követelmény a korlátozással szemben, hogy arra „kizárólag törvényben meghatározott eljárás eredményeként kerüljön sor”.¹⁰⁹

Emellett azonban nem elegendő csupán az, ha a közfeladatot ellátó szerv az Infotv. vagy más, vonatkozó jogszabályok rendelkezéseire történő pusztán hivatkozással utasítja el a közérdekű adatigénylés teljesítését. Az információs szabadság súlyos sérelmét eredményezi az, „ha az adatkezelő a nyilvánosság korlátozásakor pusztán arra hivatkozik, hogy az adat döntést megalapozó adat, de ennek igazolását mellőzi; ezzel ugyanis kiüresíthetővé válik a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog”.¹¹⁰ Például sérti a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogot az, ha a közfeladatot ellátó szerv arra hivatkozik az adatigénylés elutasításával kapcsolatban, hogy az „érintett szerződés alapján megrendelt szolgáltatás a döntés megalapozását szolgáló adat”.¹¹¹

Az információs szabadság korlátozása ugyanakkor csak akkor alkotmányos, ha az nem csupán formális szempontokon nyugszik, hanem a korlátozással szemben tartalmi követelmények is érvényesülnek.¹¹² Amennyiben ugyanis „a közérdekű adat megismerése megakadályozható egy nyilvánosság-korlátozási okra való formális hivatkozással úgy, hogy a korlátozás tartalmi indokoltságának tényleges fennállása kétségtelen módon nem bizonyított, akkor ez a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog alaptalan, s így szükségtelen korlátozásának minősül”.¹¹³ A közfeladatot ellátó szervek ezért kötelesek tartalmi elemzésnek alávetni a közérdekű adatigénylés tárgyát képező dokumentumokat.¹¹⁴

A tartalmi vizsgálat mögöttes célja annak megállapítása, hogy fennáll-e a nyilvánosság-korlátozással szemben támasztott legfontosabb követelmény: a korlátozás az általa elérni kívánt célhoz szükséges, valamint azzal arányos.¹¹⁵ A mérlegelés során ezért a nyilvánosságkorlátozás indokoltságát csak a kért

¹⁰⁷ Kúria Pfv.IV.21.535/2015/6. számú ítélete.

¹⁰⁸ Fővárosi Törvényszék P.24.166/2014/4. számú ítélete.

¹⁰⁹ 12/2004. (IV. 7.) AB határozat; Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.870/2013/3. számú ítélet.

¹¹⁰ 5/2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [43].

¹¹¹ Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.870/2013/3. számú ítélete.

¹¹² 12/2004. (IV. 7.) AB határozat.

¹¹³ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [56]; 6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [40].

¹¹⁴ Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.585/2013/6. számú ítélete.

¹¹⁵ Uo.

dokumentumban foglalt adatok kapcsán, azok vizsgálatával, nem pedig a dokumentum egészét illetően lehet megállapítani.¹¹⁶ Meg kell határozni, hogy az irat tartalmaz-e olyan közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatokat, amelyek valamely nyilvánosság-korlátozási indok konkrétan kiterjed, és amelyeknek így feltétlenül szükséges a nyilvánosságtól való elzárása.¹¹⁷ Vizsgálandó továbbá, hogy a megismerni kívánt adatok „milyen döntés meghozatalát, milyen eljárás lefolytatását szolgálják, s valójában érdemi kapcsolatban állnak-e a közérdekű adatot kezelő szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntéssel”.¹¹⁸ Végezetül – a korábban elemzett nyomós közérdek teszt alapján – figyelembe kell venni az igényelt adatokhoz való hozzáférés valóban hátrányosan érintené-e a jogszabályokban meghatározott védendő érdekeket.¹¹⁹

Nem lehet továbbá kiterjesztően értelmezni a nyilvánosság-korlátozás eseteit. Nem felel meg a szükségesség követelményének ugyanis az, ha „a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog [korlátozására] hivatkozva a közérdekű adatok tágabb körének a megismerését tiltják meg, mint amit az adott korlátozási indok szükségessé tenne”.¹²⁰ Például nem lehet egy dokumentumban szereplő összes adat tekintetében megtagadni a hozzáférést arra való hivatkozással, hogy az adatok vagy a dokumentum egy része döntés-előkészítőnek minősül. Az ettől eltérő jogértelmezés a közérdekű adatok megismeréséhez való jog indokolatlan tág körű, s ezáltal szükségtelen korlátozását enged meg.¹²¹

3.3. Indokolási kötelezettség

A formai és a tartalmi elemzésen túl a közfeladatot ellátó szervet indokolási kötelezettség is terheli. „Amennyiben az adatkezelő szerv a közérdekű adat kiadásának megtagadása mellett dönt, ezt [...] megfelelően indokolni köteles”.¹²² A megismerni kívánt információ döntés megalapozását szolgáló jellege ugyanis csak annyiban képezi a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat megismerésének akadályát, amennyiben a megtagadást a szerv megfelelően indokolja.¹²³

Az adatigénylő részére az igény teljesítésének megtagadásával összefüggésben nyújtott tájékoztatásnak ezért tartalmaznia kell az azt alátámasztó ténybeli és jogi indokokat.¹²⁴ Ezen indokoknak a korábban elvégzett formai és tartalmi vizsgálatok

¹¹⁶ NAIH/2016/3145/2/J számú állásfoglalás.

¹¹⁷ 6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [38].

¹¹⁸ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [58]; 6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [43]; Kúria Pfv.IV.21.113/2016/5. számú ítélete.

¹¹⁹ 6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [43]; Fővárosi Törvényszék P.20.378/2013/32. számú ítélete.

¹²⁰ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [60].

¹²¹ 6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [38]; NAIH/2016/3145/2/J. számú állásfoglalás.

¹²² 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [36]; Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.043/2014/3. számú ítélete.

¹²³ Kúria Pfv.IV.21.535/2015/6. számú ítélete.

¹²⁴ Infotv. 30. § (3) bekezdés; l. még NAIH/2016/5538/2/V.

eredménye feleltethető meg.¹²⁵ A megfelelő indokokkal alátámasztott elutasítás ugyanis nagyban hozzájárul ahhoz, hogy az igénylő valóban tisztában legyen, és megértse azt, hogy miért nem teljesítették az igényét. Emellett a tájékoztatás alapján képes lesz a megfelelő döntést meghozni az esetlegesen igénybe vett jogorvoslati lehetőséggel kapcsolatban is.

3.4. Jogorvoslati lehetőség

Az információszabadság Alaptörvénnyel összhangban álló korlátozása akkor garantálható, ha a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tényleges tartalmi felülvizsgálata is biztosított.¹²⁶ A „demokratikus jogállamiság alapvető alkotmányos biztosítékaként értékelhető a nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi és hatékony bírói jogorvoslati lehetősége”.¹²⁷ A jogorvoslatnak a hiánya a nyilvánosság indokolatlan korlátozását tenné lehetővé. Az adatok nyilvánossága korlátozásának jogszerűségét elbíró bíróságnak vizsgálnia kell mind az adatigénylés megtagadásának jogcímét, mind pedig a korlátozás tartalmi indokoltságát.¹²⁸ Például az eljáró bíróságok ítéleteikben alaptörvény-ellenes módon korlátozták az információszabadságot akkor, amikor nem vizsgálták, hogy az adatigénylő által kért jelentést – formai okok alapján – teljes egészében döntés megalapozását szolgáló adatnak minősítették.¹²⁹

4. Összegzés

A nyilvánosság ereje egyes esetben akadályozhatja a közhatalom gyakorlásával összefüggő munka hatékony és befolyástól mentes elvégzését, a döntés meghozatalát. A döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat megismerhetősége ezért jogszerűen korlátozható. Ebbe a körbe kizárólag az adott közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatásköre ellátásához szükséges döntése meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített adatok tartoznak, amelyek tényleges kapcsolatban állnak az adott döntéshozatali eljárással.

Az ún. automatikus nyilvánosság korlátozás hatálya alá tartozó adatok megismerhetősége a keletkezésüktől számított tíz éven belül – főszabály szerint – korlátozott. A nyilvánosság kizárásának célja ebben az esetben kizárólag a döntéshozatali eljárás illetéktelen külső befolyástól való védelme. A döntés megalapozását szolgáló adatok megismerését ugyanakkor az adott szerv vezetője – az ún. nyomós közérdek teszt alkalmazása révén – a védelmi időn belül is engedélyezheti.

¹²⁵ 12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217, 226–227.; 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [36]; Kúria Pfv.IV.21.535/2015/6. számú ítélete; Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.043/2014/3. számú ítélete.

¹²⁶ 12/2004. (IV. 7.) AB határozat.

¹²⁷ 5/2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [34].

¹²⁸ 12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217, 226–227.; 5/2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [41]; Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.21.305/2016/6. számú ítélete; Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.277/2015/4.

¹²⁹ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [57]-[58].

Főszabály szerint a döntés megszületését követően a nyilvánosság-korlátozáshoz fűződő érdekek megszűnnek. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy minden döntés-előkészítő adat megismerhetővé válik a döntéshozatali eljárás lezárultát követően. A hatályos szabályozás értelmében a döntést meghozatalát követően csak a további döntések meghozatalára irányuló eljárás zavartalanságának, valamint a szerv törvényes működési rendjének vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátásának biztosítása érdekében lehet elutasítani a döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igényt. Erre azonban csakis a felmerülő közérdekek mérlegelése által van lehetősége a közfeladatot ellátó szervezeteknek.

Az információszabadság megfelelő érvényesülése megköveteli, hogy a közfeladatot ellátó szervek a döntés megalapozását szolgáló adatok tekintetében mind formai, mind pedig tartalmi elemzést végezzenek minden egyes információ vonatkozásában. A megismerésre vonatkozó igény teljesítésének megtagadása esetén pedig kellően részletes – ténybeli és jogi – érveléssel alapuló indokolást kell az igénylő részére nyújtaniuk. Végezetül biztosítani kell a megfelelő bírói felülvizsgálat lehetőségét is.