

A közérdekű adatok megismeréséhez való jog

Szerző: SEPSI Tibor

Affiliáció: megbízott oktató, ELTE ÁJK; ügyvéd

Rovat: Alkotmányjog

Rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András

Lezárás dátuma: 2024.03.14

Idézési javaslat: SEPSI Tibor: „A közérdekű adatok megismeréséhez való jog” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozerdeku-adatok-megismeresehez-valo-jog> (2024). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A közérdekű adatok megismeréséhez való jog – más néven az információs szabadság – alapjog, politikai részvételi jog, amely a közhatalom elszámoltathatóságának, a közügyekről való vitának a lehetővé tételét szolgálja a demokráciákban. E jog alapján mindenki jogosult az állami szervek és a közfeladatokat ellátó más szervek által kezelt adatokat, dokumentumokat megismerni, azokat terjesztetni, valamint a megismerési igény teljesítését megtagadó döntésekkel szemben jogorvoslattal élni. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog kiterjed a közpénzekre és a közvagyonra, valamint a közhatalmat gyakorló személyek feladatellátásához kapcsolódó személyes adatok megismerésére is. Az adatokhoz való hozzáférést az adatok kötelező közzététele, valamint a közérdekű adatigénylés intézménye biztosítja.

Tartalomjegyzék

1. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog fogalma
2. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog alapján megismerhető adatok köre
3. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog jogosultjai és kötelezettjei
4. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog részjogosultságai
5. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozása
 - 5.1. Mások jogainak védelme
 - 5.2. Döntéselőkészítő adatok
 - 5.3. Egyéb közérdekű korlátozások
6. JEGYZETEK

1. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog fogalma

[1] A közérdekű adatok megismeréséhez való jog a politikai részvételi jogok közé sorolható alapjog (->[az alapjogok fogalma és hatálya](#)), egyben nemzetközi emberi jogi dokumentumokban is széles körben elismert emberi jog, amelynek alapján jogunk van a közérdekű információkat megismerni,^[1]

azaz azokhoz valamilyen formában hozzáférni, illetve azokat terjeszteni. E jog gyakorlása és az ennek révén biztosított nyilvánosság az állami működés átláthatóságát, a közhatalmi tevékenység ellenőrizhetőségét szolgálja.^[2] Ennek az alapjognak van egy másik, általánosan használt elnevezése is: az információszabadság fogalmat a közérdekű adatok megismeréséhez való jog szinonimájaként, illetve az alapjogból fakadó nyilvánossági követelmények gyűjtőfogalmaként használja a hazai jogirodalom,^[3] és ennek nyomán az alkotmánybírósági gyakorlat,^[4] sőt a jogalkotás^[5] is.^[6]

[2] A közérdekű adatok megismeréséhez való jog tehát az alapjogot gyakorló érintettek számára alanyi jogi jogosultságokat alapoz meg, amelyek a közérdekű információk megismerésén és terjesztésén túl kiterjednek a hozzáférést biztosító eljárások (adatigénylések, jogorvoslatok) kezdeményezésére és az eljárás során gyakorolható jogosultságokra is. Az információszabadság a kötelezett, jellemzően az állam vagy a közhatalom más gyakorlója oldalán – jogszabályok megalkotása és egyedi döntések útján – cselekvő közreműködést igényel, hiszen az az adatok megismerhetőségének tényleges biztosítását kívánja meg.

[3] A hazai alkotmányos szabályozást az alapjogok többségéhez hasonlóan a pártállami alkotmánynak az 1989. évi XXXI. törvénnyel történt módosítása teremtette meg 1989. október 23-i hatállyal: az Alkotmány 61. § (1) bekezdése szerint

[m]indenkinek joga van arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.

Ez a – Sólyom László minősítése^[7] szerint „az Alkotmány szűk körű modern vonulatához tartozó” – rendelkezés azonos szöveggel került át az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésébe,^[8] azzal a kapcsolódó változtatással, hogy az addig az alapjog szabályozására kiterjedő kétharmadosági követelménytől eltérően az Alaptörvény alapján a közérdekű adatokra vonatkozó szabályokat a jog érvényesülését ellenőrző hatóság létrehozása kivételével nem kell sarkalatos törvényben megállapítani. Érdemben bővítette azonban az alapjoghoz kapcsolódó garanciákat az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése, amely kimondja, hogy

[a] közpénzekkel 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. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.

Az Alaptörvény kilencedik módosítása ugyanakkor 2020. december 23-i hatállyal az Alaptörvény 39. cikk (3) bekezdésében a közpénz fogalmát az állam bevételeire, kiadására és követelésére korlátozta. Hazánkban a közérdekű adatok megismeréséhez való jog tartalmát, az arra vonatkozó részletes szabályokat jelenleg *az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény* (Infotv.), mindenekelőtt annak III. fejezete és melléklete határozzák meg.

[4] Az információszabadság biztosításának elvi indokaként a ->**demokrácia** működésével, a politikai részvételi jogok hatékony gyakorlásával összefüggő megfontolások szolgálnak. Ezek közül kiemelkednek a következő érvek:

1. A közérdekű adatok megismerhetősége a közhatalmat gyakorló szervek tevékenysége ellenőrizhetőségének – és ezzel a jogállamiságnak is – a biztosítója, és a közhatalom, a közügyek intézésének áttetszőségét is jelenti,^[9] hiszen a politikai közösség tagjaiból álló nyilvánosságnak egy demokratikus társadalomban joga van ahhoz, hogy ellenőrizze a választott, a köz érdekében eljáró vezetők cselekedeteit, és a szabadon kialakított és kifejtett véleménye alapján teljes körű és nyílt vitát folytasson intézkedéseikről, valamint az azokat megalapozó tényekről.
2. Az információszabadság, azon belül különösen a közpénzügyekre vonatkozó információk

megismerhetősége kulcsfontosságú eszköz a korrupció, de általában a jogsértések elleni küzdelemben is: a sajtó és a visszaélések leleplezésére alkalmas hatóságok és más közéleti szereplők a közérdekű információkhoz hozzáférést kapva, illetve a hozzájuk eljutott közérdekű információkról – azok forrásától függetlenül – szabadon beszámolva a konkrét ügyek feltárásához és a jövőbeli visszaélések visszaszorításához is hozzájárulnak.

3. A XXI. század viszonyai között számos állami feladat hatékony ellátása szükségessé teszi, hogy az intézkedések címzettjei naprakész és könnyen elérhető információkkal rendelkezzenek az őket mint magánszemélyeket érintő közhatalmi döntésekkel kapcsolatban. Az információs szabadság biztosítása ebben a körben a közhatalomgyakorlás ellenőrzése mellett a hatékony kormányzásnak, illetve az egyén jogkövetésének és tájékozott döntéshozatalának is a feltétele.
4. Az információs társadalom viszonyai között egyre fontosabb körülmény, hogy közérdekű adatok elérhetősége a gazdaság szereplők számára is kiemelt értékkel bír: az államok által felhalmozott adatvagyon üzleti célú felhasználása révén a polgárok nemcsak közvetlenül, hanem a magángazdaság által nyújtott szolgáltatások részeként is, azaz lényegesen egyszerűbben férhetnek hozzá a számukra fontos információkhoz.^[10]
5. Végül az, hogy az általános vagy az ágazati szabályok a közérdekű adatok nyilvánosságát egyes konkrét adatkörök tekintetében biztosítják, számos szakpolitikai és jogpolitikai cél elérésében is komoly szerepet játszik a piaci forgalom biztonságától (például cégnyilvánosság, az ingatlannyilvántartási és településrendezési-térinformatikai információk nyilvánossága) a tisztességes verseny feltételeinek biztosításáig (például a közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódó közzétételi kötelezettségek).

[5] A közérdekű adatok megismeréséhez való jog annak ellenére viszonylag fiatal alapjog, hogy jogtörténeti előképei már korai emberi jogi dokumentumokban – például a hivatalos iratokhoz való hozzáférést is biztosító 1772-es svéd sajtószabadság törvényben (*Tryckfrihetsförordningen*) vagy az 1789-es francia Emberi és polgári jogok nyilatkozatának (*Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*) a közkiadások polgárok általi megvizsgálhatóságát kimondó 14. cikkében – is fellelhetők. Megjelenése a véleménynyilvánítás szabadságához kapcsolódó részjogosultságként a második világháború utáni nemzetközi emberi jogi kodifikációs folyamathoz köthető, önálló alapjogként viszont csak a XX. század utolsó évtizedeiben vált általánosan elfogadottá. Az ezt követő gyors elterjedést jelzi ugyanakkor, hogy az Article 19 elnevezésű civil szervezet 2022. novemberi összesítése^[11] szerint 133 ország, amelyek összlakossága a Föld lakosságának 91%-át teszi ki, biztosít valamely formában általános jogosultságot az egyéneknek az állami szervek birtokában lévő információkhoz való hozzáférésre.

[6] A jogi szakirodalom gyakran kapcsolja össze, illetve tárgyalja együttesen az információs jogok gyűjtőnév alatt^[12] a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot és a személyes adatok védelméhez való jogot. Ennek megvan az alapja, hiszen kialakulásuk, majd nemzetközi és hazai elismerésük is párhuzamosan zajlott, szabályozásuk tárgya hasonló (legalábbis azon a szinten, hogy mindkettő rögzített információk hozzáférhetőségét szabályozza), ráadásul Magyarországon a két alapjog esetében a mindkét terület átfogó szabályozásában úttörőnek, elfogadásakor egyenesen unikálisnak^[13] mondható közös törvény és az ugyanahhoz a szervhez telepített jogvédelmi rendszer miatt számos gyakorlati kapcsolódási pont alakult ki^[14] és maradt fenn a közös jogvédelmi rendszert fenntartó Infotv. elfogadása után is. A személyes adatok védelmének rendszere az elmúlt évtizedekben azonban az uniós jog fejlődése folytán úgy alakult át, hogy az immár nemcsak a jogvédelem iránya (védelmi jog, szemben az információs szabadság részvételi jellegével) és a védett értékek különbözősége (a magánszféra, szemben az információs szabadság közéleti jellegével), hanem az is egyértelműen elválasztja e két alapjogot, hogy az információs önrendelkezési jog jellemző – a szabályozás elsődleges címzettjének tekintett – kötelezettjei ma már nem állami vagy egyéb közhatalmi szervek, hanem magánszervezetek. Így, bár természetesen nem vitatjuk az információs jogokkal kapcsolatos – egyébként a két jogterület különbözőségeire szintén kiemelt hangsúlyt fektető, de ezeket egységesen leíró^[15] – elméletek létjogosultságát, ma ennek az összefoglaló fogalomnak

széleskörű gyakorlati alkalmazhatóságát nem látjuk.

[7] Az információszabadság a klasszikus politikai szabadságjogok közül a véleménynyilvánítás szabadságával áll a legszorosabb kapcsolatban (->a [véleménynyilvánítás szabadsága](#) [85])), mivel a tájékozott vélemények kialakításához szükséges információkhoz való hozzáférés alapvető feltétele a véleményalkotásnak és a véleménynyilvánításnak,^[16] a közéleti viták lefolytatásának és a közvélemény kialakulásának.^[17] Tekintve, hogy az információszabadság a véleménynyilvánítás szabadságának részjogaként is elismert, az a kommunikációs jogok közé is besorolható. E kapcsolat legfontosabb következménye az, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot önállóan el nem ismerő átfogó nemzetközi emberi jogi alapidokumentumokban a szólásszabadságról szóló rendelkezéseknek az információkhoz való hozzáférésre és terjesztésére vonatkozó fordulataiból vezet le nyilvánossági követelményeket a nemzetközi emberi jogi gyakorlat. Ilyen rendelkezés – egyben a közérdekű adatok megismeréséhez való jognak a véleménynyilvánítás szabadsága részjogaként való első nemzetközi elismerése – a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (PPJNE) 19. cikke, amely szerint

a szabad véleménynyilvánítás joga „magában foglalja mindenfajta adat [...] határookra való tekintet nélküli [...] keresésének, megismerésének és terjesztésének a szabadságát is.”^[18]

[8] Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 10. cikke „az információk [...] megismerésének és közlésének szabadságát” ismeri el a véleménynyilvánítás szabadságának részjogaként. Fontos, a közelmúltig ható következményekkel járó eltérés a PPJNE 19. cikkének szövegezéséhez képest, hogy az EJEE – az előkészítés során hozott tudatos döntés eredményeként – nem utal arra, hogy az adatok keresése (*to seek information*) is a 10. cikk védelme alá tartozna. Erre is hivatkozva az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) hosszú ideig egyáltalán nem állapította meg a 10. cikk sérelmét közérdekű adatok megismerésére vonatkozó igények megtagadása miatt. Ez a gyakorlat újságírók,^[19] tudományos kutatók^[20] és civil szervezetek^[21] megismerési és információterjesztési jogait érintő ügyekben csak az elmúlt évtizedekben kezdett megváltozni, azonban az EJEB esetjogában a közérdekű adatok megismeréséhez való jog EJEE 10. cikk szerinti részjogként történő elismerésének ma is feltétele, hogy a megismerni kívánt adatra az azt igénylőnek közügy feltárásához vagy abban való megszólaláshoz legyen szüksége.^[22]

[9] Az EJEE tehát nem ismeri el a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot önálló emberi jogként, ugyanakkor európai emberi jogi dokumentumként jött létre az első kötelező tartalmú, az információszabadsággal kapcsolatos átfogó, az adatok tárgykörétől független nemzetközi egyezmény. Az Európa Tanács hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló egyezménye (Tromsøi Egyezmény) 2020. december 1-jén lépett hatályba.^[23] Az egyezmény általános jelleggel és a kivételek zárt listájának meghatározásával biztosítja a hivatalos iratokhoz való hozzáférés jogát, ennek gyakorlásához jogorvoslati és más eljárási garanciákat (például 7. cikkében a másolatkészítés és postázás közvetlen költségeit meghaladó költségtérítés megállapításának tilalmát) fűzi, illetve szervezetrendszer (egy szakértői és egy szakdiplomáciai szintű, a részes államok által delegált képviselőkből álló testületet) hoz létre az egyezmény végrehajtásának nyomon követésére.

[10] Szintén európai emberi jogi dokumentum az Egyesült Nemzetek Szervezete Európai Gazdasági Bizottságának keretében kidolgozott, a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezmény (Aarhusi Egyezmény), amelyet hazánkban 2001. október 30. óta kell alkalmazni.^[24] Az egyezmény információszabadsági tárgyú rendelkezései az állami szervek és más hatóságok – továbbá az Európai Unió tagságára tekintettel annak intézményei – által kezelt környezeti információkra, azaz a környezeti elemek állapotára, az azokra ható tényezőkre (például környezetszennyezés, ipari tevékenység) és ezeknek az emberi életfeltételekre gyakorolt hatásaira vonatkozó adatokat, elemzéseket, becsléseket teszi bárki által előterjesztett megismerési igényre

megismerhetővé, kivételeket elismerve, azonban az ilyen adatokat hordozó dokumentummásolatokra is kiterjedően.

[11] Információszabadsági követelmények az Európai Unió intézményeinek működése során is érvényesülnek. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 11. cikke – ugyan „[a] véleménynyilvánítás és a tájékoztatás szabadsága” alcím alatt, de – az EJEE 10. cikkével szövegszerűen azonos rendelkezést tartalmaz. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 15. cikke értelmében az uniós országok polgárainak és lakosainak joguk van hozzáférni az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz. *Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet szabályozza a kötelező közzététel körét, valamint az adatigénylések teljesítésének rendjét és az azok megtagadásával szembeni, az Európai Unió Bírósága (EUB) előtt igénybe vehető jogorvoslatot.*^[25]

2. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog alapján megismerhető adatok köre

[12] Bár az alapjog elnevezéséből annak tárgya magától értetődőnek tűnhet, az annak alapján megismerhető adatok köre mégis részletesebb vizsgálatot igényel. Ennek az az egyik oka, hogy a közérdekű adat – bár harminc éve lényegileg azonos tartalmú, ezért bevettnek és állandónak mondható, de – sajátos magyar fogalom, ami nem azonosítható mechanikusan a nemzetközi emberi jogi egyezményekben szereplő (közérdekű) információ vagy hivatalos irat fogalmával. Másrészt az Alaptörvény VI. cikkében és 39. cikkének (2) bekezdésében említett közérdekű adatok fogalmának alkotmányjogi jelentése tágabb, mint a törvényi definíció, azaz a magyar jog alapján is vannak olyan adatok – mégpedig a közérdekből nyilvános adatok –, amelyek megismerhetők a közérdekű adatok megismeréséhez való jog alapján, mégsem nevezi őket a magyar tételes jog közérdekű adatnak.

[13] A magyar törvények a közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok megismerésének lehetővé tételével, illetve ezen adatkategóriákba tartozó adatkörök közzétételének előírásával biztosítják az információszabadságot. Mindkét fogalomnak alapját képezi ugyanakkor az adat külön nem definiált fogalma, amelyet a közérdekű adat definíciója^[26] úgy igyekszik megragadni, hogy az „bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret”. Az adatnak az informatikában – és ennek nyomán egyre inkább a köznyelvben is – használt átfogó, az adat által hordozott jelentés tartalmától független fogalmát ez a megfogalmazás nem tükrözi pontosan, hiszen az adatot a vele azonos jelentésű információ fogalmával definiálja. A rendelkezés mégis fontos, hiszen ebből következik, hogy az információszabadság a rögzített formában rendelkezésre álló adatokra vonatkozik, valamint az is, hogy a rögzítés módjától és formájától függetlenül minden adatra kiterjed. Azaz rögzítés hiányában – például valamely személy magántudomása esetében – közérdekű és közérdekből nyilvános adatokról sem lehet szó, a rögzítés ténye pedig a rögzített tartalommal keletkezteti ezeket az adatokat. Az adat tehát a megismerhető valóság része, amelyre vonatkozóan az adatkezelőknek igazmondási kötelezettsége áll fenn, hiszen a hamis vagy hamisított közérdekű adatok kiadása és nyilvánosságra hozása bűncselekmény.^[27]

[14] Az Infotv. szerint a közérdekű adatok 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 adatok. Ez azt jelenti, hogy az e szervezeti körbe tartozó szervek által kezelt minden adat közérdekű adatnak minősül a személyes adatok – azaz az azonosított vagy azonosítható természetes személyekre vonatkozó információk – kivételével, amelyeket maga a törvényi definíció zár ki a közérdekű adatok közül. Közfeladatot ellátó szervnek (vagy személynek), így közérdekű adatokat keletkeztető szervnek (vagy tisztviselőnek) tehát a tág értelemben vett – a jogszabályban meghatározott közfeladatot ellátó magánszervezetekre is kiterjedő – közszféra szervezetei és tisztviselői minősülnek, függetlenül attól, hogy önálló költségvetési jogi vagy magánjogi jogalanyisággal rendelkeznek-e.^[28]

[15] A közfeladatellátás fennállásának vizsgálata az érintett szerv jogállására és feladatkörére, valamint sok esetben az érintett adatkörre is kiterjedő egyedi mérlegelést igényel. Általánosságban

azonban megállapítható, hogy az állami és önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok közfeladatot ellátó szerveknek minősülnek. Megalapozza ezt a minősítést az is, ha az állami tulajdon ugyan nem teljes, de jelentős (legalább többségi befolyás). A közfeladatot ellátó szerv által létrehozott, e szerv többségi befolyása (irányítása) alatt álló gazdasági társaság szintén közfeladatot ellátó szervnek minősül. ^[29] A közfeladatot ellátó szerv által létrehozott alapítványok helyzete az alapítványok alapítóitól független feladatellátása miatt az említettektől elvben eltérő lehet, de az Alkotmánybíróság a kizárólag közpénzből működő Magyar Nemzeti Bank (MNB) által alapított alapítványok esetében megállapította, hogy azok közfeladatot ellátó szerveknek tekintendők. ^[30] Ugyanakkor az, hogy az állam, illetve az önkormányzat nem rendelkezik tagi (tulajdonosi) befolyással az adott szerv felett, még nem zárja ki azt, hogy az adott szerv közfeladatot lásson el, és emiatt a kezelésében lévő bizonyos adatok közérdekű adatoknak minősüljenek. ^[31] Az *állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény* (Ávtv.) alapján az a tény is megalapozza a közfeladatot ellátó szervként való besorolást, hogy egy szerv állami vagyonnal gazdálkodik. ^[32]

[16] A közfeladatot ellátó szervek által kezelt nem személyes adatok nyilvánossága önmagában nem biztosítaná, hogy a közfeladatok ellátását, ezen belül különösen a közpénzek felhasználását és a nemzeti vagyonnal való gazdálkodást hatékonyan lehessen ellenőrizni. Ezért törvények megismerhetővé tesznek további, közérdeklődésre számot tartó, a közügyek megvitatásához, illetve a közhatalom gyakorlásának ellenőrzéséhez szükséges információkat is, amelyeket az Infotv. a közérdekből nyilvános adat megjelöléssel illet. A közérdekből nyilvános adat definíciója ^[33] ehhez a törvényalkotó számára mindössze azt a magától értetődő feltételt fűzi, hogy csak közérdekű adatnak nem minősülő adatköröket minősítsen közérdekből nyilvánossá, ez azonban természetesen nem jelent szabad jogalkotói mérlegelést. A közérdekből nyilvános adatkörök meghatározása ugyanis – kisebb vagy nagyobb mértékben – szükségszerűen korlátozza az érintett szervezetek és személyek magánautonómiáját, sokszor – például személyes adatok megismerhetővé tétele esetén – alapjogait is. Ennek megfelelően a nyilvánosságot előíró törvényi rendelkezés mögött valós, alapjogkorlátozás esetén pedig ennek alkotmányos feltételeit is kielégítő közérdekű célnak, vagy ahogyan Révész Balázs és Buzás Péter fogalmaznak, ^[34] nyomós közérdeknek kell állnia (->az [alapjogok korlátozása](#) [32]–[39]).

[17] Az Infotv. két igen fontos adatkört maga minősít közérdekből nyilvános adattá. Egyrészt nyilvánosak a közfeladatot ellátó szerv vezetőinek és foglalkoztatottjainak a közfeladat ellátásával összefüggő személyes adatai. ^[35] Másrészt az Infotv.-nek az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésének végrehajtását szolgáló, „üvegzsébkönyv-szabálynak” is nevezett rendelkezése közérdekből nyilvánossá tesz és egyben főszabályként az üzleti titok védelme alól is kivesz minden, a közvagyon kezelésével és a költségvetési források felhasználásával összefüggő adatot. ^[36]

[18] Az információszabadságra vonatkozó hazai jogszabályok a közérdekből nyilvános adatok sorsát szinte kivétel nélkül a közérdekű adatokkal azonosan rendezik: az adatigénylési és közzétételi szabályok egyaránt ugyanazon tartalommal vonatkoznak a közérdekből nyilvános adatokra és a közérdekű adatokra. Éppen ezért általában nincs is gyakorlati jelentősége annak, hogy egy konkrét adatkört az adatkezelő vagy jogvita esetén a bíróság, illetve a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) az egyik vagy a másik kategóriába sorol. Az egyetlen lényeges eltérés a két adatkategória kezelésében az, hogy a közérdekből nyilvános személyes adatok csak a célhoz kötött adatkezelés elvének tiszteletben tartásával terjeszthetők. ^[37]

[19] A hazai fogalmakat az 1. pontban hivatkozott nemzetközi emberi jogi dokumentumokban alkalmazott terminológiával összevetve azt állapíthatjuk meg, hogy PPNJE 19. cikke és az EJE 10. cikke szerinti adatok egyaránt lehetnek közérdekű és közérdekből nyilvános adatok, míg az Tromsøi Egyezmény szerinti hivatalos dokumentumok és az Aarhusi Egyezmény szerinti környezeti információk ^[38] – ezen egyezmények fogalom meghatározásai alapján, különös tekintettel arra, hogy a személyes adatok védelme érdekében széleskörű kivételt biztosítanak az iratnyilvánosság alól is – elsősorban ^[39] közérdekű adatok.

[20] Az adatelv a megismerhető adatok körének meghatározása során alkalmazott lényeges jogelv.

Összhangban azzal, hogy a rögzítés formája és módja, az adatok egyedi vagy gyűjteményes jellege az alapjog érvényesítésekor irreleváns, közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatként dokumentummásolatok is megismerhetők. Ilyen esetben, ahogy azt az alkotmánybírósági gyakorlat is rögzíti,

az információszabadsággal összefüggő szabályozás nem a dokumentumok egészének egységes jogi minősítésére alapozott iratelvekből, hanem „az adatelvekből indul ki; nem a dokumentumot, vagy valamely más adategységet, hanem az adatot, információt minősíti. Ennek megfelelően egy adott dokumentum többféle (személyes, illetve közérdekű) adatot tartalmazhat, így tartalmának egy része nyilvános, más része nem nyilvános is lehet. [...] az információ, és nem maga az irat az alapjog tárgya.”^[40]

Ezért meg nem ismerhető adatokat is tartalmazó dokumentumokat a meg nem ismerhető adatok felismerhetetlenné tételével kell megismerhetővé tenni.^[41]

3. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog jogosultjai és kötelezettjei

[21] Az információszabadság érvényesülésének lényeges biztosítéka, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jog a jogalanyok széles körét megillessen, a jogi szabályozás vagy a kötelezettek pedig ne alkalmazzanak az igényérvényesítők körét szűkítő feltételeket. A Tromsøi Egyezmény 2. cikk (1) bekezdése szerint

a megismerhetőséget „mindenkinek, megkülönböztetéstől mentesen” biztosítani kell.

[22] Ezt a célt az Infotv. úgy éri el, hogy bárkinek lehetővé teszi, hogy a közérdekű adat megismerése iránt szóban, írásban vagy elektronikus úton igényt nyújtson be. Természetesen adatigénylés előterjesztésére nemcsak magánszemélyek, hanem jogi személyek vagy egyéb szervezetek, illetve köztisztviselők betöltői is jogosultak. Az adatigénylő nevén és elérhetőségén túl (cím, e-mail cím) – amelyre a tájékoztatás megküldését kéri – egyéb adatok megadására nem köteles. Az igénylő személyes adatai az igényléssel kapcsolatos, vélt vagy valós szándékai vizsgálatára nem használhatók fel.^[42] Az adatkezelő nem jogosult a személyazonosság ellenőrzésére, és nem kérhet nyilatkozatot az adatkérés céljáról, motivációjáról sem. Az igénylés teljesítése nem köthető semmiféle regisztrációhoz vagy más előzetes eljáráshoz. Jogosulti oldalon tehát az alapjog gyakorlása szempontjából nincs jelentősége annak, hogy a megismerési igény előterjesztőjének van-e személyes érintettsége az ügyben, illetve fűződik-e valamilyen jogos érdeke a megismeréshez.^[43]

[23] A közérdekű adatok esetében az azok nyilvánosságának biztosítására kötelezett szervek és személyek köre következik a közérdekű adatok törvényi definíciójából. Az Infotv. alapján az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek (azaz összefoglaló néven a közfeladatot ellátó szerveknek) kell biztosítaniuk a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerését egyedi adatigénylések alapján és a közzétételi kötelezettség teljesítése útján is.^[44]

[24] Az, hogy egy közfeladatot ellátó szerv vagy személy hozzáfér egy adott közérdekű vagy közérdekből nyilvános adathoz, még nem feltétlenül jelenti azt, hogy e szerv vagy személy köteles az adatnyilvánossággal kapcsolatos kötelezettségek teljesítésére. Az adatigénylések megválaszolásának és a jogszabályban elrendelt közzététel kötelezettsége ugyanis csak az adatkezelőt, azaz azt terheli, aki az adatkezelés célját és eszközeit meghatározza.^[45]

[25] A közérdekből nyilvános adatok esetében a kötelezett kör szükségszerűen túlnyúlik a közfeladatot ellátó szerveken, hiszen ezek az adatok – a közérdekből nyilvános személyes adatok kivételével – jellemzően éppen azért rekedtek kívül a közérdeki adatok körén, mert nem közfeladatot

ellátó szerv kezeli őket. Az, hogy egy adott adatkör tekintetében ki köteles a megismerhetőséget biztosítani, az adatkört közérdekből nyilvánossá minősítő törvény tartalmától függ. A közpénzek felhasználására és a nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó adatok esetében azonban az Alkotmánybíróság általános jelleggel rendezte e kérdést, kimondva, 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 biztosítani kell,^[46]

valamint 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.^[47]

4. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog részjogosultságai

[26] Az alapjog legtágabb körben érvényesülő részjogosultsága a közérdekű adatok terjesztésének joga, hiszen a terjeszthetőség nem függ attól, hogy a jogosult milyen forrásból – adatigénnyelssel, közzétett adatok alapján vagy egyéb módon (például szivárogtatás útján) – jutott hozzá az adatokhoz. A terjesztéshez való jog kommunikációs szabadságjogi jellegű részjogosultság, amely az információszabadságból következő alanyi jogok közül a legszorosabb kapcsolatban áll ->a [véleménynyilvánítás szabadságával](#) már csak azért is, mert a közérdekű adatok terjesztése ezek természetéből fakadóan a legtöbb esetben szükségszerűen a demokratikus közéleti vita részét is képezi még akkor is, ha a megszólaló nem kapcsol az adatok terjesztéséhez értékítéletet. A közérdekű adatokat bárki terjesztheti, ugyanakkor az ilyen tevékenységet feladatszerűen végző szereplők – kiemelten az oknyomozó tevékenységet folytató sajtó, a közhatalom ellenőrzését célzó tevékenységet végző (*watchdog*) civil szervezetek (->[egyesülési jog](#) [5]) és a közérdekű adatok üzleti célú újrahasznosítását végző gazdasági szervezetek – ezen szerepéhez az információszabadsági követelmények kapcsolhatnak többletgaranciákat.

[27] A terjesztés jogának gyakorlása nem igényel közvetlen állami beavatkozást, így annak részleteit a jog sem szabályozza, külön említésével elsősorban az azt korlátozó – például a minősített adatok jogosulatlan terjesztését vagy nyilvánosságra hozását büntetni rendelő^[48] vagy a közérdekből nyilvános személyes adatok célhoz kötött terjesztéséről szóló^[49] – jogszabályi rendelkezésében találkozunk. Részletes, a hivatali és foglalkozási titoktartási kötelezettségeket feloldó, illetve a jogszerű fellépés miatti megtorlást tiltó követelmények vonatkoznak viszont a jogsértéseket, visszaéléseket vagy a közérdeket veszélyeztető egyéb körülményekre vonatkozó információkat^[50] nyilvánosságra hozó közérdekű bejelentők (*whistleblowerek*) védelmére.^[51]

[28] A nyilvánosság biztosítására kötelezett adatkezelők birtokában lévő közérdekű és közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférés általánosan alkalmazható eszköze, és ezzel egyben az információszabadág garanciális szempontból legfontosabb részjogosultsága az adatigénnyelés előterjesztéséhez való jog. Ahogyan azt a jogosultak körét ismertetve a 22. pontban már bemutattuk, adatigénnyelést bármely formában, szóban, írásban vagy elektronikus úton, bárki előterjeszthet. Az Infotv. azt is rögzíti, hogy

[a] közérdekből nyilvános adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni,^[52]

ezért formájától és feladójától függetlenül minden olyan megkeresést, kérelmet vagy bármely más formában előterjesztett igényt, amely az adatkezelő által kezelt közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismerésére irányul, az Infotv. szerinti közérdekű adatigénylésnek kell tekinteni és ennek megfelelően, az erre irányadó formában és határidőben kell elbírálni. Önmagában az, hogy az adatigénylő nem vagy nem megfelelő tartalommal hivatkozik az alkalmazni kívánt megismerési szabályokra, még nem alap arra, hogy az adatkezelő ne tartalma szerint (adatigénylésként) válaszolja meg a megkeresést. Az adatigénylések minél szélesebb körű megválaszolását szolgálja az is, hogy az adatkezelő köteles a nem egyértelmű adatigénylések pontosítását kérni,^[53] az adatigénylésre adott válaszát pedig köteles indokolni és jogorvoslati tájékoztatással ellátni.^[54] Az adatigénylési eljárás legfontosabb garanciális eleme ugyanakkor az, hogy a válaszadást az Infotv. 15 naptári napos – egy alkalommal újabb 15 nappal meghosszabbítható – határidőhöz köti.^[55] Az adatigénylés teljesítése a teljesítés közvetlen – az adathordozó és annak kézbesítése – költségeire korlátozott költségtérítéshez köthető.^[56]

[29] Szabályozási szerkezetét tekintve nem alapjogi részjogosultság, hanem a közfeladatot ellátó szervezet terhető kötelezettség, ráadásul – az egyedi megismerési igényekkel ellentétben – általában hatékonyan érvényesíthető alanyi joga sincs a jogosultaknak a kikényszerítésére, azonban az információszabadság tényleges érvényesülésében elfoglalt fontos szerepére tekintettel mindenképpen indokolt az információszabadsághoz kapcsolódó részjogosultsággént értékelni a közérdekű adatok kötelező közzétételét is. Ezt az is indokolja, hogy a közzététel módjával kapcsolatos garanciák – így az egységes közzétételi szerkezet, a szabad hozzáférést adó (regisztrációhoz nem kötött, az adatok letöltését nem akadályozó) közzétételi forma alkalmazásának kötelezettsége vagy a díjmentesség^[57] – éppúgy az információszabadság minél szélesebb körű érvényesülését, az adatok minél teljesebb nyilvánosságát szolgálják, mint az adatigénylés szabályai.

[30] A közfeladatot ellátó szerv – elektronikus formában, általában saját honlapján teljesítendő – közzétételi kötelezettsége főszabály szerint az Infotv.-ben meghatározott adatok vonatkozásában áll fenn,^[58] amelyeket összefoglaló néven a törvény általános közzétételi listának nevez. A közzétételi lista tételesen, konkrét adatkörök megjelölésével határozza meg azokat a szervezeti, személyzeti adatokat, tevékenységre, működésre vonatkozó és gazdálkodási adatokat, amelyeket minden közfeladatot ellátó szervnek közzé kell tennie. Meghatározza továbbá minden adatfajta tekintetében azt, hogy a közzétett adatokat milyen időközönként kell frissíteni, és a törölt (frissítéssel felülírt) adatokat mennyi ideig kell közzétéve megőrizni. Emellett külön törvények további adatok kötelező közzétételét írhatják elő (különös közzétételi lista),^[59] valamint az adatkezelő vezetője maga is bővítheti a közzétételi kört (egyedi közzétételi lista). A legrégebbi ideje fennálló, eredetileg az államháztartási jogszabályokban megjelent közzétételi kötelezettség a költségvetési szervekkel kötött, ötmillió forintos összeghatárt elérő értékű szerződések adataira vonatkozik: ezt az adatkört az Infotv. 2023. január 1-jén hatályba lépett kiegészítése úgy emelte ki az általános közzétételi listán szereplő többi adatkör közül, hogy azt az adatkezelők által egy Központi Információs Közadat-nyilvántartás elnevezésű központi közzétételi felületre is feltölteni rendelte.^[60]

[31] Végül a közérdekű adatok megismerhetőségének önálló, az egyéb jogosultságok tényleges gyakorolhatóságát nagyban érintő részjogosultsága az adatkezelői döntésekkel szembeni jogérvényesítési, jogorvoslati jogosultságok köre, amely az alapjog specialitására, főként a jogosultak és a kötelezettek között utóbbiak javára fennálló információs aszimmetriára tekintettel túllép a bírósághoz forduláshoz való jogból (->[a tisztességes eljáráshoz való jog](#)) következő általános követelményeken. A jogorvoslatot a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerésére irányuló igények megtagadása vagy nemteljesítése, valamint az adatigénylő által vitatott költségtérítés meghatározása esetén az Infotv. két, alternatív igényérvényesítési lehetőséggel biztosítja:

- egyrészt – 2023. január 1-jétől a sajtó-helyreigazítási perekkel analóg, gyorsított peres eljárások útján^[61] – 30 napos perindítási határidővel megnyitja a közvetlen bírósági jogorvoslati utat az adatigénylők számára;
- másrészt az adatigénylő egy éven belül bejelentést tehet a NAIH felé, amely azt vizsgálati

eljárásban – azaz hatósági jogkörök nélkül, a bejelentés megalapozottsága esetén az adatkezelőt az adat kiadására, a költségtérítés mellőzésére vagy csökkentésére felhívva – vizsgálja ki.

Az adatigénylés megtagadásának jogszerűségét, illetve a költségtérítés megalapozottságát a perben^[62] és a NAIH előtt is az adatkezelő köteles bizonyítani, összhangban az Alkotmánybíróság azon elvi megállapításával, hogy

[n]em a polgárnak kell az információszerzés iránti érdekeltségét igazolnia, hanem a köz szolgálatára rendelt szervnek kell indokolnia – törvényi okok fennállását bizonyítva – az igényelt információ esetleges megtagadását.^[63]

A közzétételi kötelezettség hiányos teljesítése vagy nemteljesítése esetén a NAIH hivatalból vagy bejelentés alapján információszabadság vizsgálati eljárást indíthat.^[64] Közzétételi mulasztás esetén bírósági eljárás ugyanakkor nem indítható.

5. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozása

[32] Ha egy adat közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatnak minősül, akkor az általában nyilvános, illetve az annak megismerésére előterjesztett kérelmeket az adatkezelők általában kötelesek teljesíteni. Összhangban azonban azzal, hogy mint a legtöbb alapjog, úgy kellő súlyú alkotmányos indokok fennállása esetén a közérdekű adatok megismerése – és szűkebb körben a terjesztése (lásd jelen szócikk 26. és 27. pontjában) – is korlátozható, az adatkezelőnek a megismerhetőség biztosítására vonatkozó kötelezettségei alól a jog fontos kivételeket ismer.

[33] A Infotv.^[65] zártan és tartalmi feltételeket szabva szabályozza az adatigénylések megtagadásának indokait. Az adatkezelő azon adatok esetében, amelyek nyilvánosságát a törvényalkotó nem zárja ki általános jelleggel, a megtagadási okok alkalmazása során mérlegelni köteles a nyilvánosság biztosításához és annak korlátozásához szükséges érdekeket.^[66] A jogorvoslati eljárások során az adatkezelő által elvégzett bizonyítás alapján ugyanezen mérlegelést az eljáró bíróság, illetve a NAIH is elvégzi. A megtagadási okok az ezeket megalapozó alapjogok, illetve alkotmányos érdekek alapján az alábbi három csoportba sorolhatók:

5.1. Mások jogainak védelme

[34] Az Infotv. szerinti közérdekű adat ugyan fogalmilag nem lehet személyes adat, közérdekből nyilvános személyes adatok azonban adatigénylés alapján megismerhetők. Ha az adatigényléssel kiadni kért adatok – közérdekből nem nyilvános – személyes adatot és közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatot is tartalmaznak, a jelen szócikk 20. pontjában kifejtett adatelv érvényesülésére figyelemmel az adatkérés teljesítése nem tagadható meg. A teljesítés előtt azonban a személyes adatokat felismerhetetlenné kell tenni.

[35] A gazdasági tevékenységet végző személyek és szervezetek üzleti titkainak^[67] védelme is megalapozhatja az információszabadság korlátozását. Az erre alapozott megtagadás ugyanakkor minden esetben érdemi mérlegelést, a védendő érdek vizsgálatát és a jogorvoslati eljárásban való bizonyítását teszi szükségessé.^[68] Még hangsúlyosabb ez a vizsgálat abban az esetben, hogyha az üzleti titokra költségvetési vagy európai uniós támogatás, illetve a nemzeti vagyon kezelésével összefüggő adatok tekintetében hivatkoznak, mivel az „üvegzszeb-szabály” (lásd 17. pont) alapján ebben az esetben csak az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozó hozzáférés tagadható meg. Ágazati törvények is elismernek gazdasági érdekeket nyilvánosságkorlátozás alapjául: ezt teszi például a szerzői jogról szóló törvény azon rendelkezése, amely a közérdekű adatot tartalmazó szerzői mű kiadása helyett az abba való betekintést teszi lehetővé.^[69]

5.2. Döntéselőkészítő adatok

[36] A döntés megalapozását szolgáló adat főszabály szerint a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános.^[70] A nyilvánosság kizárásának célja ebben az esetben az, hogy a folyamatban lévő döntéshozatali eljárást szélesebb, a már lezárt döntéshozatalt pedig szűkebb körben megvédje az illetéktelen külső befolyástól, ezzel lehetővé tegye a döntésekkel kapcsolatos belső viták és előkészítési feladatok észszerű lefolytatását. A döntés megalapozását szolgáló jelleg kizárólag az egyes adatoknak az adott, konkrét döntéshozatali eljárásához való érdemi kapcsolata révén állhat fenn.^[71]

[37] E szoros kapcsolat fennállása esetén sem automatikus a nyilvánosság teljes kizárása. A szerv vezetője minden egyes adat tekintetében vizsgálni köteles azt, hogy az adat megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek közül melyik bizonyul erősebbnek. Ennek során figyelembe kell venni, hogy van-e folyamatban olyan döntéshozatali eljárás, amelyre hatással lehet az adott információ nyilvánossága, valamint mérlegelni kell, hogy a nyilvánosság mennyiben befolyásolja a szóban forgó döntés meghozatalát. Kizárólag adminisztratív megfontolások, kényelmi szempontok nem élvezhetnek elsőbbséget az alapjog érvényesülésével szemben.^[72] Az Alkotmánybíróság megfogalmazásában:

a döntés-előkészítő adatok nyilvánossága tehát korlátozható ugyan, de nem diszkrecionális jelleggel.^[73]

[38] Szűkebb a nyilvánosság korlátozásának lehetősége, ha a kérdéses adat alapján már döntés született: e körben csak akkor érvényesül az Infotv. alapján a döntés-előkészítés bizalmas jellege, ha 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, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné.^[74] Bizonytalan, jövőbeli döntésre hivatkozás nem fogadható el.^[75]

5.3. Egyéb közérdekű korlátozások

[39] Értelmszerűen abszolút tilalom vonatkozik a minősített adatok védelméről szóló törvény szerinti minősített adatok közérdekű adatként történő megismerhetőségére.^[76] Ha azonban akár bírósági eljárásban (jellemzően közérdekű adatperben), akár a NAIH tudomásszerzése révén az merül fel, hogy az adat minősítése jogellenes, titokfelületesi eljárásnak van helye, amelyre a NAIH illetékes. Ha a minősítést törvénysértőnek ítéli, a minősítést fel kell oldani. Az adatot minősítő szerv ezt a döntést bíróságon támadhatja meg.^[77] Az Infotv. praktikus okból – minthogy az azokhoz való hozzáférést az ezeket létrehozó törvények részletesen szabályozzák – maga veszi továbbá ki az adatigénylési szabályok hatálya alól a közhitelű nyilvántartásokból történő adatszolgáltatásokat.^[78]

[40] Az Infotv. megjelöl hat közérdekű célt,^[79] valamint a szellemi alkotásokhoz való jogok védelmét, amelyekre tekintettel a közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatok megismerhetősége korlátozható. A következetes bírósági gyakorlat alapján ugyanakkor ez a felsorolás nem önállóan alkalmazható megtagadási okokat tartalmaz,^[80] így ezek helyett (vagy mellett) azokat a külön törvényi rendelkezéseket kell az adatigénylés megtagadásának alapjául megjelölni, amelyek e szabállyal összhangban az adatfajták meghatározásával a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot ténylegesen korlátozzák.

6. JEGYZETEK

[1] MAJTÉNYI László: „Az információs jogok” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II.*, 11. oldal

Budapest, Századvég, 2009, 2274.

[2] KOLTAI András: „A véleménynyilvánítás szabadsága, a sajtószabadság és a közérdekű adatok nyilvánossága” in HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*, Budapest, Osiris, 2003, 611.

[3] Elsőként SÓLYOM László: „Egy új szabadságjog, az információszabadság” *Valóság* 1988/9, 14–34.

[4] „[A]z információszabadság alatt a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot érti az Alkotmánybíróság.” 13/2019. (IV. 8.) AB határozat, Indokolás [27].

[5] *Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény*címe, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnevezése.

[6] A két megfogalmazás tartalmilag egyenértékű, azonban a jogtudomány az egyént megillető alanyi jogot – az Alaptörvény, illetve korábban az Alkotmány rendelkezéseinek szövegezését követve – általában közérdekű adatok megismeréséhez való jogként említi, a közérdekű adatokra vonatkozó nyilvánossági követelményeket pedig inkább az információszabadság megjelöléssel hivatkozza. Ezzel összhangban ebben a szócikkben is mindkét fogalmat használjuk, azonban egyazon jogintézményt értjük alattuk.

[7] SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest, Osiris, 2001, 463.

[8] 2018. június 29-ig az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése. Magyarország Alaptörvénye hetedik módosításának 4. cikke ekkor számozta át a cikk rendelkezéseit, ám az érintett bekezdés megfogalmazása ekkor is változatlan maradt.

[9] Lásd például 32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 183. Részletesebben kifejtve: 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 185.

[10] A közérdekű adatok üzleti célú felhasználásának széleskörű lehetővé tétele kiemelt célja például az Európai Unió jogának: ennek legszélesebb hozzáférést célzó szabályozási eszköze a *nyílt hozzáférésű adatokról és a közszféra információinak további felhasználásáról szóló 2019/1024 (EU) európai parlamenti és tanácsi irányelv* (2019. június 20.).

[11] Infographic: [Progress on the right to information around the world](#).

[12] Lásd például MAJTÉNYI (1. j.) 2273; MAJTÉNYI László: *Az információs szabadságok*, Budapest, Complex, 2006; SZIKLAY Júlia: *Az információs jogok kialakulása, fejlődése és társadalmi hatása. Doktori értekezés*, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolája, 2011.

[13] SZIKLAY (12. j.) 71.

[14] *A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény*, illetve az információszabadsági ügyekért is felelős adatvédelmi biztos intézménye.

[15] Lásd például Sziklay elvi igényű társadalomelméleti levezetését. SZIKLAY (12. j.) 5–45.

[16] SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel – VISSY Beatrix – DOJCSÁK Dalma: *Alapjogi tanok I.*, Budapest, HVG-ORAC, 2018, 238.

[17] HALMAI Gábor: *Kommunikációs jogok*, Budapest, Új Mandátum, 2002, 6.

[18] Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a 2011-ben elfogadott 34. általános megjegyzésében értelmezte a tájékoztatáshoz való jog hatályát és korlátait, a megjegyzés 18. pontjában kijelentve, hogy a PPJNE 19. cikke „biztosítja az állami szervek birtokában lévő információkhoz való hozzáférés jogát”.

[19] *Roșianu v. Romania*, Judgment of 24 June 2014, no. 27329/06); , *Gillberg v. Sweden*, Judgment of 3 April 2012 [GC], no. 41723/06.

[20] *Kenedi v. Hungary*, Judgment of 26 May 2009, no. 31475/05.

[21] *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, Judgment of 14 April 2009, no. 37374/05.

[22] *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*, Judgment of 8 November 2016 [GC], no. 18030/11.

[23] Magyarország a 2024. márciusi állapot szerint a Tromsøi Egyezmény 15 részes államának egyike. Ugyanakkor az egyezmény tényleges nemzetközi jelentőségét egyelőre nagyban korlátozza, hogy a ratifikálók vagy csatlakozók közül hat eleve magas szintű információszabadság követelményekkel rendelkező skandináv és balti állam, további hat pedig kelet-európai nem európai uniós tagállam, még ha az arányokon a 2023-as szlovén és spanyol ratifikáció némileg változtatott is.

[24] Az egyezménynek a 2022. novemberi állapot szerint 45 állam (ebből négy Európán kívüli, mind a volt szovjet közép-ázsiai térségből), valamint az Európai Unió a részese. Utóbbi az egyezményt az európai uniós jog részévé *a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2003. január 28-i 2003/4/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel* tette.

[25] Az információszabadság biztosításának uniós szintje ugyanakkor még az uniós intézmények által proaktívan közzétett dokumentumok nagy tömege ellenére is elmarad a tagállamok többségének nemzeti követelményeitől, mivel a 1049/2001/EK rendelet e nemzeti követelményeknél – főként a személyes adatok védelmére, illetve az egyes tagállamok érdekeire alapozott megtagadások esetében – általánosabb megtagadási okokat ismer el.

[26] Infotv. 3. § 5. pont.

[27] *A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény* (Btk.) 220. § (1) bekezdés b)–c) pont.

[28] Ez – amellet, hogy a maga a definíció nem követeli meg az adatkezelő önálló jogi személyiségét – abból is következik, hogy az Infotv. 31. § (4) bekezdése a közérdekű adatper megindítását is lehetővé teszi olyan alperessel szemben, amelynek nincs perbeli jogképessége.

[29] 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [21]–[23].

[30] 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [24]–[28].

[31] A „közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek” bírósági gyakorlata tárgykörére felállított joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye, 2017.El.II.J.GY.P.3., 40.

[32] Ávtv. 5. § (2) bekezdés: „Az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül.”

[33] Infotv. 3. § 6. pont.

[34] RÉVÉSZ Balázs – BUZÁS Péter: *Átláthatóság a közpénzügyekben*, Budapest, Dialóg Campus, 2017, 17.

[35] Infotv. 26. § (2)–(3) bekezdés.

[36] Infotv. 27. § (3) bekezdés.

[37] Infotv. 26. § (2) bekezdés, második mondat. E követelményt a joggyakorlat esetről esetre vizsgálja, és az nem jelenti, hogy az adatigénylés során megismert közérdekből nyilvános személyes adatot az adatigénylő akkor sem hozhatná nyilvánosságra, ha például ez más alapjog, így különösen a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlására tekintettel jogszerű, vö. NAIH/2020/14/6. sz. állásfoglalás.

[38] RÉVÉSZ – BUZÁS (34. j.).

[39] Schultz Márton tanulmányában alappal mutat rá, hogy a Tromsøi Egyezmény 1. cikkéhez a magyar fél által tett nyilatkozat alapján a közhatalmi szervek egyezményi fogalmát nemcsak közfeladatot ellátó szervekre kell alkalmazni, hanem az ilyen feladat hiányában közpénzt felhasználó természetes vagy jogi személyekre is. SCHULTZ Márton: „Az Infotv. nemzetközi szerződésbe ütköző rendelkezései” *In medias res* 2022/1, 4.1.

- [40] 3056/2015. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [16].
- [41] Infotv. 30. § (1) bekezdés; Tromsøi Egyezmény 6. cikk (2) bekezdés.
- [42] A NAIH állásfoglalása visszaélésszerű adatigénylésről, 2020. április 24., NAIH/2020/3433/2.
- [43] Ugyanakkor az EJE 10. cikkének alkalmazhatósága éppen ennek fennállásától függ (lásd jelen szócikk 8. pontját).
- [44] Infotv. 26. § (1)–(2) bekezdés.
- [45] Infotv. 3. § 9. pont.
- [46] 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [35].
- [47] 3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [19].
- [48] Btk. 265. § (1) bekezdés b) pont.
- [49] Lásd jelen szócikk 18. pontját.
- [50] *A panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény* 1. § (3) bekezdése szerint „[a] közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja”. Ezen körülmények jellemzően az információszabadsági követelmények hatálya alá eső adatok.
- [51] *A tárgyban a korábbiaknál szélesebb körű rendelkezéseket állapított meg az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló, 2019. október 23-i 2019/1937 (EU) európai parlamenti és tanácsi irányelv, amelyet a magyar jogba a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény* ültetett át.
- [52] Infotv. 28. § (1) bekezdés.
- [53] Infotv. 28. § (3) bekezdés.
- [54] Infotv. 30. § (3) bekezdés.
- [55] Infotv. 29. § (1) és (3) bekezdés.
- [56] Infotv. 29. § (5) bekezdés.
- [57] Ennek szabályait *a közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról szóló 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet* tartalmazza.
- [58] Infotv. 37. §; Infotv. 1. melléklet.
- [59] A számos közzétételi kötelezettséget előíró ágazati törvény közül kiemelendő az anonimizált felsőbbbírósaági döntéseket tartalmazó Bírósaági Határozatok Gyűjteménye (*a bíróságaok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény* 169–170. §) és a Nemzeti Jogszabálytár (*a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény* 29. §).
- [60] Infotv. 37/C. §. Lásd [Központi Információs Közadat-nyilvántartás](#).
- [61] Infotv. 30. §.
- [62] Infotv. 31. § (2) bekezdés.
- [63] 32/1992. (V. 29.) AB határozat.
- [64] Infotv. 38. § (3) bekezdés a) pont.
- [65] Infotv. 27. §.
- [66] Infotv. 30. § (5) bekezdés.

[67] *Az üzleti titok védelméről szóló 2018. évi LIV. törvény* 1. § (1) bekezdés.

[68] ÍH 2016.105: Fővárosi Ítéltábla 2. Pf. 20.277/2016/4/II.: „I. A bíróság egyedi mérlegelés alapján dönt abban a kérdésben, hogy az információszabadság alapelve vagy az üzleti titok védelme élvez-e elsőbbséget. Ha a közfeladatot ellátó szerv meg sem jelöli a védendő érdeket – így azt, hogy a kiadni kért dokumentáció mely része, milyen okból minősül üzleti titoknak –, a nyilvánosság elve érvényesül. Az üzleti titokra való általános hivatkozás nem fogadható el.”

[69] *A szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény* 15/A. §.

[70] Infotv. 27. § (5) bekezdés.

[71] NAIH-2945-2/2022. sz. állásfoglalás.

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

[73] 5/2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [42].

[74] Infotv. 27. § (6) bekezdés.

[75] Például a Fővárosi Ítéltábla 32.Pf.20.913/2018/4-II. számú ítélete.

[76] Infotv. 27. § (1) bekezdés

[77] Infotv. 62–63. §.

[78] Infotv. 27. § (8) bekezdés.

[79] Infotv. 27. § (2) bekezdés: honvédelmi érdek, nemzetbiztonsági érdek, bűncselekmények üldözése vagy megelőzése, környezet- vagy természetvédelmi érdek, központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdek, külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatok, bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel, a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel.

[80] Tételelesen ezt az Infotv. 27. § (2) bekezdése is rögzíti, amely egyrészt meghatározza azokat az érdekeket, amelyek érdekében az adatnyilvánosság korlátozható, másrészt ilyen esetben az adatfajtákat megjelölő törvényi szintű szabályozást követel meg.