



Ügyiratszám: NAIH/2016/1514/6/V.

Jelentés

a Nemzetgazdasági Minisztériumhoz érkezett, a Családi Otthontermelési Kedvezmény (CSOK) kapcsolatos jogszabályokat előkészítő hatástanulmányok megismerésére irányuló adatigénylés jogellenes megtagadásáról

Bejelentés érkezett a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság), amely szerint a Nemzetgazdasági Minisztérium (a továbbiakban: NGM) nem teljesítette 2016. február 2-án a KiMitTud adatigénylő rendszeren keresztül elküldött adatigénylést, amely a Családi Otthontermelési Kedvezményrel kapcsolatos jogszabályokat előkészítő hatástanulmányok megismerésére irányult, azon belül is a lakásépítési támogatásról szóló 256/2011. (XII. 6.) Korm. rendelet azon módosításával kapcsolatban, amely több helyen a 40. életévet veszi alapul a támogatásra jogosultak felső életkor-határaként.¹

2016. február 17-én a NGM az alábbiakat válaszolta az adatigénylés elutasításaként:
„a döntést megalapozó háttérszámítások szakértői becsléseken, költségvetési és állampapírhozam prognózisokon alapulnak, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 27. § (5) és (6) bekezdése szerint azok megismerése a Nemzetgazdasági Minisztérium feladatkörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását veszélyeztetné. A háttérszámítások a jövőbeli kormányzati döntések megalapozását is szolgálják. A fentiek alapján a kért adatok nem nyilvánosak.”

A Hatóság az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 38. § (3) bekezdés a) pontja alapján vizsgálatot indított, és a Hatóság a vizsgálat eredményeként az alábbi megállapításokat tette:

1. A hatástanulmányok közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat tartalmaznak

Az Infotv. 3. §-ának 5. pontja értelmében *közérdekű adat*: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat.

A szóban forgó tanulmányok, elemzések és szakvélemények tehát közérdekű adatokat tartalmaznak.

¹ http://kimittud.atlatszo.hu/request/csok_2

Az Infotv. 26. § (1) bekezdése értelmében az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek (a továbbiakban együtt: közfeladatot ellátó szerv) lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot – az e törvényben meghatározott kivételekkel – erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse. Az Infotv. 32. §-a értelmében a közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

A megismerni kívánt tanulmányok, elemzések és szakvélemények közpénzből, közfeladatot ellátó szervek részére készültek, közpénzből nyújtott támogatás odaítélésének szabályozására.

2. A hatástanulmányok elkészítésének kötelezettsége és nyilvánosság

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 17. §-a értelmében a jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit. A hatásvizsgálat során vizsgálni kell a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait, környezeti és egészségi következményeit, adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, valamint a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, és a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket. A Jat. 18. §-a értelmében a jogszabály tervezetéhez a jogszabály előkészítője indokolást csatol, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait.

Az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról a 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet szól. Az 5. § értelmében az előzetes hatásvizsgálat adatait és az előzetes hatásvizsgálat során feltárt eredményeket az 1. mellékletben meghatározott hatásvizsgálati lapon szükséges rögzíteni. A hatásvizsgálati lap mellékleteként szükség szerint csatolandóak a hatásvizsgálat eredményeit alátámasztó részletes számítások, a módszertan rövid leírása, valamint egyéb kiegészítő információk. A 7. § (2) értelmében a kitöltött hatásvizsgálati lap a kormány-előterjesztés és a miniszteri rendelet tervezetének mellékletét képezi az egyeztetési folyamat kezdetétől.

A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény célja annak előmozdítása, hogy a jó kormányzás keretében a társadalom legszélesebb rétegei kapcsolódhassanak be a jogszabályok előkészítésébe, elősegítve ezzel a közjó érdekében a jogi szabályozás sokoldalú megalapozását, ezzel pedig a jogszabályok minőségének és végrehajthatóságának javítását. Alapelvei között szerepel, hogy a társadalmi egyeztetés során biztosítani kell, hogy a véleményezési folyamatban a véleményeknek a lehető legszélesebb köre jelenjen meg. Kimondja, hogy a jogszabályok előkészítése során biztosítani kell az egyeztetések átláthatóságát, azok minél teljesebb körű nyilvánosságát, valamint hogy a társadalmi egyeztetés során az abban részt vevők kölcsönösen együttműködve kötelesek eljárni.

A 8. § (1)-(3) bekezdések alapján az 5. §-ban meghatározottak szerint közzé kell tenni a honlapon a társadalmi egyeztetésre bocsátott tervezetet, koncepciót, valamint a tervezettel együtt közzé kell tenni a jogalkotásról szóló törvényben meghatározott előzetes hatásvizsgálat összefoglalóját.

Ezen összefoglalót tehát a jogalkotásért felelős miniszternek közzé is kellett tennie. Kötelezően közzéteendő adatok esetében nem lehet azok döntés megalapozásául szolgáló jellegére hivatkozni, hiszen azok proaktív, internetes nyilvánosságát törvény rendeli el. A hatástanulmányok ezen részét – de legalább az Infotv. 30. § (2) bekezdése alapján a pontos elérési utat – tehát mindenképpen köteles lett volna a közfeladatot ellátó szerv megküldeni az adatigénylőnek.

3. A döntés megalapozásául szolgáló adatok

A fentiek alapján tehát kívánatos, hogy az elkészített tanulmányok, elemzések és szakvélemények jogszabályalkotás során felhasznált részei minél szélesebb körben váljanak megismerhetővé, azok egy része a fentiek alapján máskülönben nyilvános, interneten is közzéteendő adat, és mint ilyen, magából az eredeti dokumentumból sem tehető felismerhetetlenné.

Az Alkotmánybíróság 32/1992. (V. 29.) AB határozatában kimondta, hogy egy demokratikus jogállamban a polgároknak joguk van arra, hogy az életükre alapvetően kiható döntéseket, az azokat alátámasztó indokokat és a döntéshozatalban részt vevők szakmai álláspontjait (esetleges ellenvéleményeiket) – akár késleltetetten is – megismerjék.

A döntés megalapozását szolgáló adatok nyilvánosságával kapcsolatban ugyanakkor a 34/1994. (VI. 24.) AB határozat utal arra, hogy „*az Európa Tanács tagállamaiban az aktanyilvánosság általában nem vonatkozik az ún. munkadokumentumokra. [...] Éppenséggel garanciális intézménye a köztisztviselői munka színvonalának és hatékonyságának, hogy a köztisztviselők döntés-előkészítése szabadon, informálisan és a nyilvánosság nyomásától mentesen folyik. Ezért az aktanyilvánosság a közbülső munkaanyagokra nem, hanem csak a végeredményre vonatkozik.*”

Ezzel kapcsolatban azonban megjegyzem, hogy jelen esetben nem feltétlenül klasszikus értelemben vett munkaanyagokról van szó (tervezetekről, vázlatokról, levélváltásokról), hanem azokról a hatástanulmányokról, amelyeket a jogalkotónak kötelezettsége elkészíteni a megalapozott jogalkotás érdekében, valamint amelyek összefoglalóját közzé is kell tenni, hogy a jogállamiság elvéből fakadó alapvető követelmény, a jogalkotás átlátható, nyilvános folyamata megvalósulhasson.

A 32/1992. (V. 29.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rávilágít azonban továbbá arra is, hogy az ország életét befolyásoló fontos politikai és gazdasági döntések későbbi végrehajtását gyakran lehetetlenné tenné, ha a tervezett lépések, bizonyos döntés-előkészítő dokumentumok a döntéshozatal előtt nyilvánosságot kapnának. Annak is lehet méltányolható indoka, ha a kormány egy korábbi ülésén elfogadott döntés nyilvánosságra hozatalát későbbi időpontra halasztja, elkerülendő, hogy a tervezett intézkedések bevezetése előtt megghiúsuljon a kormányzati politika végrehajtása. Jelen esetben azonban nem erről van szó, hiszen egy már hatályba lépett – a jogalkalmazó állampolgárok életét közvetlenül befolyásoló – rendelkezések megalapozottságát alátámasztó adatok

nyilvánosságáról van szó. Ezen rendelkezések bevezetését tehát nyilvánvalóan nem hiúsíthatja meg az egyébként is előzetesen közzeendő adatok nyilvánossága, ezért nem volt megalapozott az Infotv. 27. § (5) bekezdésére való hivatkozás, amely a döntés megszületését megelőző nyilvánosság-korlátozást engedi meg.²

Az NGM továbbá az Infotv. 27. § (6) bekezdésére is hivatkozott, különösen annak azon fordulatra, hogy más kormányzati döntésekhez is fel kívánják használni a hatástanulmányokat. Ezen túl azonban a megtagadás indokolást nem tartalmazott arra vonatkozóan, hogy milyen döntéshez akarják felhasználni, és egy már hatályba lépett rendelkezés indokál szolgáló adatok nyilvánossága hogyan befolyásolná a már hatályba lépett döntés eredményességét, külső befolyástól mentes működését.

Az NGM feltételezhetően teljesen figyelmen kívül hagyta a közérdekű adatok megismerésének és terjesztésének korlátozásával kapcsolatos legalapvetőbb elvet, az adatelvet, amelynek értelmében nem a dokumentumok, iratok minősülnek közérdekűnek, közérdekből nyilvánosnak, üzleti titoknak stb., hanem az azokban található adatok, és így nem komplett dokumentumok, iratok megismerhetővé tételéről kell a közfeladatot ellátó szerveknek döntenie, amikor erre törvény adta lehetősége van, hanem adatok megismerhetővé tételéről.

A dokumentumok tartalmazhatnak olyan információkat, amelyeknek titkosítása alkotmányosan nem kifogásolható. Jogrendszerünk ma több lehetőséget biztosít arra, hogy az iratokba foglalt közérdekű adatok egy része a stabil kormányzás érdekében ne legyen azonnal megismerhető.

Az egyes dokumentumok vonatkozásában nem az iratelv, hanem az adatelv érvényesül. Ez azt jelenti, hogy nem maga a dokumentum minősül döntést előkészítőnek, hanem az abban szereplő adatok. Egy-egy dokumentumon belül számos különböző adatfajta előfordulhat.

Az Infotv. alapján döntést megalapozó adatként indokoltan zárhatóak el a nyilvánosságtól azok az információk, amelyek valóban a döntési folyamat részét képezik, és nyilvánosságra hozataluk veszélyeztetné a végrehajtás sikerét, vagy például egyes piaci szereplőket indokolatlan előnyökhöz juttatna. Az Infotv. a döntés meghozatala után is védelmet ad azoknak az adatoknak, amelyeknek a megismerése veszélyeztetné a szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását.

A döntés-előkészítő adatok nyilvánosságának korlátozása tehát nem irányulhat a döntés-előkészítés átláthatatlanná tételére, hanem az a célja, a közfeladatot ellátó szerv belső döntés-előkészítő tevékenységét illetéktelen befolyástól mentesen láthassa el.

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

² Infotv 27. § (5) bekezdés: „A közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános. Ezen adatok megismerését - az adat megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek súlyának mérlegelésével - az azt kezelő szerv vezetője engedélyezheti.”

nyilvánosságkorlátozás alá helyez. A fentiek alapján tehát a dokumentum egésze – a tartalmától függetlenül – nem minősíthető döntést megalapozó adatnak.

A fentiek alapján tehát a dokumentum egésze nem minősíthető döntés-előkészítő iratnak, csak az abban szereplő egyes adatok. A dokumentumokban szerepelhetnek olyan adatok is, amelyek esetében az átmeneti nyilvánosságkorlátozás sem elfogadható. A tartalomjegyzék titokban tartásához például nem fűződhet a közfeladatot ellátó szervnek jogszerű érdeke. A különböző dokumentumokból megismerhető adatok különféle lehetnek azok tárgya szerint is – pl. a honvédelem, a nemzetbiztonság, és a külpolitika területén fokozottabban indokolható a nyilvánosság kizárása, mint például az ifjúságpolitika területén. Az adatkezelő véleményem szerint akkor jár el jogszerűen, ha részletes indokolást, felvilágosítást ad az állampolgárok részére, hogy a dokumentum mely részét és milyen okból kívánja elzárni a megismerés elől. A dokumentumok eseti mérlegelés nélküli teljes döntés-előkészítő irattá minősítése nem fogadható el.

A 12/2004. (IV. 7.) AB határozat is kimondta, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozása csak akkor alkotmányos, ha az nem csupán formális szempontokon nyugszik, hanem a korlátozással szemben tartalmi követelmények is érvényesülnek, s a korlátozás addig marad fenn, amíg azt a tartalmi követelmények indokolják. Tartalmi követelmény, hogy az információs szabadság korlátozásának kényszerítő oka legyen, és a korlátozás mértéke az elérendő céllal arányban álljon. A szükségtelen, elkerülhető és a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan korlátozás alkotmányosan megengedhetetlen, ezért alkotmányellenes.

A döntés meghozatala, azaz a tanulmányok alapján született jogszabályok megalkotása szerint is különbséget kell tennünk a dokumentumok megismerhetőségében. Azáltal ugyanis, hogy a jogszabály megszületik, az azt megalapozó elemzések, tanulmányok eltitkolásához fűződő érdek is elenyészik. Ezekben az esetekben a dokumentumok azon részének nyilvánossá tétele lehet megfontolandó, amelyek ellentétesek az elkészült jogszabállyal, avagy amely részeket a jogszabály megalkotásához nem használták fel a tanulmányokból.

A közérdekű adatok nyilvánossága korlátozásának körében alapvető elvként határozta meg az Alkotmánybíróság, hogy az információs szabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni: „Egy demokratikus társadalomban tehát a közérdekű adatok nyilvánossága a főszabály; ehhez képest a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását kivételnek kell tekinteni.” [12/2004. (IV. 7.) AB határozat] Ebből következik az is, hogy a közérdekű adatok vonatkozásában a nyilvánosság korlátozása csak akkor fogadható el indokoltan, ha azt más alapjog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme kényszerítően indokolja, illetve elkerülhetetlenül szükségessé teszi. A korlátozást érintő ezen tartalmi követelmény egyik indoka az is, hogy ennek révén lehetővé váljon a nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi és hatékony bírói jogorvoslat lehetősége, amelynek ki kell terjednie a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tartalmi vizsgálatára is. [21/2013. (VII. 19.) AB határozat]

A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog korlátozását érintően a korábbi gyakorlat alapján levezethető, hogy az olyan szabályok, amelyek diszkrecionális jogkört adnak az adatkezelő szervnek a közérdekű adatokhoz való hozzáférés megtagadására, önmagukban alapjog-sértők [vö. 32/1992. (V. 29.) AB határozat, 34/1994. (VI. 24.) AB határozat].

Ennek megfelelően az Infotv. 30. § (5) bekezdése a közfeladatot ellátó szerv kötelezettségeként határozza meg, hogy amennyiben a közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítésének megtagadása tekintetében törvény az adatkezelő mérlegelését teszi lehetővé, a megtagadás alapját szűken kell értelmezni, és a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítése kizárólag abban az esetben tagadható meg, ha a megtagadás alapjául szolgáló közérdek nagyobb súlyú a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítéséhez fűződő közérdeknél.

Erre utaló indokolás azonban egyáltalán nem található az NGM megtagadásában.

Amennyiben az adatkezelő szerv a közérdekű adat kiadásának megtagadása mellett dönt, ezt megfelelően indokolni köteles a vonatkozó alkotmánybírói gyakorlat alapján [21/2013. (VII. 19.) AB határozat]. Ennek az indokolásnak egyrészt ki kell terjednie arra, hogy pontosan milyen folyamatban lévő eljárásban meghozandó döntés megalapozását szolgálja a kiadni kívánt közérdekű adat, másrészt arra is, 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.

Összességében tehát megállapítható, hogy az NGM többszörösen is megszegte a döntés megalapozásul szolgáló nyilvánosság-korlátozás alkotmányos követelményeit.

- Egy már hatályba lépett jogszabályt előkészítő és részben közvélemény-közvetítő hatástanulmány egészének megismerhetőségét tagadta meg az Infotv. 27. § (5) bekezdésére és (6) bekezdésére hivatkozva.
- Blanketta-megtagadásként hivatkozik mind a döntés megszületését megelőző, mind a döntés megszületését követő nyilvánosság-korlátozási lehetőségekre, indokolás egyáltalán nem található a megtagadásban, hogy a döntés meghozatala után miért akadályozná a külső befolyásolástól mentes működést a jogszabály hatástanulmánya, milyen későbbi döntéshez akarják felhasználni, az mikorra várható stb.

A fentiek alapján a Hatóság adatigénylés jogellenes megtagadása miatt az Infotv. 56. § (1) bekezdése alapján felszólította a Nemzetgazdasági Minisztériumot, hogy 8 napon belül küldje meg a hatástanulmányok elektronikus másolatát az adatigénylőnek a KiMitTud adatigénylő rendszeren keresztül. Az Infotv. 30. § (2) bekezdésének megfelelően az NGM teljesítheti az adatigénylést úgy is, hogy megküldi azon pontos elérési utat, amely a kért adatokat tartalmazza. Így amennyiben a hatástanulmányok kötelezően közzéteendő összefoglalója tartalmazza a kért adatokat, úgy annak a linkjét.

Amennyiben a kötelezően közzéteendő összefoglaló nem tartalmazza a kért adatokat, úgy a hatástanulmányok másolatát oly módon küldje meg a KiMitTudon keresztül, hogy a későbbi döntésekhez felhasznált adatokat felismerhetetlenné teszi.

Az NGM az Infotv. 56. § (2) bekezdése alapján megküldött levelében arról tájékoztatta a Hatóságot, hogy egy újságíró szintén hasonló tárgyú adatigényléssel fordult a NGM-hoz, amelyet az szintén megtagadott, ezért a Fővárosi Törvényszékhez fordult jogorvoslatért. A Törvényszék – egyelőre nem jogerős döntésében – elfogadta jogszerű megtagadási okként a döntés megalapozásául szolgáló adat minőségre való hivatkozást, mivel a hatástanulmányokban található háttérszámítások „a Kormány gazdasági programjának részét képező otthonteremtési Program végrehajtásában is jelentőséggel bírnak, és az

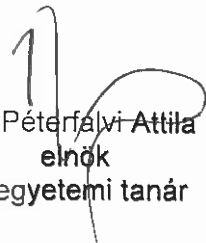
annak következtében szükséges esetleges további jogalkotás vonatkozásában a befolyásmentes feladatellátást veszélyeztetné, ha a piacot befolyásoló számítások a nyilvánosságra kerülnének". A Hatóság nem cáfolja ezen érvelés elfogadhatóságát, azonban ez továbbra sem befolyásolja az adatigénylés megtagadása során elkövetett, ily módon az információszabadságot korlátozó jogellenes eljárást, így azt, hogy

- az NGM az adatelvet figyelmen kívül hagyva, még a kötelezően közzéteendő adatokat sem tette megismerhetővé az adatigénylő számára,
- valamint az adatigénylés megtagadásakor egyáltalán nem indokolta meg, hogy a döntés meghozatala után miért akadályozná a külső befolyásolástól mentes működést a jogszabály hatástanulmánya, milyen későbbi döntéshez akarják felhasználni, az mikorra várható stb.

Ezen két, bár eljárási, formai szabálytalanság valójában az információszabadság tartalmi korlátozását valósította meg, ezért a Hatóság fenntartja korábbi álláspontját, amely szerint az NGM jogellenesen tagadta meg az adatigénylést, ezért az Infotv. 58. § (2) bekezdés c) pontja, valamint 59. § (1) bekezdése alapján a fenti jelentést teszi közé honlapján.

Budapest, 2016. augusztus „29„

Üdvözlettel:


Dr. Péterfalvi Attila
elnök
c. egyetemi tanár

