



A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

jelentése

a NAIH 1227/2021, a NAIH 1228/2021, a NAIH 1229/2021, a NAIH 1230/2021, a NAIH 1231/2021, a NAIH 1234/2021, a NAIH 1235/2021, a NAIH 1236/2021, a NAIH 1238/2021 és a NAIH/1239/2021 számú vizsgálatairól,

a 2014-2018. évi kormányzati ciklusra vonatkozóan egyes központi közigazgatási szervektől közérdekű adatigénylésként kért hatásvizsgálati beszámolók kiadása ügyében

Egy állampolgár (a továbbiakban: Bejelentő) bejelentést tett a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság) mert álláspontja szerint, a www.kimittud.atlatszo.hu portálra is feltöltött közérdekű adatigényléseit, amelyekben a 2014-2018. évi kormányzati ciklusra vonatkozóan, a jogszabályok előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet (a továbbiakban MvM rendelet) 8. § (1) bekezdés c) pontja szerinti hatásvizsgálati beszámolók, valamint a Miniszterelnöki Kabinetiroda (MK) részéről, további adatok¹ kiadását kérte,

- a Miniszterelnökség (ME),
- a Miniszterelnöki Kabinetiroda (MK),
- az Igazságügyi Minisztérium (IM),
- a Belügyminisztérium (BM),
- a Pénzügyminisztérium (PM),
- a Külgazdasági és Külügyminisztérium (KüM),
- a Honvédelmi Minisztérium (HM),
- az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI),
- az Innovációs és Technológiai Minisztérium (ITM), valamint
- az Agrárminisztérium (AM)

jogszerűtlenül utasította el.

A Bejelentő által kért adatok kiadását

- az MK, a KüM, és az IM és az EMMI a Hatóság, NAIH 4205-2/2012/V. számú állásfoglalására²,
- a ME, a PM, az ITM, a BM, az AM, és a HM az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 27. § (5) bekezdésére hivatkozva

utasította el.

¹ - hány rendelethez készült előzetes hatásvizsgálat;

- az előzetes hatásvizsgálati dokumentáció átlagos hosszát (oldalszámban meghatározva);
- az előzetes hatásvizsgálati dokumentáció medián hosszát (oldalszámban meghatározva);
- az előzetes hatásvizsgálatok elkészítésére fordított átlagos időtartamot, munkanapokban meghatározva;
- az előzetes hatásvizsgálatok elkészítésére fordított medián időtartamot, munkanapokban meghatározva;
- mely rendelet esetén volt a legkisebb az előzetes hatásvizsgálati dokumentáció (a rendelet és a terjedelem oldalszámban való megjelölésével);
- mely rendelet esetén volt a legnagyobb az előzetes hatásvizsgálati dokumentáció (a rendelet és a terjedelem oldalszámban való megjelölésével),
- az előzetes hatásvizsgálatok elkészítéséhez használt módszertan ismertetése.

² <https://www.naih.hu/files/NAIH-4205-2-2012-V-koezertdek--igenyves-PSI-iranyelv-anonim.pdf>

A bejelentés alapján a Hatóság, az Infotv. 38. § (3) bekezdés a) pontja alapján vizsgálatot indított.

A vizsgálat megindításával egyidejűleg, a tényállás teljes körű tisztázása érdekében, a Hatóság szükségesnek látta az érintett tárcák megkeresését, valamint azt, hogy tőlük a beadványban rögzítettekkel összefüggésben tájékoztatást kérjen.

Az Infotv. 3. § 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 nyilvánosság korlátozásának eseteit az Infotv. 27. §-a taxatívén tartalmazza. Az információszabadság törvényes korlátai a következők:

- a nem közérdekből nyilvános személyes adatok;
- a minősített adatok [Infotv. 27. § (1) bekezdés];
- bizonyos, törvényben meghatározott érdekek védelme miatt meg nem ismerhető adatok [Infotv. 27. § (2) bekezdés];
- az üzleti titok [Infotv. 27. § (3)-(3b) bekezdés; üzleti titokról szóló 2018. évi LIV. törvény (1)-(2) bekezdései]
- a védett ismeret [Ptk. 2:47. §];
- az Európai Unió jelentős pénzügy- vagy gazdaságpolitikai érdekének védelme miatt, uniós jogi aktus alapján meg nem ismerhető adatok, valamint;
- a döntés megalapozását szolgáló adatok [Infotv. 27. § (5) bekezdés].

A Hatóság következetes álláspontja és értelmezése szerint, a közfeladatok illetéktelen befolyástól mentes ellátását szolgálja az, hogy a döntés megalapozását szolgáló adatok, illetve az azokat tartalmazó dokumentumok legfeljebb tíz évig elzárhatók a nyilvánosság elől. Erre azonban csak akkor van lehetőség, amennyiben a nyilvánosság kizárása nem vezet a döntési folyamat átláthatatlanná tételéhez, illetőleg ha erősebb közérdek fűződik az adatok titokban tartásához, mint azok nyilvánosságra hozatalához.

A Hatóság, a NAIH 2017/1047/V számú jelentésében elvi élel rögzítette, hogy „(...) az Infotv. alapján döntést megalapozó adatként indokoltan zárhatók el a nyilvánosságtól azok az információk, amelyek ténylegesen a döntési folyamat részét képezik, és nyilvánosságra hozataluk veszélyeztetné a végrehajtás sikerét, vagy például egyes piaci szereplőket indokolatlan előnyökhöz juttatna. A védelem a döntés meghozatala után is megilleti azokat az adatokat, amelyeknek a megismerése veszélyeztetné az érintett szerv törvényes működési rendjét, vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását.

A döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény a döntés meghozatalát követően akkor is elutasítható, ha az adat további jövőbeli döntés megalapozását is szolgálja. Amennyiben tehát a kérdéses információ olyan adatösszesség része, amelynek egyes elemei tekintetében már döntés született, de más elemei még további döntés tárgyai lesznek, ez utóbbi adatok tekintetében az első döntés meghozatala után nem érvényesül a nyilvánosság. Annak eldöntése, hogy melyik adat kapcsolódhat adott esetben egy további döntéshez, nem teljesen egyértelmű. Egy információ gyakorlatilag számtalan további tevékenység vagy döntés alapjául szolgálhat, az információszabadság korlátozásának ilyen tág értelmezése azonban alaptörvény-ellenes lenne.

A közfeladatot ellátó szervezeteknek mérlegelniük kell, hogy - a döntés meghozatalát követően - az egyes adatok tekintetében fennáll-e olyan közérdek, amely a nyilvánosság korlátozását indokolná. Amennyiben nem, például az adott döntés megszületett, további intézkedések már nem szükségesek, a döntés megalapozását szolgáló adatok megismerhetőségét biztosítani kell.

Hasonló mérlegelésre van szükség a további döntések meghozatalához szükséges információk vonatkozásában: ebben a tekintetben azt kell megvizsgálni, hogy van-e olyan döntés, amelynek

részrehajlásmentes meghozatalát a korábban keletkezett döntés megalapozását szolgáló adatok veszélyeztethetnék. Ilyen indokok hiányában az információszabadság korlátozására nem kerülhet sor. A közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságának korlátozása körében az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában rögzítette, hogy az információszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni, „egy demokratikus társadalomban a közérdekű adatok nyilvánossága a főszabály; ehhez képest a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását kivételnek kell tekinteni. E megállapítást a legutóbbi, információszabadsággal kapcsolatos döntéseiben is megismételte az AB (pl. 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, 5/2014. (II. 14.) AB határozat, 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, 6/2016 (III. 11.) AB határozat). A Hatóság továbbá megjegyzi, hogy az Infotv. említett értelmezési szabálya az információszabadsággal kapcsolatos rendes bírósági gyakorlat szerves részét képezi (például hivatkozott rá a Fővárosi Törvényszék is a 65.P.23.112/2013/8., illetve a 37.P.20.929/2014/11. számú döntéseiben).

A pusztán adminisztratív jellegű megfontolások nem eredményezhetik az információszabadság korlátozását, az AB kimondta, hogy [a] közfeladatot ellátó szervek és személyek kényelmi szempontjai nem élvezhetnek elsőbbséget egy alapvető joggal szemben.”

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) IV. Fejezete, a jogszabályok előkészítése körében külön rendelkezik az előzetes hatásvizsgálat elvégzésének szükségességéről.

A Jat. 17. § (1) bekezdése értelmében a jogszabály előkészítője - a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű - előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit. Az előzetes hatásvizsgálat eredményéről a Kormány által előterjesztendő törvényjavaslat, illetve kormányrendelet esetén a Kormányt, önkormányzati rendelet esetén a helyi önkormányzat képviselő-testületét tájékoztatni kell. A Kormány tagja rendeletében meghatározott esetben a közjogi szervezetszabályozó eszköz előkészítője előzetes hatásvizsgálatot végez.

(2) A hatásvizsgálat során vizsgálni kell

- a) a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen
 - aa) társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait,
 - ab) környezeti és egészségi következményeit,
 - ac) adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, valamint
- b) a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, és
- c) a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket.

A Jat. 17/A. §-a szerint a jogszabály előkészítőjének feladata, hogy az előzetes hatásvizsgálat eredményét mérlegelje, és - a jogalkotás alapvető követelményei figyelembevételével - akkor tegyen javaslatot a jogszabály megalkotására, ha az a szabályozási cél eléréséhez feltétlenül szükséges.

A Jat. 30. § (3) bekezdése szerint felhatalmazást kap az igazságügyért felelős miniszter arra, hogy rendeletben határozza meg az előzetes és az utólagos hatásvizsgálat részletes szabályait.

E felhatalmazás keretén belül került sor a hatásvizsgálati beszámolók elkészítésére, az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet megalkotására, majd a kormányzati feladatellátás átalakítása során az e rendeletet hatályon kívül helyező új szabályozás (MvM rendelet) kiadására.

Az MvM rendelet 1. § (1) bekezdése szerint - a különleges jogrend idején kiadható jogszabály kivételével - a Kormány által előterjesztendő Alaptörvény elfogadására vagy az Alaptörvény módosítására irányuló javaslat, törvényjavaslat, valamint kormányrendelet és miniszteri rendelet (a továbbiakban együtt: előterjesztés) tervezetének előzetes és utólagos hatásvizsgálatára vonatkozó követelményeket határozza meg.

Az MvM. rendelet 8. § (1) bekezdése értelmében a szabályozás előkészítője

- a) gondoskodik az általa vezetett szervben belül a hatásvizsgálati kapcsolattartásáért felelős szervezeti egység, személy kijelöléséről és a hatásvizsgálat szervezéséről;
- b) írásban tájékoztatja a minisztert a hatásvizsgálati kapcsolattartó személyéről;

c) elkészíti és megküldi a miniszter részére a tárgyévet követő év február 15-éig az általa vezetett szerv hatásvizsgálati tevékenységéről szóló írásbeli beszámolót (a továbbiakban: hatásvizsgálati beszámoló).

Az MvM rendelet 8. § (3) rendeli el a hatásvizsgálati beszámoló kötelező tartalmi elemét. Ezek szerint a beszámoló tartalmazza

- a) az elvégzett előzetes és utólagos hatásvizsgálatok számát;
- b) a hatásvizsgálatok elkészítésére vonatkozó átlagos időtartamot;
- c) a hatásvizsgálatok elkészítésére, felhasználására, hasznosulására vonatkozó gyakorlati tapasztalatokat és
- d) a hatásvizsgálati tevékenység fejlesztésére vonatkozó javaslatokat.

A (4) bekezdés szerint a miniszter - a hatásvizsgálati beszámolók figyelembevételével - minden év március 31-éig tájékoztatja a Kormányt a hatásvizsgálati tevékenységgel összefüggő gyakorlati tapasztalatokról.

A fentiek alapján, a Hatóság álláspontja szerint, a Bejelentő által a 2014-2018 évek közötti kormányzati ciklust érintő és közérdekű adatigénylés keretében kért, a miniszteri tájékoztató összeállítása alapjául szolgáló hatásvizsgálati beszámolók – tekintettel arra, hogy azok alapján a jogalkotással kapcsolatos döntés már megszületett – nem tekinthetők jövőbeli döntés(ek) megalapozását szolgáló, a nyilvánosság elől jogszerűen elzárható adatkörbe tartozóknak.

Mindezekre hivatkozva, az Infotv. 54. § (1) bekezdésének a) és c) pontja, valamint (2) bekezdése alapján a Hatóság elnöke felkérte a megkeresett tárcák közigazgatási államtitkárait arra, hogy 30 napon belül írásban és érdemben tájékoztassák a Hatóságot arról, hogy a megjelölt adatigénylést miért nem teljesítették, egyúttal felhívta őket a közérdekű adatigénylés keretében kért adatok kiadására.

Ezzel összefüggésben a Hatóság hangsúlyozta, hogy az MvM rendelet hatályba lépését megelőző időszakra vonatkozóan kért hatásvizsgálati beszámolók elkészítésére, az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet 8. § (1) bekezdés c) pontja alapján az érintett tárcák korábban is kötelesek voltak, ebből következően az igényelt adatok – elvileg – a 2016 előtti időszakra is rendelkezésre állnak.

A Hatóság felhívta a figyelmet arra, hogy az Infotv. 30. § (5) bekezdése a közfeladatot ellátó szervek számára érdekmérlegelési teszt elvégzését írja elő, amely szerint: ha 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.

Az Infotv. 31. § (2) bekezdése szerint a megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait egy esetleges jogvitában az adatkezelőnek kell bizonyítania. Ezért az adatigénylés elutasítását olyan módon kell megindokolni, amely alkalmas lehet arra, hogy egyrészt a bíróság előtt is alkalmas legyen az elutasítás jogszerűségének alátámasztására, másrészt az adatigénylő kétséget kizáróan megbizonyosodhasson arról, hogy az elutasítás mind anyagi, mind eljárás jogi szempontból megalapozott.

A Hatóság megkeresésére adott válaszaikból megállapíthatóan az EMMI, az IM, a MK, valamint a KÜM – a hatásvizsgálati beszámolók összeállításának hiányában – nem rendelkezik a Bejelentő által kért, a Hatóság álláspontja szerint is közérdekű adatokkal, így az eljárásukkal kapcsolatban elrendelt vizsgálatot – egyéb jogi lehetőségei hiányában – a Hatóság lezárta.

Miniszterelnökség (ME)

A ME a közérdekű adatigénylés elutasítását arra alapozta, hogy a hatásvizsgálati beszámolóknak foglalt adatok a hatásvizsgálati rendszer működtetéséhez, továbbfejlesztéséhez kapcsolódó döntések megalapozását szolgáló adatoknak minősülnek, így azok kiadását jogszerűen tagadta meg.

A Hatóság álláspontja szerint az MvM rendelet 8. § (1) bekezdés c) pontja alapján a tárgyévet követően elkészíteni rendelt hatásvizsgálati beszámolók kizárólag az adott évre vonatkozó összesített statisztikát, a hatásvizsgálatok elkészítésére, felhasználására, hasznosulására vonatkozó gyakorlati tapasztalatokat valamint a hatásvizsgálati tevékenység fejlesztésére vonatkozó javaslatokat tartalmaznak (ezért nem/sem

tekinthetők egy vagy több kormányzati döntés megalapozását szolgáló adatnak, különös tekintettel arra, hogy a statisztikák alapján döntéshozatal, jogalkotás nem történik, azok kizárólag az MvM rendelet 8. § (4) bekezdése szerinti miniszteri tájékoztató elkészítéséhez szükségesek.

Ezt erősíti az MvM rendelet 2. § (1) bekezdésének 1) pontjában rögzített, az előzetes hatásvizsgálati összefoglaló meghatározása is, amely szerint az nem más, mint az előzetes hatásvizsgálat eredményeit röviden és áttekinthetően megjelenítő összefoglaló; elkészítésének célja pedig az érintett tárca jogalkotása hasznosságának felmérésére irányuló hatásvizsgálat gyakorlati tapasztalatainak összefoglalása, a kormányzati tevékenység segítése és hatékonyságának a növelése, nem pedig a hatásvizsgálati rendszer működtetéséhez, és továbbfejlesztéséhez kapcsolódó döntések megalapozása.

A Hatóság megerősítette a NAIH 2017/1047/V számú jelentésében korábban elvi élel megfogalmazottakat: „(...) A közfeladatot ellátó szervezeteknek mérlegelniük kell, hogy - a döntés meghozatalát követően - az egyes adatok tekintetében fennáll-e olyan közérdek, amely a nyilvánosság korlátozását indokolná. Amennyiben nem, például az adott döntés megszületett, további intézkedések már nem szükségesek, a döntés megalapozását szolgáló adatok megismerhetőségét biztosítani kell. Hasonló mérlegelésre van szükség a további döntések meghozatalához szükséges információk vonatkozásában: ebben a tekintetben azt kell megvizsgálni, hogy van-e olyan döntés, amelynek részrehajlásmentes meghozatalát a korábban keletkezett döntés megalapozását szolgáló adatok veszélyeztethetnék. Ilyen indokok hiányában az információszabadság korlátozására nem kerülhet sor.”

Mindezek alapján, az Infotv. 54. § (1) bekezdésének a) és c) pontja, valamint (2) bekezdése alapján ismételt arra kérte a ME-et, hogy a közérdekű adatigénylés keretében kért adatokat adja ki a közérdekű adatigénylőnek. Nyomatékosan hívta fel továbbá a figyelmet arra, hogy az Infotv. 31. § (2) bekezdése szerint a megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait egy esetleges jogvitában az adatkezelőnek kell bizonyítania. Ezért az adatigénylés elutasítását olyan módon kell megindokolni, amely megfelel annak, hogy egyrészt a bíróság előtt is alkalmas legyen az elutasítás jogszerűségének alátámasztására, másrészt az adatigénylő kétséget kizáróan megbizonyosodhasson arról, hogy az elutasítás mind anyagi, mind eljárás jogi szempontból megalapozott. A Hatóság álláspontja szerint, a konkrét ügyben a Hatósághoz forduló Bejelentőnek, a közérdekű adatigénylése elutasításával kapcsolatos válasz egyik feltételnek sem felelt meg.

A ME a Hatóság megkeresésére adott, 2021. március 10-én kelt válaszában – korábbi álláspontját fenntartva – megerősítette a Bejelentőnek adott válaszát, és arról tájékoztatót, hogy a hatásvizsgálati beszámolók tartalma döntés megalapozását szolgáló adat, amely a hatásvizsgálati rendszer működtetéséhez, továbbfejlesztéséhez kapcsolódó döntések megalapozását szolgáló adatnak minősül, ezért a kért beszámolókat nem áll módjában megküldeni az adatigénylőnek.

A Hatóság 2021. március 30-án kelt levelében részletesen tájékoztatta a ME-et az elutasítással összefüggő – a fentiekben ismertetett szakmai álláspontjáról – és ismételt felkérte a ME-t, a közérdekű adatigénylés keretében kért adatok kiadásra. A ME az ismételt megkeresésre, illetve a válasz elmaradása miatt, 2021. május 31-én, soron kívüli kért tájékoztatásra adott, 2021. június 23-án kelt válaszában fenntartotta azon álláspontját, miszerint a hatásvizsgálati beszámolók tartalma döntés megalapozását szolgáló adat, ezért a beszámolókat nem áll módjában megküldeni az adatigénylő részére.

Honvédelmi Minisztérium (HM)

A Hatóság megkeresésére adott, 2021. március 12-én kelt válaszában a HM arra hivatkozott, hogy az Infotv. 27. § (5) bekezdése alapján végzett mérlegelés (vagyis: az adat megismeréséhez, illetve a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek súlyának összevetése) szerint a hatásvizsgálati beszámolók tartalma, illetve az adatok kiadása és annak megismerése veszélyezteti a közfeladatot ellátó szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását.

A HM álláspontja szerint a közfeladatot ellátó szerv törvényes működési rendje több módon veszélyeztethető, továbbá a törvényi szabályozás nem tér ki arra, hogy ennek a veszélyeztetésnek milyen nagyságrendűnek kell lennie, és arra sem, hogy ez milyen módon nyilvánul, vagy nyilvánulhat meg a szerv működése során.

Ezért csak feltételezni lehet, hogy valamely adat nyilvánosságra kerülése ilyen veszélyt eredményezhet-e. Emiatt arra a következtetésre jutottak, hogy amennyiben a beszámoló nyilvánosságra kerülne, úgy az a HM törvényes működésének rendjét veszélyeztetné, ugyanis belső, nem a nyilvánosságnak szánt információkat tartalmaz a hatásvizsgálatok elkészítésére, felhasználására, hasznosulására és fejlesztésére vonatkozó gyakorlati tapasztalatok vonatkozásában.

Véleményük szerint ebben ez esetben az Infotv. nem kimondottan adatokat véd, hanem magát a közfeladatot ellátó szervet, illetve annak működési rendjét, ugyanis, ha külső személy vagy szerv megismerné a döntést megelőző, az azokat megalapozó adatokat, háttérbedolgozásokat, véleményeket, javaslatokat, az „*nagy valószínűséggel*”, következményekkel, veszéllyel járna a közfeladatot ellátó szerv működésére vonatkozóan.

A HM válaszát a Hatóság az MvM rendelet fentiekben hivatkozott 2. § (1) bekezdésének 1) pontja, 8. § (1) bekezdésének c) pontja, valamint a Hatóság, NAIH 2017/1047/V számú jelentésében tett megállapításokra hivatkozva, ez esetben sem fogadta el.

A Hatóság álláspontja szerint az MvM rendelet által kötelezően összeállítani rendelt, az érintett szerv ügyirat-kezelési rendszerében önálló iratazonosító számon nyilvántartott, a tárgyétvet megelőző évi előzetes hatásvizsgálat eredményeit röviden és áttekinthetően megjelenítő statisztikai összefoglalókat tartalmazó beszámolók önálló döntések, nem tartoznak a döntéselőkészítő anyagok körébe, így azokkal összefüggésben nem is alkalmazhatóak az Infotv. 27. §-a által taxatív felsorolt, a nyilvánosság törvényes korlátozására előírt rendelkezések.

Az Infotv. 54. § (1) bekezdésének a) és c) pontja, valamint (2) bekezdése alapján a Hatóság ismételt felkérte a HM-ot, hogy a közérdekű adatigénylés keretében kért adatokat adja ki a közérdekű adatigénylőnek. Szükségesnek tartotta felhívni a figyelmet arra is, hogy az Infotv. 31. § (2) bekezdése szerint a megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait egy esetleges jogvitában az adatkezelőnek kell bizonyítania. Ezért az adatigénylés elutasítását olyan módon kell megindokolni, amely megfelel annak, hogy egyrészt a bíróság előtt is alkalmas legyen az elutasítás jogszerűségének alátámasztására, másrészt az adatigénylő kétséget kizáróan megbizonyosodhasson arról, hogy az elutasítás mind anyagi, mind eljárás jogi szempontból megalapozott.

A konkrét ügyben a Hatósághoz forduló Bejelentőnek, a közérdekű adatigénylése elutasításával kapcsolatos válasz egyik feltételnek sem felelt meg.

A Hatóság közérdekű adatigénylés teljesítésére irányuló ismételt felkérésre adott, 2021. június 15-én kelt válaszában a HM fenntartotta korábbi álláspontját, továbbá hangsúlyozta, hogy az MvM rendelet 2016. április 30-án történő hatályba lépése okán „a 2014., 2015., és 2016. évekre nem értelmezhető az MvM rendelet 8. § (1) bekezdés c) pontja szerinti hatásvizsgálati tevékenységről szóló írásbeli beszámolók kiadása.”.

A Hatóság az ügyben korábban tett hivatkozásai fenntartása és megerősítése mellett ismételt hangsúlyozta, hogy az MvM rendelet hatályba lépését megelőző időszakra vonatkozóan kért hatásvizsgálati beszámolók elkészítésére, az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet 8. § (1) bekezdés c) pontja alapján az érintett tárcák korábban is kötelesek voltak.

A Hatóság álláspontja szerint, a kormányzati feladatellátás egyes részterületeit szabályozó MvM Rendelet kiadását a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendeletben rögzített, az egyes miniszterek – köztük az MvM rendeletet alkotó Miniszterelnökséget vezető miniszter – feladat- és hatáskörét részletező rendelkezések indokolták.

Agrárminisztérium (AM)

Az AM a Hatóság megkeresésére adott, 2021. március 11-én kelt válaszában, az adatigénylést elutasító álláspontjának fenntartása mellett, az Alkotmánybíróság 34/1994 (VI.24.) AB határozatára (is) utalt, amely szerint: „(...) 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. 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.”

A Hatóság álláspontja szerint azonban a fenti hivatkozás nem a jelen ügyben tárgyalt esetről szól, így ismételt hangsúlyozta, hogy az MvM rendelet 8. § (1) bekezdés c) pontja alapján a tárgyévét követően elkészíteni rendelt hatásvizsgálati beszámolók az MvM rendelet értelmében kizárólag az adott évre vonatkozó összesített statisztikát, a hatásvizsgálatok elkészítésére, felhasználására, hasznosulására vonatkozó gyakorlati tapasztalatokat valamint a hatásvizsgálati tevékenység fejlesztésére vonatkozó javaslatokat tartalmazzák (ezért nem/sem tekinthetők egy vagy több kormányzati döntés megalapozását szolgáló adatnak, különös tekintettel arra, hogy a statisztikák alapján döntéshozatal, jogalkotás nem történik, azok kizárólag az MvM rendelet 8. § (4) bekezdése szerinti miniszteri tájékoztató elkészítéséhez szükségesek és meghatározásuk szerint, csupán az előzetes hatásvizsgálat eredményeit röviden és áttekinthetően megjelenítő összefoglalók.

A Hatóság 2021. március 30-án kelt válaszában ez esetben is felhívta a figyelmet, a NAIH 2017/1047/V számú jelentésében rögzített, és a fentiekben már hivatkozott megállapításokra, és ismételt arra hívta fel az AM-ot, hogy az Infotv. 54. § (1) bekezdésének a) és c) pontja, valamint (2) bekezdése alapján adja ki a közérdekű adatigénylés keretében kért adatokat, valamint esetükben is szükségesnek tartotta felhívni a figyelmet a közérdekű adatok kiadása megtagadása jogi korlátaival összefüggésben arra, hogy a megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait egy esetleges jogvitában az adatkezelőnek kell bizonyítania. Ezért az adatigénylés elutasítását olyan módon kell megindokolni, amely megfelel annak, hogy egyrészt a bíróság előtt is alkalmas legyen az elutasítás jogszerűségének alátámasztására, másrészt az adatigénylő kétséget kizáróan megbizonyosodhasson arról, hogy az elutasítás mind anyagi, mind eljárás jogi szempontból megalapozott.

Az AM az ismételt megkeresésre, illetve a válasz elmaradása miatt, 2021. május 31-én kért soron kívüli tájékoztatásra e jelentés kiadásának időpontjáig nem adott választ.

Belügyminisztérium (BM)

A BM 2021. május 6-án kelt válaszában arról tájékoztattott, hogy a Hatóság átiratában foglaltak alapján az adatigénylőt ismételt megvizsgálták, és az adatigénylőnek a 2014-2018-as évekre vonatkozó hatásvizsgálati beszámolók megismerésével kapcsolatban előterjesztett közérdekű adat kiadása iránti igényét részben – a 2016-2017 évekre vonatkozóan – teljesítették.

A korábbi évekre kért adatokkal összefüggésben arra hivatkozott a tárca, hogy az MvM rendelet 2016. április 30-án lépett hatályba, így az adatkérés a 2014. és a 2015. évet a konkrét rendeleti hivatkozás miatt nem érinti. Válaszában a BM arról is tájékoztattott, hogy a 2018. év tekintetében hatásvizsgálati beszámoló nem áll rendelkezésére.

A Hatóság az ügyben korábban tett hivatkozásai fenntartása és megerősítése mellett hangsúlyozta, hogy az MvM rendelet hatályba lépését megelőző időszakokra vonatkozóan kért hatásvizsgálati beszámolók elkészítésére, az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet 8. § (1) bekezdés c) pontja alapján az érintett tárcák korábban is kötelesek voltak.

A Hatóság álláspontja szerint, a kormányzati feladatellátás egyes részterületeit szabályozó MvM Rendelet kiadását a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendeletben rögzített, az egyes miniszterek – köztük az MvM rendeletet alkotó Miniszterelnökséget vezető miniszter – feladat- és hatáskörét részletező rendelkezések indokolták.

Mindezek alapján, a Hatóság 2021. május 12-én ismételt arra hívta fel a BM-et, hogy az Infotv. 54. § (1) bekezdésének a) és c) pontja, valamint (2) bekezdése alapján adja ki a közérdekű adatigénylés keretében kért adatokat az Infotv. 54. § (1) bekezdésének a) és c) pontja, valamint (2) bekezdése alapján adja ki a tárgybani közérdekű adatigénylés keretében kért 2014. és 2015. évi adatokat is. A Hatóság fenti levelére e jelentés kiadásáig nem érkezett válasz.

Innovációs és Technológiai Minisztérium (ITM)

Az ITM közigazgatási államtitkára 2021. június 1-jén kelt válaszában arról tájékoztatta a Hatóságot, hogy felszólítására, 2021. május 28-án megküldte a Bejelentőnek a közérdekű adatigénylésével összefüggésben a tárca rendelkezésére álló dokumentumokat.

Pénzügyminisztérium (PM)

A PM a Hatóság megkeresésére 2021. május 14-én adott válaszában arra hivatkozott, hogy „(...) a jelzett jogszabály (MvM rendelet) értelmében a hatásvizsgálati beszámolókból olyan információk is rögzítésre kerülhetnek, amelyek befolyást gyakorolnak a hatásvizsgálati tevékenységgel kapcsolatos további kormányzati döntésekre, valamint amelyekből következtetések vonhatóak le a PM döntési mechanizmusáról.” Úgy vélték továbbá, hogy „(...) az igényelt adat további jövőbeli döntés megalapozását is szolgálja, illetve az adat megismerése a PM feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen a PM álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné, erre figyelemmel az Infotv. 27. § (6) bekezdése alapján a vizsgálattal érintett adatigénylés nem teljesíthető.”

A Hatóság előzőekben már hivatkozott következetes álláspontja miatt a kapott választ nem fogadta el.

A Hatóság az általa lefolytatott vizsgálatok tapasztalatai alapján, a ME, a HM, az AM, a PM és szűkebb körben a BM, 2014-2018. évi kormányzati ciklusra vonatkozóan, a jogszabályok előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet alapján a minisztériumoknak elkészíteni előírt hatásvizsgálati beszámoló közérdekű adatigénylés keretében kért kiadásának a teljesítésével kapcsolatos elutasító álláspontja ismeretében megállapítja, hogy a tárcák megsértették az Infotv. rendelkezéseit, amikor nem teljesítették a Bejelentő közérdekű adatigénylését, továbbá megsértették a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogát is azáltal, hogy az adatigénylés teljesítésének elmulasztása mellett, az indokolási kötelezettségének sem tettek teljes körűen eleget.

Mindezek alapján, különös tekintettel arra, hogy a megkeresett minisztériumoknak a tárgyalt ügy kapcsán megismert gyakorlata jelentős eltérést mutatott egymástól, a Hatóság az Infotv. 59. §-ának (1) bekezdése alapján jelentést bocsát ki.

A Hatóság jelentése az Infotv. 59. § (3) bekezdése alapján nyilvános, ezért azt a Hatóság a honlapján elérhetővé teszi.

Az Infotv. 59. § (5) bekezdése értelmében a Hatóság jelentése bíróság vagy más hatóság előtt nem támadható meg.

Bízom benne, hogy a fenti jelentés alkalmas lesz az információs szabadsághoz fűződő joggal összefüggő jogsérelmek orvoslására, a közvélemény figyelmének felhívására, valamint a jövőbeni hasonló jogsértések megelőzésére.

Budapest, 2021. július 14.

Dr. Péterfalvi Attila
elnök
c. egyetemi tanár
sk.