

## A pártok gazdálkodásának átláthatósága és az információszabadság érvényesülésének megvalósulása

PÉTERFALVI ATTILA – HORVÁTH ANETT

*It is not easy to create the optimal balance of data protection and data dissemination by operating a comprehensive system of precision and complexity, yet it is indispensable in a democratic rule of law. The delicate balance of data protection and freedom of information for party management is an everyday topic both in the literature and in the judiciary. Due to the democratic mechanism of the rule of law, the party's transparency, including the enforcement of the freedom of information, is a relevant area to be investigated.*

*Az adatvédelem és az adatnyilvánosság optimális egyensúlyát egy precíz és komplex rendszer működtetésével sem egyszerű megteremteni, mindazonáltal egy demokratikus jogállamban elengedhetetlen. A pártok gazdálkodására vonatkozó adatvédelem és információszabadság kényes egyensúlya mindennapos téma a szakirodalomban és a bírói gyakorlatban egyaránt. A demokratikus jogállam ellenőrzési mechanizmusából adódóan elsősorban a párt átláthatósága, így az információszabadság érvényesülésének megvalósulása a releváns és vizsgálandó terület.*

### Bevezetés

Az adatvédelem és az adatnyilvánosság optimális egyensúlyát egy precíz és komplex rendszer működtetésével sem egyszerű megteremteni, mindazonáltal egy demokratikus jogállamban elengedhetetlen. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) 2012. január elsején jött létre, elődje az adatvédelmi ombudsmani intézmény volt. A független, csak a törvénynek alárendelt hatóság feladata a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzése és elősegítése,<sup>1</sup> valamint az adatvédelem eredeti célkitűzésének megőrzése, hogy az egy megfelelően hatékony magánszféravédő joganyagként működjön, ám ne váljon a közérdekű adatok megismerésének öncélú akadályává.

1 A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság alapító okirata, 2012.

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény értelmében kötelező hatósági eljárást indítani, ha valószínűsíthető a jogsértés, és a jogellenes adatkezelés a személyek széles körét vagy különleges adatokat érint (például politikai véleményt).

Vizsgálódásunk témaköréről, a pártok gazdálkodására vonatkozó adatokról egyértelműen leszögezhető, hogy személyek széles körét és különleges adatokat egyaránt érint. A pártok gazdálkodására vonatkozó adatvédelem és információszabadság kérdéses egyensúlya mindennapos téma a szakirodalomban és a bírói gyakorlatban egyaránt.

A demokratikus jogállam ellenőrzési mechanizmusából a párt átláthatósága, így az információszabadság érvényesülésének megvalósulása a releváns és vizsgálandó feladat.

### **A pártok gazdálkodási mechanizmusainak átláthatósági igénye**

A pártok létrejöttének és működésének az egyik alapvető célja, hogy részesüljenek a kormányzati hatalomból, és lehetőségük nyíljon az állami döntések befolyásolására. Ezért jogosan merülhet fel az állampolgári igény, hogy a pártok működése és gazdálkodása minél nagyobb mértékben nyilvános legyen. A pártok gazdálkodási mechanizmusainak átláthatósága megkövetelhető annak a támogatásnak a fejében is, amit a pártok az állami költségvetési alapösszegeből kapnak.

Továbbá mivel a pártoknak más társadalmi szervezetekhez képest különleges viszonya van a közhatalomhoz – politikai eszközökkel, képviselőik útján folyamatosan befolyásolják a közhatalom tevékenységét –, más szervezetekhez viszonyítottan többletjogosítvány illeti meg őket (jogosultak állami költségvetési támogatásra), ez indokolná azt leginkább, hogy gazdálkodásuk – különös tekintettel az államtól kapott források felhasználása – teljes mértékben átlátható legyen.

A pártok olyan társadalmi szervezetek, amelyeknek az a rendeltetésük, hogy a népakarat alakításához, kinyilvánításához, valamint a politikai életben való állampolgári részvételhez szervezeti kereteket nyújtsanak, és így elősegítsék az állampolgárok egyesülési és politikai jogainak érvényesülését, a társadalomban meglévő különböző érdekek, értékek megjelenítését. Ezt támasztotta alá a 2179/B/1994. AB határozat azon megállapítása is, amely nem minősítette alkotmányellenesnek azt a szabályozást, amely a választásokon a szavazatok egy százalékát elért pártok számára lehetővé tette, hogy költségvetési támogatásban részesüljenek, mert tevékenységük a népakarat kialakításában és kinyilvánításában élvezett társadalmi támogatottságához kapcsolódik. Egyértelmű tehát, hogy a pártok által ellátott feladatok egy része szorosan köthető a közérdekűséghez, közfeladathoz.

A jelenlegi szabályozás alapján azonban a pártok nem minősülnek közfeladatot ellátó szervnek, ezért a rájuk vonatkozó adatokat nem lehet közérdekű adatoknak tekinteni. A pártokra nem vonatkozik az Avtv. 2. § 5. pontja szerinti közérdekből nyilvános adat meghatározása sem, mivel nincs olyan (külön) törvény, amely a pártok

különböző pénzügyi jogügyleteinek (hitelfelvétel) adatai nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét közérdekből elrendelné. Ennek oka lehet, hogy a pártok nem gyakorol(hat)nak közhatalmat, alkotmányos státusuk mellett is magánjogi jogalanyok.

Bár a vonatkozó jogi szabályozás nem sorolja a pártokat a közfeladatot ellátó szervezetek közé, mivel tevékenységük, kiemelten a parlamenti frakciókon keresztül, közvetlen hatással van a jogalkotásra és a demokratikus jogállam működésére, gazdálkodásuk ellenőrzése és annak nyilvánossága az elszámoltathatóság, az állampolgárok ellenőrzési jogának gyakorlása szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír.

A fennálló jogszabályi környezet nyújtotta lehetőségek alapján a pártok közfeladatot ellátó szervként történő besorolása továbbra sem tűnik megvalósíthatónak. Ez annyiban érinti a pártok gazdálkodásának átláthatóságát, hogy ezek az adatok közérdekű adatokként nem ismerhetők meg. Ugyanakkor lehetséges, hogy ezek az adatok más jogcímen, de ugyanolyan mértékben legyenek megismerhetőek. Ez pedig a közérdekből nyilvános adatok meghatározása, köre.

## **A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok köre<sup>2</sup>**

A 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról 3. § 5. és 6. pontja értelmező rendelkezései szerint:

*Közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységre 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.*

*Közérdekből nyilvános adat: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.*

Az Alaptörvény 38. cikkének (1) bekezdése értelmében az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, míg 39. cikke a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának követelményét, a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adattá minősítését alkotmányos rangra emelte: (2) *A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és*

<sup>2</sup> Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság. Ügyszám: NAIH-1135-2/2013/V. Dr. Péterfalvi Attila, a NAIH elnöke.

*a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.*

Az Alaptörvénnyel összhangban a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) 7. §-a kimondja, hogy a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása. A nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni. A nemzeti vagyongazdálkodás feladata a nemzeti vagyon rendeltetésének megfelelő, az állam, az önkormányzat mindenkori teherbíró képességéhez igazodó, elsődlegesen a közfeladatok ellátásához és a mindenkori társadalmi szükségletek kielégítéséhez szükséges, egységes elveken alapuló, átlátható, hatékony és költségtakarékos működtetése, értékének megőrzése, állagának védelme, értéknövelő használata, hasznosítása, gyarapítása, továbbá az állam vagy a helyi önkormányzat feladatának ellátása szempontjából feleslegessé váló vagyontárgyak elidegenítése.

Az Nvtv. 10. § (1) bekezdése értelmében a nemzeti vagyont, annak értékét és változásait a tulajdonosi joggyakorló nyilvántartja. A nyilvántartásnak tartalmaznia kell a vagyon elsődleges rendeltetése szerinti közfeladat megjelölését is. A nyilvántartási adatok – a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat kivételével – nyilvánosak.

A fentieket figyelembe véve megállapítható, hogy a jelenlegi jogszabályi környezet nemcsak arra helyezi a hangsúlyt, hogy valamely szerv, személy jogszabályban meghatározott tényleges közfeladatot lát-e el, hanem a nemzeti vagyonnal való rendelkezés és gazdálkodás tényére.

### *A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetősége*

A 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról (továbbiakban: Infotv.) a közérdekű adatok megismerhetővé tételének három módját szabályozza: az általános tájékoztatási kötelezettséget (Infotv. 32. §), az egyedi adatigénylés alapján történő adatszolgáltatást (Infotv. 28–31. §) és az egyedi adatigénylés nélküli közzétételt, a proaktív adatszolgáltatást (Infotv. 33–37. §). A közzétételi kötelezettség teljesítésétől függetlenül tehát az egyedi adatigényléseket is teljesíteni kell az alábbiak szerint.

A hatályos jogszabályok szerint tehát a közzsféra kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó minden – nem személyes – adat közérdekű, függetlenül attól, hogy nyilvánosságuk korlátozott-e. Más szóval: nem minden közérdekű adat nyilvános. Az egyes dokumentumok vonatkozásában ugyanis 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. A nyilvánosság alóli kivételeket az Infotv. 27. §-a tartalmazza. E körbe általában a dokumentum azon része tartozhat, amely üzleti titoknak minősül vagy amely a szerzői jogi törvény alapján szerzői jogi védelem alatt áll. A közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmet továbbá olyan információk

esetében tagadhatja meg jogszerűen az adatkezelő, amely törvény szerint nem nyilvános, így példának okáért a minősített adatok, valamint a döntés-előkészítéssel kapcsolatos adatok.

A nyilvánosság tehát elsősorban az alábbi okok miatt korlátozható:

- az üzleti titoknak minősülő adatoknál a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) szabályai szerint (Ptk. 81. § [2]–[4]);
- a minősített adatoknál a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény szabályai szerint;
- a döntés-előkészítéssel kapcsolatos adatoknál az Infotv. szabályai szerint (Infotv. 27. § [5]–[7] bek.);
- a szerzői jogi védelem alatt álló műveknél a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Sztj.) rendelkezései szerint.

A döntést előkészítő adatokról az Infotv. az alábbiak szerint rendelkezik: „5) 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.

(6) A döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény – az (5) bekezdésben meghatározott időtartamon belül – a döntés meghozatalát követően akkor utasítható el, ha 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.

(7) Jogszabály a döntés megalapozását szolgáló egyes adatok megismerhetőségének korlátozására az (5) bekezdésben meghatározottnál rövidebb időtartamot állapíthat meg.”

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, hogy a közfeladatot ellátó szerv a belső döntés-előkészítő tevékenységét illetéktelen befolyástól mentesen láthassa el.

A mérlegeléssel kapcsolatban fontos rendelkezést tartalmaz az Infotv. 30. § (5) bekezdése, amely kimondja, hogy ha a közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítésének megtagadásában 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

szolgáltató közérdek nagyobb súlyú a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítéséhez fűződő közérdeknél.

A 12/2004. (IV. 7.) AB határozat is kimondta, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozása csak akkor alkotmányos, ha az nem csupán formális szemponton 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 információszabadság 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 (34/1994. [VI. 24.] AB határozat).

A Ptk. 81. § (3) bekezdése kimondja, hogy nem minősül üzleti titoknak az állami és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai közösségi támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezménnyel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságára hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli.<sup>3</sup>

A pártok működésének, gazdálkodásának átláthatósága a hatalom polgárok általi ellenőrzése szempontjából tehát kiemelten fontos, a jogállam működésének elengedhetetlen része. Mint ahogyan az Alkotmánybíróság a 32/1992. (V. 29.) AB számú határozatában rámutatott, az információszabadság (közérdekű és közérdekből nyilvános adatok nyilvánossága) „lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti a demokratikus működést”. Vagy ahogyan az Alkotmánybíróság a 34/1992. (VI. 24.) AB határozatában kifejtette: a „nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája”.

Ezért fontos a pártok esetében is, hogy minél szélesebb körben érvényesüljön az információszabadság.

## A pártok és az információszabadság kiterjesztésének lehetősége

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 3. szakaszának 6. pontja szerint: „*Közérdekből nyilvános adat: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.*” A pártok gazdálkodásának kívánatos átláthatóságát a hivatkozott törvény azon vonatkozó rendelkezései alapján lehetne biztosítani, amely szerint „*az a (...) jogi sze-*

3 A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság. Ügyszám: NAIH-1135-2/2013/V. Dr. Péterfalvi Attila, a NAIH elnöke.

*mély (...), amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít, köteles e jogviszonnal összefüggő (...) közérdekből nyilvános adataira vonatkozóan – erre irányuló igény esetén – bárki számára tájékoztatást adni.*

*A tájékoztatási kötelezettség a közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságra hozatalával vagy a korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozott adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is teljesíthető.”<sup>4</sup>*

Az információszabadság kiterjesztésének egy lehetséges megoldása lehet, ha a pártok gazdálkodására vonatkozó adatok mint közérdekből nyilvános adatok oly módon tartoznának az információszabadság hatálya alá, hogy a jogalkotó ezen adatok nyilvánosságát részletesen szabályozná, ahogyan ezt a Fővárosi Ítéltábla határozatában meg is fogalmazta: „A közérdekű adatok, valamint a közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségéhez fűződő alapjog érvényesüléséhez elengedhetetlen, hogy jogszabály rendelkezzen a megismerhetőség lehetőségéről és jogszabály írja elő az erre vonatkozó kötelezettséget. A jogszabályi rendelkezés hiányát alkotmányos célok adott esetben szubjektív értelmezése nem pótolhatja.”<sup>5</sup> Ez azonban ellentétes lehet a pártok érdekeivel.

## **A pártok országgyűlési frakciói mint közfeladatot ellátó szervek**

A pártok a jelenlegi gyakorlatnak megfelelően nem minősülnek közfeladatot ellátó szervnek, de a pártok országgyűlési frakcióit a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság joggyakorlatában közfeladatot ellátó szervnek minősítette.

### *A parlamenti képviselőcsoportok (frakciók) jogállása*

Az országgyűlési választásokon demokratikusan megválasztott parlamenti képviselők képviselőcsoportokba (frakciókba) tömörülnek. A frakciók – jogállásukat tekintve – nem tekinthetőek kifejezetten az Országgyűlés szervének, csupán az országgyűlési képviselők parlamenten belüli elsődleges szerveződési formájának. A képviselőcsoportok azonban az Országgyűlés törvényhozó munkájához, illetve működéséhez szorosan kapcsolódó – nemcsak politikai normák, hanem jogszabályok által is meghatározott – tevékenységet fejtenek ki, amelyhez alapvetően közpénzt használnak fel.

A fentiek alapján az országgyűlési képviselőcsoportnak sajátos közjogi státusza van, mert nem minősül önálló közfeladatot ellátó szervnek, ugyanakkor a képviselők olyan csoportosulásának tekinthető, amelynek közpénzből finanszírozott tevékenysége az Országgyűlés közfeladatának ellátását segíti elő.

A frakciók gazdálkodására vonatkozó fontosabb szabályokat az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY Határozat 16. §-a tartalmazza:

4 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról.

5 A Fővárosi Ítéltábla Határozata: 2.Pf.20.885/2012/3.

„(1) A képviselőcsoportok működési költségeiről az Országgyűlés Hivatalának költségvetésén belül, elkülönítve kell gondoskodni.

(2) A képviselőcsoport az (1) bekezdés szerinti keret terhére a képviselőcsoport vezetőjének rendelkezése alapján vállalhat kötelezettséget, és teljesíthet kifizetést.

(3) A képviselőcsoport gazdálkodására a központi költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.”

A képviselőcsoportok működési költségei tehát az Országgyűlés Hivatalának költségvetésén belül elkülönítve szerepelnek. Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 123. § (1) bekezdése alapján: „Az Országgyűlés Hivatala az Országgyűlés szervezeti, működtetési, ügyviteli és döntés-előkészítési feladatait ellátó központi költségvetési szerv, amely az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címet képez.”

Valamennyi költségvetési szerv esetében elmondható, hogy az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 7. § (1) bekezdése alapján jogszabályban vagy az alapító okiratban meghatározott közfeladat ellátására létrejött jogi személynek minősülnek.

A fentiek alapján megállapítható: jelentős közérdek fűződik ahhoz, hogy a frakciók gazdálkodásával összefüggésben a képviselőcsoport által vállalt kötelezettségekre, illetve az általuk teljesített kifizetésekre vonatkozó szerződések adatai bárki számára megismerhetőek legyenek.

Az Országgyűlés Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatának 20. § a) és b) pontjaiban foglaltak alapján a Hivatal Gazdasági Főosztálya tervezi a hivatal költségvetési előirányzatait, azok felhasználását, beszámol mindezekről, valamint gazdálkodik a hivatal költségvetési címen jóváhagyott előirányzatokkal, intézményi szinten koordinálja a hivatal vagyonának és bevételeinek felhasználását. Ennek keretében teljesíti az előirányzatokkal és azok felhasználásával összefüggő adatszolgáltatásokat is. Ezért a frakciók költségvetési gazdálkodására vonatkozó adatok a hivatal gazdasági főosztályától igényelhetőek.

A frakciók által megkötött, közpénzek felhasználását érintő szerződések adatait ugyanakkor magától a képviselőcsoporttól is lehet igényelni a nemzeti vagyonnal való gazdálkodásra vonatkozó alábbi rendelkezések alapján.

Magyarország Alaptörvénye 38. cikke értelmében az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, amely rendelkezés a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának követelményét, valamint a 39. cikk (2) bekezdése a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adattá minősítését alkotmányos rangra emelte.

A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) 1. § (2) bekezdése alapján nemzeti vagyon alatt értendőek többek között az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában lévő dolgok, pénzügyi eszközök, vagyoni értékkel rendelkező jogok, társasági részesedések.

A közpénzek felhasználásának átláthatóságát az Nvtv. 7. és 10. §-a és az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Ávtv.) 5. § (1) és (2) bekezdése segítik. A Nvtv. 7. és 10. §-a szerint a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása; a nemzeti vagyon, annak értékét és változásait a tulaj-

donosi joggyakorló nyilvántartja, és ezen nyilvántartási adatok – a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat kivételével – nyilvánosak. Az átláthatóság megteremtését segíti továbbá az Ávtv. 5. § (1) és (2) bekezdése, amelyek értelmében közérdekből nyilvános minden, az állami vagyonnal való gazdálkodásra és az azzal való rendelkezésre vonatkozó, közérdekű adatnak nem minősülő adat, és az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül.

Azonban nem minden közérdekű adat nyilvános. A frakciók gazdálkodásával összefüggő iratok megismerhetőségét csak az Infotv. 27. §-ában foglalt kivételek alapján lehet korlátozni. Ennek alapján a nyilvánosság elsősorban az alábbi okok miatt korlátozható:

- az üzleti titoknak minősülő adatok esetében;
- a minősített adatoknál a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény szabályai szerint;
- a döntés-előkészítéssel kapcsolatos adatoknál az Infotv. szabályai szerint (Infotv. 27. § [5]–[7] bek.);
- a szerzői jogi védelem alatt álló műveknél a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény rendelkezései szerint.

A 2014. március 15-ig előterjesztett adatigénylések esetében az üzleti titkot tartalmazó iratok megismerhetőségére a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényben (a továbbiakban: Ptk.) foglalt következő szabályok irányadóak.

A Ptk. 81. § (2) bekezdése szerint: *„Üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden olyan tény, információ, megoldás vagy adat, amelynek nyilvánosságra hozatala, illetéktelenek által történő megszerzése vagy felhasználása a jogosult – ide nem értve a magyar államot – jogszerű pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekeit sértené vagy veszélyeztetné, és amelynek titokban tartása érdekében a jogosult a szükséges intézkedéseket megtette.”*

Az üzleti titok fogalmával összefüggésben fontos kiemelni, hogy az államra való utalás nemcsak a magyar államot zárja ki az üzleti titok jogosultjainak köréből, hanem minden más, törvény által az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szerv fogalmába sorolt szervet, valamint az Alaptörvény és például az Nvtv. alapján a nemzeti vagyonnal gazdálkodó szerveket is.

A Ptk. 81. § (3) bekezdése kimondta, hogy nem minősül üzleti titoknak az állami és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai közösségi támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat. A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz – így különösen a technológiai eljárásokra, a műszaki megoldásokra, a gyártási folyamatokra, a munkaszervezési és logisztikai módszerekre, továbbá a know-how-ra vonatkozó adatokhoz – való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység

végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve, hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét.

A közérdekű adat és az üzleti titok összeütközése esetén tehát addig a határig, amíg a közpénzek felhasználásának nyilvánosság általi ellenőrzése indokolja, háttérbe kell vonulnia a gazdasági érdekhez fűződő jognak.

A Ptk. 81. § (4) bekezdése azt is kimondta, hogy az, aki az államháztartás valamely alrendszerével pénzügyi, illetve üzleti kapcsolatot létesít, kérésre köteles a jogviszonnyal összefüggő és a (3) bekezdés alapján közérdekből nyilvános adatokra vonatkozóan tájékoztatást adni.

A fentiek értelmében tehát mind a közfeladatot ellátó szerv, illetve azok a gazdálkodó szervezetek, amelyek az állammal, az önkormányzatokkal bármiféle üzleti kapcsolatba kerülnek, kötelesek gazdasági tevékenységük adatainak nyilvánosságra kerülését eltérni, mégpedig olyan mértékig, hogy a közvagyonnal való gazdálkodás, a közpénzek felhasználása ellenőrizhető legyen. Vagyis a közfeladatot ellátó szervezetekkel kötött szerződés mindazon adatai nyilvánosak, melyek titokban maradásához az érintettnek nem fűződik jogszerű érdeke. A hatóság álláspontja szerint mindenképpen a nyilvános adatkörbe tartozik például a szerződéses összeg, a szerződés tárgya, tartalma, a szerződéses feltételek, az elszámolásra, a szerződés teljesítésére vonatkozó adatok. Ezek azonban csak annyiban lehetnek nyilvánosak, amennyiben nem eredményezik a technológiai eljárásokra, a műszaki megoldásokra, a gyártási folyamatokra, a munkaszervezési és logisztikai módszerekre vonatkozó adatokhoz való hozzáférést.

Ha a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot (például a szerződést kötő anyja neve) is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni (Infotv. 30. § [1] bekezdés).

Az üzleti titokra vonatkozó szabályok 2014. március 15-ig tehát a Ptk.-ban szerepeltek. 2014. március 15-én azonban hatályba lépett a Polgári Törvénykönyvről szóló új törvény, a 2013. évi V. törvény. Utóbbi hatálybalépésétől a jogalkotó csak az üzleti titok fogalmát szerepelteti az új polgári kódex 2:47.§-ában. Az új szabályozásnak megfelelően 2014. március 15-étől az üzleti titok alóli kivételi rendelkezéseket az Infotv. 27. § (3), (3a), valamint (3b) bekezdése tartalmazza. A 2014. március 15. napjától előterjesztett adatigénylésekre már az utóbbi szabályokat kell megfelelően alkalmazni. Ugyanakkor utalni kívánunk arra, hogy a fenti jogszabály-módosítás érdemi tartalmi változást nem vezetett be az üzleti titokra vonatkozó rendelkezésekben.

### ***A közfeladat meghatározása<sup>6</sup> és a közfeladatot ellátó szervek pénzügyi beszámolója***

Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény értelmében a közhasznú minő-

6 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról.

sítés elnyeréséhez az szükséges, hogy a szervezet jogszabályban rögzített közfeladatot lásson el. Az új törvény nem preferál tevékenységeket, így azok nincsenek felsorolva, hanem minden olyan tevékenységet közhasznú tevékenységnek tekint, amit valamilyen jogszabály közfeladatként definiál. A tágabb tevékenységi kör által leírt közfeladatokat a közhasznú szervezet közvetlenül vagy közvetve szolgálja.

A közfeladatot ellátó szervek pénzügyi beszámolási kötelezettsége a 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról alapján:

*„3/A § (2) A közfeladatok ellátása költségvetési szervek alapításával és működtetésével vagy az azok ellátásához szükséges pénzügyi fedezet e törvényben meghatározott eszközökkel, részben vagy egészben történő biztosításával valósul meg. A közfeladatok ellátásában államháztartáson kívüli szervezet jogszabályban meghatározott rendben közreműködhet.*

*(3) A közfeladatot meghatározó jogszabályban meg kell határozni a közfeladat ellátásának módját és egyidejűleg rendelkezni kell az annak ellátásához szükséges pénzügyi fedezet biztosításáról. Új közfeladat kizárólag az annak ellátásához megfelelő pénzügyi fedezet rendelkezésre állása esetén írható elő vagy vállalható. Ha a pénzügyi fedezet már nem áll rendelkezésre, intézkedni kell a pénzügyi fedezet biztosításáról vagy a közfeladat megszüntetéséről.*

*4. § (1) Az államháztartásban a tervezést, a gazdálkodást és a beszámolást középtávú tervezés és ezen alapuló éves költségvetés alapján kell folytatni. A költségvetés végrehajtásának éve, megegyezik a naptári évvel.*

*(2) A tervezés során biztosítani kell a tervezett bevételek közgazdasági megalapozottságát, és azt, hogy csak annyi kiadás kerüljön megtervezésre, amennyi a közfeladatok ellátásához indokoltan szükséges.*

*(3) A gazdálkodás során biztosítani kell a bevételek és kiadások tervezés során meghatározott célhoz kötött felhasználását.*

*(4) A beszámolás során biztosítani kell, hogy valamennyi bevétel és kiadás teljes összegében, a költségvetési évek között összehasonlítható módon kerüljön számbavételre.”*

### ***A közfeladatot ellátó szerv gazdálkodására vonatkozó különös és egyedi közzétételi lista***

1. A közfeladatot ellátó szerv éves költségvetése, számviteli törvény szerinti beszámolója vagy éves költségvetési beszámolója.

2. A közfeladatot ellátó szervnél foglalkoztatottak létszámára és személyi juttatásaira vonatkozó összesített adatok, illetve összesítve a vezetők és vezető tisztségviselők illetménye, munkabére és rendszeres juttatásai, valamint költségtérítése, az egyéb alkalmazottaknak nyújtott juttatások fajtája és mértéke összesítve, ezek archívumban tartásával.

3. A közfeladatot ellátó szerv által nyújtott, az államháztartásról szóló törvény szerinti költségvetési támogatások kedvezményezettjeinek nevére, a támogatás céljára, összegére, továbbá a támogatási program megvalósítási helyére vonatkozó adatok,

kivéve, ha a közzététel előtt a költségvetési támogatást visszavonják vagy arról a kedvezményezett lemond.

4. Az államháztartás pénzeszközei felhasználásával, az államháztartáshoz tartozó vagyonnal történő gazdálkodással összefüggő, ötmillió forintot elérő vagy azt meghaladó értékű árubeszerzésre, építési beruházásra, szolgáltatás megrendelésre, vagyoneértékesítésre, vagyonhasznosításra, vagyon vagy vagyoni értékű jog átadására, valamint koncesszióba adásra vonatkozó szerződések megnevezése (típusa), tárgya, a szerződést kötő felek neve, a szerződés értéke, határozott időre kötött szerződés esetében annak időtartama, valamint az említett adatok változásai, a nemzetbiztonsági, illetve honvédelmi érdekekkel közvetlenül összefüggő beszerzések adatai és a minősített adatok kivételével.

5. A koncesszióról szóló törvényben meghatározott nyilvános adatok (pályázati kiírások, pályázók adatai, az elbírálásról készített emlékeztetők, pályázat eredménye).

6. A közfeladatot ellátó szerv által nem alapfeladatai ellátására (így különösen egyesület támogatására, foglalkoztatottjai szakmai és munkavállalói érdekképviseleti szervei számára, foglalkoztatottjai, ellátottjai oktatási, kulturális, szociális és sporttevékenységet segítő szervezet támogatására, alapítványok által ellátott feladatokkal összefüggő kifizetésre) fordított, ötmillió forintot meghaladó kifizetések.

7. Az Európai Unió támogatásával megvalósuló fejlesztések leírása, az azokra vonatkozó szerződések.

8. Közbeszerzési információk (éves terv, összegzés az ajánlatok elbírálásáról, a megkötött szerződésekről).

A fentiek figyelembevételével megállapíthatjuk, hogy a jelenlegi jogszabályi környezet a közérdekű adatok meghatározását valamely szerv vagy szervezet kapcsán a nemzeti vagyonnal való rendelkezéshez vagy az azzal történő gazdálkodáshoz köti. Ezzel összefüggésben megállapítható, hogy a pártok gazdálkodási adatai – az állami költségvetési alapösszeg juttatások révén – közérdekű adatoknak minősülhetnek, és vonatkozhatnak rájuk a közérdekű adatok igénylésére vonatkozó szabályok.

Az Infotv. nem határozza meg azonban a közfeladatot ellátó szerv fogalmát, csupán utalást tesz arra, hogy az ilyen szerv állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot teljesít. A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény (Párttv.) szintén nem tartalmaz ilyen definíciót. Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló, 2011. évi CLXXV. törvény (Ectv.) 2. §-ának 19. pontja ugyan meghatározza a közfeladat fogalmát, de ezen rendelkezést a Párttv. nem rendeli alkalmazni a pártokra, csupán az Ectv. egyes egyéb szabályait (Párttv. 1/A. §).

Összességében leszögezhető, hogy a jelenlegi megoldás nem biztosítja az elvárható nyilvánosságot. A jelenlegi helyzet ellentmondásait a közérdekből nyilvános adat keretében meghatározott adatok nyilvánossá tétele oldhatná fel.