



Ügyszám: NAIH/2018/1915/IV.
Előzmény: NAIH/2017/3853/V.

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

jelentése

a HALASI VÁROSGAZDA Zrt. által nem teljesített közérdekű adatigényléssel kapcsolatban

Bejelentés érkezett a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság), melyben egy állampolgár, a HALASI VÁROSGAZDA Zrt.-hez (a továbbiakban: Zrt.) beérkező közérdekű adatigényléssel kapcsolatban tett panaszt.

Az adatigénylő tájékoztatása szerint 2017. június 28-án közérdekű adatigényléssel fordult a Zrt.-hez és a kiskunhalasi önkormányzat tulajdonában álló ingatlanokkal kapcsolatban kért adatokat szolgáltatni. A Zrt. 2017. július 13-án utasította el az adatigénylés teljesítését üzleti titokra, valamint közérdekű adatok hiányára hivatkozással. Ezen kívül a Zrt. azt is kérte az adatigénylőtől, hogy e-mail helyett hivatalos levélben, magát és a szervezetét igazolva kérje az adatokat, mert az e-mail nem alkalmas arra, hogy beazonosíthassa az adatigénylő személyét, éppen ezért a „kérdésekre adandó válaszokat a kérdéseket feltevő ismerete hiányában” nem adta ki a Zrt. az adatigénylő számára.

Az ügyben 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, mely során az alábbiakra szólította fel.

A Hatóság az eljárás során megvizsgálta a Zrt. alapításának körülményeit, és megállapította, hogy annak 100%-os egyedüli tulajdonosa Kiskunhalas Város Önkormányzata.

Az Infotv. 3. § 5. pontja szerint a közérdekű adat fogalmába tartozik 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.

Ugyanezen szakasz 6. pontja szerint közérdekből nyilvános adatnak minősül 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 (2) bekezdése a közpénzekkel

való gazdálkodás átláthatóságának követelményét, a közpénzekre és a nemzeti vagyonra 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 a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.”

Ezen alkotmányos követelmény kiterjed a közpénzekkel való gazdálkodás követhetőségére, átláthatóságára, a nemzeti vagyon átengedésének nyilvánosság előtti elszámoltathatóságára is. Maga az Alaptörvény fogalmazza meg ezen cikkében a közhatalom gyakorlásának a közpénzek felhasználásának azon korlátját, hogy a nemzeti vagyont a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. Magyarország legmagasabb szintű jogforrása a nyilvánosság általi ellenőrizhetőséget egyrészt az egyének alapjogának deklarálásával biztosítja, másrészt – azt egyértelműsítve, kiegészítve – a közpénzek felhasználásával kapcsolatos adatokat közérdekű adattá nyilvánítja, harmadrészt az átláthatóságot a közfeladatot ellátó szervek, a közpénzekkel gazdálkodó szervek kötelezettségévé teszi.

Az Alkotmánybíróság a 21/2013. (VII. 19.) számú határozatában az Alaptörvény 39. § cikk (2) bekezdésével kapcsolatban a következőket fejtette ki:

„1.2.2. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése – a közérdekű adatok egyik fajtájával, a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatokkal összefüggésben – a rendelkezés szövegében kifejezetten megjeleníti a közérdekű adatként történő alaptörvényi minősítés célját: az átláthatóság és a közélet tisztasága elvének biztosítása. Ez az elv – a Nemzeti hitvallásban foglaltakat figyelembe véve – nem csak a közpénzek és a nemzeti vagyonra vonatkozó, hanem általában véve a közfeladatok ellátásával összefüggő adatok kezelése szempontjából is irányadó.

A Nemzeti hitvallás értelmében: *„[v]alljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi. Ennél fogva a polgárait szolgáló demokratikus állam működésének egészével, általánosságban a közfeladatok ellátásával kapcsolatos alaptörvényi követelmény tehát az átláthatóság és a közélet tisztasága, valamint a közügyek méltányos, visszaélés és részrehajlás nélküli intézése. A véleménynyilvánításhoz való jog biztosítása mellett, illetve azon keresztül a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapvető jog végeredményben e fenti követelmény érvényre juttatására hivatott.”*

A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) 1. § (2) bekezdése szerint nemzeti vagyonba tartozik többek között:

*„a) az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolgok,
b) az a) pont hatálya alá nem tartozó, az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő dolog,
c) az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő pénzügyi eszközök, továbbá az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedések,
d) az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető bármely vagyoni értékkel rendelkező jogosultság, amelyet jogszabály vagyoni értékű jogként nevesít...”*

Az Alaptörvénnyel összhangban az 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 nem csak arra helyezi a hangsúlyt, hogy valamely szerv, személy jogszabályban meghatározott tényleges közfeladatot lát-e el, hanem a nemzeti vagyonnal való rendelkezés és gazdálkodás tényére. Ezen rendelkezések és következtetések figyelembe vételével tehát irrelevánssá vált az állami, illetve önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok azon „védekezése” a közérdekű adatigénylés teljesítésének kötelezettségével szemben, amely szerint ők nem minősülnek közfeladatot ellátó szervnek, mert nincs jogszabályban meghatározott feladatkörük.

Az Alaptörvény, illetőleg az annak cikkeit részletekkel megtöltő törvényi rendelkezések tehát kétszeresen biztosítják a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságát. Egyrészt az adatokra vonatkozóan már maga az Alaptörvény kimondja azok közérdekű és közérdekből nyilvános adat minőségét. Mivel ez Magyarország jogrendszerének alapja, megállapítható, hogy a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatósága a legmagasabb, alkotmányos szinten biztosított. Másrészt az Nvtv. szabályaira tekintettel alkalmazni kell ebben a vonatkozásban az Infotv. közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségére vonatkozó rendelkezéseit is.

Az Infotv. 26. § (2) bekezdését a jogalkotó kiegészítette a közérdekből nyilvános személyes adatok terjesztésére, nyilvánosságra hozatalára vonatkozó garanciákkal, amely szerint a közérdekből nyilvános személyes adatok a célhoz kötött adatkezelés elvének tiszteletben tartásával terjeszthetők, illetve azok honlapon történő közzétételére az 1. melléklet és a közfeladatot ellátó személy jogállására vonatkozó külön törvény rendelkezései irányadóak.

Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése értelmében mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. A közérdekből nyilvános személyes adatok tekintetében fontos kiemelni, hogy megismerésükre ugyan a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, de ezen adatok személyes adat jellege a nyilvánosság ellenére megmarad, így az adatvédelem legfontosabb garanciáját, a célhoz kötött adatkezelés elvének követelményét változatlanul be kell tartani.

Az adatkezelés célja jelen esetben is a közhatalom gyakorlásának, a közügyek intézésének és ezzel összefüggésben a közpénzek felhasználásának átláthatósága és nyilvánosság általi kontrollja. E célok tehát korlátot szabnak az Infotv. 26. § (2) bekezdése alapján kezelt személyes adatok tekintetében is, azok nem használhatók fel visszaélés szerűen, például valamely konkrét személy elleni – közfeladatával össze nem függő – személyes támadásra, vagy személyes konfliktusok kezelésére. Így az olyan közlések, amelyeknek célja a másik lejáratása, nyilvánvalóan ellentétesek a magánszféra védelmére irányuló jogalkotói szándékkal. Az ilyen eljárás egyfajta "információs önbíráskodásként" értékelendő, és mint ilyen, jogellenes.

A közérdekből nyilvános adatok széles körének megismerhetősége nem eredményezheti továbbá a közfeladat ellátásához nem kapcsolódó magánszféra kiszolgáltatottságát.

Fontos hangsúlyozni, hogy az információszabadság az állampolgárok Alaptörvényben biztosított alapjoga, ezért a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismerése, illetve a közérdekű adatok terjesztése esetén a célhoz kötöttség fogalma nem merülhet fel. Mint amiképp az Alkotmánybíróság is kimondta a 32/1992. (V.29.) számú AB határozatában: *„Nem 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”*.

A közérdekből nyilvános személyes adat megismerésére irányuló adatigénylés teljesítésével az adatigénylő egyszerre az Infotv. 3. § 9. pont szerinti adatkezelővé válik, ily módon terheli őt az adatkezeléssel együtt járó felelősség is, így különösen a célhoz kötött terjesztésért való felelősség. Azonban nem az adatigénylés teljesítésére kötelezett közfeladatot ellátó szerv felelőssége, feladata annak eldöntése, hogy az adatigénylő milyen feltételezett célra használja majd fel az adatokat. Ez az információszabadság olyan korlátozását jelentené, amely egy többszörösen eshetőleges feltételezésen alapul.

A Hatóság tájékoztatást nyújtott arról, hogy a közfeladatot ellátó szervek sem a közérdekű, sem pedig a közérdekből nyilvános személyes adatok esetében nem vizsgálhatják az adatigénylés, továbbá az adatok felhasználásának célját. Az adatkezelő nem feltételezhet rosszhiszeműséget az adatigénylő részéről, valamint ez nem lehet kihatással az adatigénylés teljesítésére.

Az Infotv. 28. § (1) bekezdése alapján a közérdekű adat megismerése iránt szóban, írásban vagy elektronikus úton **bárki** igényt nyújthat be.

Az adatigénylő megítélése szempontjából az sem vizsgálendő, hogy milyen minőségben jár el. Az egyszerű állampolgároktól kezdve az újságírókon át egészen a politikusokig bárki igényelhet közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat. Bizonyos közhatalmi hivatást űzőket külön törvények jogosítanak fel arra, hogy tájékoztatást kérjenek vagy információkat gyűjtsenek egyes személyektől, intézményektől. Amennyiben viszont az érintett egyén vagy szerv nem e minőségében eljárva igényel adatokat, akkor az adatok megismerésére vonatkozó kérelmet minden esetben közérdekű adatigénylésként kell kezelni és annak megfelelően eljárni.

A vonatkozó előírások az állampolgárság, cselekvőképesség tekintetben sem tesznek különbséget az igénylők között. Akár magyar, akár más állam polgára az egyén, aki közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatokat kíván megismerni, a közfeladatot ellátó szervezetet ugyanolyan kötelezettségek terhelik az információs szabadság vonatkozásában. Ugyanígy azt sem lehet vizsgálni, hogy az igénylő valós személy vagy szervezet. Egy elektronikus levélcím és a hozzátartozó név valóságát nem lehet személyazonosság vagy bírósági bejegyzés igazolásához kötni.

Az Infotv. 28. § (2) bekezdése értelmében „az adatigénylő személyes adatai csak annyiban kezelhetők, amennyiben az az igény teljesítéséhez, az igénynek a 29. § (1a) bekezdésében meghatározott szempont alapján való vizsgálatához, illetve az igény teljesítéséért megállapított költségtérítés megfizetéséhez szükséges. A 29. § (1a) bekezdésében meghatározott idő (1 év) elteltét, illetve a költségek megfizetését követően az igénylő személyes adatait haladéktalanul törölni kell.”

A Hatóság tájékoztatta a Zrt.-t arról, hogy az Infotv. 28. § (1)-(2) bekezdéseiben foglaltak nem adnak felhatalmazást arra, hogy az adatigénylő személyének beazonosításához kösse a Zrt. az adatigénylés teljesítését.

Összefoglalva a fent előadottakat, a Zrt. jogsértően járt el akkor, amikor az adatigénylés teljesítésének függvényeképp arra utasították az adatigénylőt, hogy részletesen beazonosítható módon tegye meg adatigénylését, valamint amikor 100%-os önkormányzati tulajdonú, és közpénzzel gazdálkodó szervezetként nem hivatkozással nem, illetve nem megfelelő módon teljesítette az adatigénylést.

A Hatóság a fentiekre tekintettel az Infotv. 56. § (1) bekezdése alapján felszólította a Zrt.-t arra, hogy 15 napon belül bocsássa az adatigénylő rendelkezésére az általa igényelt adatokat a Hatóság állásfoglalásának megfelelően, valamint a jövőben tartózkodjon a teljes személyazonosság megkövetelésétől az adatigénylők kilétével kapcsolatban.

A Hatóság NAIH/2017/3853/2/V. ügyiratszámú felszólítására küldött válaszában a Zrt. vezérigazgatója arról tájékoztatta a Hatóságot, hogy a felszólításában foglaltakkal nem ért egyet. A Zrt. álláspontja szerint ugyanis a közérdekű adat „védelme” legalább olyan szintig szükséges, hogy a „bárki” fogalomkörbe tartozó személy azonosítható legyen. Tájékoztatta a Hatóságot továbbá arról is, hogy magánvállalkozások és jogi személyek bérleti díja nem közérdekű adat, annak kiadása az érintettek hozzájárulása nélkül nem lehet indokolt. Konkrét üzletek bérleti díja véleménye szerint nem adható ki, az számára a saját titkát is képezi, nem minősülhet közérdekű adatnak. A szerződéseket ki tudja adni akként, ha mind a szerződő fél nevét, mind pedig a szerződés összegét kitakarja.

A Hatóság tájékoztatta a Zrt.-t arról, hogy nem tartja elfogadhatónak a Zrt. válaszlevelét a felszólítással kapcsolatban, valamint fenntartja korábbi, NAIH/2017/3853/2/V. ügyiratszámú felszólításában foglaltakat, melyhez az alábbi kiegészítést tette. Az Infotv. 27. § (3) bekezdése értelmében – főszabály szerint – a központi költségvetés felhasználásával, költségvetést érintő juttatással összefüggő adatok közérdekből nyilvános adatnak minősülnek, még akkor is, ha a közfeladatot ellátó szervek magántulajdonban lévő gazdasági társasággal vagy természetes személlyel kötnek szerződést. Az Infotv. 27. § (3)-(3b) bekezdései – a korábbi „üvegseb-szabályok”

tartalmát megtartva – közérdekből nyilvános adatnak minősítik a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal történő rendelkezéssel, annak megterhelésével az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adatot, valamint azt az adatot, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli.

A fentiekre tekintettel a Hatóság felhívta a Zrt. figyelmét arra, hogy az Infotv. 27. § (3)-(3b) bekezdései értelmében sem a Zrt. mint közfeladatot ellátó, valamint közpénzzel gazdálkodó 100%-os önkormányzati tulajdonú szerv, sem a vele szerződő felek nem hivatkozhatnak üzleti titokra az adatigénylés teljesítésekor, kizárólag a védett ismereteket (a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:47. § (2) bekezdés) lehet az Infotv. 30. § (1) bekezdése alapján felismerhetetlenné tenni az adatigénylés teljesítése során.

A Hatóság tájékoztatta továbbá arról is a Zrt.-t, hogy a hatályos jogszabályok szerint a közfeladatot ellátó, valamint közpénzből gazdálkodó szervek kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó minden adat közérdekű, függetlenül attól, hogy nyilvánosságuk korlátozott-e, és az egyes dokumentumok vonatkozásában nem az iratelv, hanem az adatelv érvényesül. Ez valójában azt jelenti, hogy egy-egy dokumentumon belül lehetnek személyes adatok, minősített adatok, védett ismeretek, üzleti titok, illetve döntéselőkészítő adatok, azonban ezekre mint az adatigénylő által nem megismerhető adatokra való hivatkozással nem lehet megtagadni egy teljes dokumentumra irányuló adatigénylés teljesítését, hanem az Infotv. 30. § (1) bekezdése alapján a másolaton a meg nem ismerhető adatokat felismerhetetlenné kell tenni.

Az Alkotmánybíróság a 34/1994. (VI. 24.) számú határozatában a következőket fejtette ki: *„A közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos jog, mint a kommunikációs alapjogok egyik nevesített joga – ahogy erre az Alkotmánybíróság a fentiekben utalt – nem korlátozható alapjog ugyan, de a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának egyik feltételeként és annak részeként kitüntetett alkotmányos védelemben részesül. Ez azt jelenti, hogy az információszabadságot korlátozó törvényeket is megszorítóan kell értelmezni, mert az információszabadság, a közhatalom gyakorlásának nyilvánossága, az állam és a végrehajtó hatalom tevékenységének átláthatósága, ellenőrizhetősége feltétele a bírálathoz való jogának, a kritika szabadságának, a szabad véleménynyilvánításnak. Ez az alapjog tehát – az alkotmányos korlátok megítélésével összefüggésben – legalább annyi alkotmányos védelmet élvez, mint az „anyajog”, a véleménynyilvánítás szabadságjoga. 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.”*

A Hatóság a fentiekre tekintettel az Infotv. 56. § (1) bekezdése alapján ismételt felszólította a Zrt.-t arra, hogy 15 napon belül bocsássa az adatigénylő rendelkezésére az általa igényelt adatokat a Hatóság NAIH/2017/3853/2/V. ügyiratszámú, valamint NAIH/2017/2853/5/V. ügyiratszámú állásfoglalásának megfelelően, illetve a jövőben tartózkodjon a teljes személyazonosítás megkövetelésétől az adatigénylők kérésével kapcsolatban.


A fentiek alapján – tekintettel arra, hogy a Zrt. a Hatóság utolsó felszólítására már nem válaszolt, valamint sem álláspontját, sem pedig gyakorlatát nem közelíti a Hatóság állásfoglalásaihoz – a Hatóság az ügyben 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 tette. 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 információszabadsághoz fűződő joggal összefüggő jogsérelem orvoslására, és a közvélemény figyelmének felhívására, valamint a jövőbeni hasonló jogsértések elkerülésére.

Budapest, 2018. március „14”

Üdvözlettel:




Dr. Péterfalvi Attila
elnök
c. egyetemi tanár