



Ügyszám: NAIH/2018/1587/V.
Előzmény: NAIH/2017/1491/V.

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

jelentése

a Püspökszilágyi Általános Művelődési és Nevelési Központ által nem teljesített
közérdekű adatigényléssel kapcsolatban

Egy állampolgár beadvánnyal fordult a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság), melyben a Püspökszilágyi Általános Művelődési és Nevelési Központ (a továbbiakban: ÁMK) által nem teljesített közérdekű adatigényléssel kapcsolatban fogalmazta meg panaszát.

Az adatigénylő az adatigénylés pontos tárgyát az alábbi három kérdésre vonatkozólag jelölte meg:

- 1) A 2016. év során az ÁMK alkalmazott-e nyelvtanárt, illetve fejlesztő pedagógust?
- 2) Amennyiben igen, úgy hány főt, és részükre személyenként milyen összeg került kifizetésre?
- 3) Amennyiben történt kifizetés, úgy az az ÁMK költségvetéséből, vagy Püspökszilágyi Község Önkormányzata által biztosított külön juttatásból történt?

Az adatigénylő tájékoztatása szerint az ÁMK nem, illetve nem megfelelően teljesítette a közérdekű adatigénylést.

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 tájékoztatást kért az ügygel kapcsolatban az ÁMK-tól.

A Hatóságnak a NAIH/2017/1491/2/V. ügyiratszámú megkeresésére küldött válaszában az ÁMK vezetője válaszlevelében előadta, hogy az ÁMK fenntartója Püspökszilágyi Község Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat). Az ÁMK önálló költségvetési szerve az Önkormányzatnak, de nem önállóan gazdálkodó szerve. Ebből adódóan minden hivatalos irat, ami az ÁMK működéséhez szükséges, a fenntartó intézmény székhelyén található. Mivel az intézmény vezetője nem a hivatalban dolgozik, hanem az ÁMK székhelyén, ott nem találhatóak meg az adatigénylő által kért iratok. Minden költségvetési irat a Püspökszilágyi Polgármesteri Hivatalban található meg.

A Hatóság felhívta az ÁMK figyelmét arra, hogy a Hatóság korábbi, NAIH/2017/1491/4/V. ügyiratszámú felszólításával már megkereste az ÁMK-t, mely felszólítást az ÁMK munkatársa 2017. július 21-én – a Hatósághoz visszaérkező tértivevény tanúsága szerint – át is vett, azonban az abban meghatározott határidő eredménytelen eltelte, valamint az

ÁMK részéről válaszlevél megküldés hiánya miatt szükségessé vált az ÁMK ismételt megkeresése.

Ezt követően a Hatóság ismételt felszólítást küldött az ÁMK részére a NAIH/2017/1491/5/V. ügyiratszámú levelében, azonban az abban meghatározott határidő is eredménytelenül telt el, függetlenül attól, hogy az ÁMK munkatársa azt 2017. október 11-én átvette.

Az ügygel kapcsolatban a Hatóság állásfoglalása a következő.

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 Alkotmánybíróság a 25/2014. (VII. 22.) AB határozatban továbbá egy, a Vértesi Erőmű Zrt.-hez érkezett adatigényléssel kapcsolatban mindenkire nézve kötelező erővel erősítette meg, hogy az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül. E döntés értelmében a transzparencia követelménye általánosságban kiterjed az állami vagyonnal gazdálkodó szervekre és személyekre, amely a közpénzek, az állami vagyon működtetésének átláthatóságát biztosítja.

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) bekezdése szerint közérdekből nyilvános adat a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata, valamint azok a személyes adatai, amelyek megismerhetőségét törvény előírja. A közérdekből nyilvános személyes adatok a célhoz kötött adatkezelés elvének tiszteletben tartásával terjeszthetők.

Az adatkezelés célja ezen adatok tekintetében ugyanaz, mint a közérdekű adatok nyilvánosságának és a 26. § (2) bekezdés célja: 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) bekezdés alapján kezelt személyes adatok tekintetében is, azok nem használhatók fel visszaélésükre, például valamely konkrét személy elleni – közfeladatával össze nem függő – személyes támadásra, vagy személyes konfliktusok kezelésére.

A Hatóság már számos állásfoglalásában foglalkozott a magánszféra és a nyilvánosság érzékeny határvonalával. 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) bekezdés alapján kezelt személyes adatok tekintetében is, azok nem használhatók fel

visszaélésszerűen, 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 érdekelttségét igazolnia, hanem a köz szolgálatára rendelt szervnek kell indokolnia – törvényi okok fennállását bizonyítva – az igényelt információ esetleges megtagadását”.*

A Hatóság felhívta az ÁMK figyelmét azonban arra, hogy a közérdekből nyilvános adatok terjesztéséhez szükség van olyan célra, amely nélkül azok nyilvánosságra hozatala korlátozott. A közérdekből nyilvános személyes adatok terjesztése esetén a célhoz kötöttség elvének tiszteletben tartása mellőzhetetlen.

A közérdekből nyilvános személyes adatok 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 (mivel személyazonosításhoz nem köthető az adatigénylés) milyen feltételezett célra használja majd fel az adatokat. Ez az információszabadság olyan korlátozását jelentené, amely egy többszörösen eshetőleges feltételezésen alapul.

A Hatóság tájékoztatta az ÁMK-t 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.

A Hatóság a fentiekén túlmenően felhívta az ÁMK figyelmét arra is, hogy nem tartja elfogadható magyarázatnak az ÁMK álláspontját az adatigényléssel kapcsolatban, ezért a Hatóság véleménye értelmében jelen helyzetben az ÁMK-nak magának kellett volna bekérnie a rá vonatkozó kért dokumentumokat az Önkormányzattól. Nem méltányolható az a magyarázat, mely alapján a válaszait alátámasztó dokumentumok másolatait nem adta ki az ÁMK pusztán azért, mert nem kérte át azokat az Önkormányzattól.


Mindezekre tekintettel az Infotv. 56. § (1) bekezdése alapján a Hatóság két alkalommal is felszólította (NAIH/2017/1491/4/V. és NAIH/2017/1491/5/V.) az ÁMK-t arra, hogy a fenti állásfoglalásnak megfelelően teljesítse az adatigénylő közérdekű és közérdekből nyilvános adatokra vonatkozó adatigénylését. Mindezeket túl a jövőben tartózkodjon a

közérdekű és közérdekből nyilvános adatokra vonatkozó adatigénylések teljesítésekor az adatigénylő részéről történő rosszhiszeműség feltételezésétől.

A fentiekre tekintettel – figyelemmel arra, hogy az ÁMK már nem reagált a Hatóság felszólításaira sem – 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 információszabadság, és az ahhoz fűződő joggal összefüggő jogsérelem orvoslására, a közvélemény figyelmének felhívására, és a jövőbeni hasonló jogsértések elkerülésére.

Budapest, 2018. február „27”



Dr. Péterfalvi Attila
elnök
c. egyetemi tanár