



Ügyiratszám: NAIH/2015/3203/5/V.

Jelentés

a Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület Önkormányzatához érkezett, ügyvédi megbízással kapcsolatos adatokra irányuló közérdekű adatigénylés jogellenes megtagadásáról

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság), az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 38. § (3) bekezdés a) pontja alapján vizsgálatot indított, mivel egy bejelentő a Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület Önkormányzat (a továbbiakban: Önkormányzat) közérdekű adatigénylés teljesítésével kapcsolatos eljárását kifogásolta.

A bejelentő levelében előadta, hogy 2015. március 27-én elektronikus levelében közérdekű adatigényléssel fordult az Önkormányzathoz, amelyben az alábbi adatok megismerhetővé tételét kérte:

- Sándor Sz. Zsolt milyen munkát végez az Önkormányzatnak?
- Sándor Sz. Zsolt mióta áll szerződéses kapcsolatban az Önkormányzattal?
- Sándor Sz. Zsoltot milyen módon választotta ki az Önkormányzat?
- Sándor Sz. Zsolt milyen javadalmazásban részesül a munkájáért?

Kikérte továbbá a Sándor Sz. Zsolt ügyvéd és az Önkormányzat között létrejött szerződés másolatát is.

A bejelentő igénylését megismételte 2015 április 21-én, április 22-én, április 28-án és április 29-én is, azonban egyik adatigénylésére sem kapott választ az Önkormányzattól.

Az ügyben a Hatóság – az Infotv. 56. § (1) bekezdése alapján – felszólította az Önkormányzatot arra, hogy 15 napon belül bocsássa a bejelentő rendelkezésére az igényelt adatokat.

Az Önkormányzat – 2015. július 6-án kelt – válaszlevelében dr. Sélley Zoltán jegyző arról tájékoztatta a Hatóságot, hogy „a kért adatok kiadásának ügyében jogi szakértőt” bízott meg, akinek szakvéleménye alapján arra a megállapításra jutott, hogy a bejelentő által kért adatok nem közérdekből nyilvános adatok, ezért azokat az Önkormányzat nem köteles kiadni.

A Hatóság megállapítja, hogy a felszólítás alapján a jogsérelem orvoslására nem került sor. A Hatóság ugyanakkor az abban kifejtett, alább részletezett megállapításokat, érveket továbbra is fenntartja. A Hatóság ezért az Infotv. 58. § (2) bekezdés d) pontja alapján további intézkedésként a következő, az Infotv. 59. § (3) bekezdése szerinti jelentést tesz közzé a honlapján:

1. Magyarország Alaptörvényének VI. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. Az információszabadság elsődleges rendeltetése az állam átláthatóságának biztosítása. Az Alkotmánybíróság a 32/1992. (V. 29.) AB határozata értelmében ezen alapjog „*lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és*

hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését". A közhatalmi döntéshozatalra gyakorolt ellenőrzés ugyanis csak akkor lehet sikeres és hatékony, amennyiben az állampolgárok megismerhetik a szükséges információkat.

A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog másrészt gyakran előkérdése és kiindulópontja egy másik alapjog, a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának (34/1994. (VI. 24.) AB határozat). A közéletben való részvétel, vagyis a közügyekkel, az állami és önkormányzati szervek működésével, illetve hatékonyságával kapcsolatos vélemény kialakítása és kinyilvánítása ugyanis elképzelhetetlen lenne akkor, ha az érintett szervek eltitkolhatnák, vagy a saját belátásuk szerint tehetnék hozzáférhetővé a közérdekű adatokat. *„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.”*

Az Alaptörvény 38. cikke értelmében az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. Vagyon alatt értendők többek között az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában lévő dolgok, pénzügyi eszközök, vagyoni értékkel rendelkező jogok, társasági részesedések. Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint.

Az Alaptörvény említett cikke a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának követelményét, a 39. cikk (2) bekezdése pedig a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adattá minősítését alkotmányos rangra emelte. Eszerint *„[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 vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok.”*

Az Alkotmánybíróság a 21/2013. (VII. 19.) AB határozatban kifejtette, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó információk közérdekű adatként történő alaptörvényi minősítésének célja az átláthatóság és a közélet tisztasága elvének biztosítása. *„Ez az elv – a Nemzeti hitvallásban foglaltakat figyelembe véve – nem csak a közpénzek és a nemzeti vagyona vonatkozó, hanem általában véve a közfeladatok ellátásával összefüggő adatok kezelése szempontjából is irányadó.”* Az átláthatóság és a közélet tisztasága ugyanis a polgárait szolgáló demokratikus állam működésének egészével, általánosságban a közfeladatok ellátásával kapcsolatos alaptörvényi követelmény, amelynek érvényre juttatására – többek között – a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapvető jog hivatott.

Az adatnyilvánossággal összefüggésben azonban az Alkotmánybíróság nem elégedett meg pusztán az Alaptörvény szövegének szigorú értelmezésével. A 3026/2015. (II. 9.) AB határozatban ugyanis a testület megállapította, hogy *„[a]z Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből – különösen annak utolsó mondatából – [...] egyértelműen következik, hogy a közérdekű adatszolgáltatás kötelezettsége nem függvénye annak, hogy közérdekű adatot birtokló szervezet milyen szervtípusba tartozik, milyen tulajdonban van, milyen tevékenységet folytat, a közérdekű adatszolgáltatásra irányuló kötelezettséget önmagában megteremti az a tény, hogy a szervezet közérdekű adatot birtokol.”*

A közfeladatot ellátó szervek átláthatósága több pilléren nyugszik. Az egyik legfontosabb ezek közül az Infotv. III. fejezetében szabályozott egyedi adatigénylés.

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 nyilvános adatok másik csoportjába a közérdekből nyilvános adatok tartoznak. Az Infotv. 3. § 6. pontja ebbe a körbe sorol a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adatot, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli. Közérdekből nyilvános adatok ezért akár személyes adatok is lehetnek. Az Infotv. például maga is elrendeli, hogy „*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*”, nyilvánosak [Infotv. 26. § (2) bekezdés].

A Hatóság felhívta az Önkormányzat figyelmét arra, hogy az Infotv. 27. § (3) bekezdése szerint „*[k]özérdekből nyilvános adatként nem minősül üzleti titoknak a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményel, az állami és önkormányzati vagyron 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 nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli*”. A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz – így különösen a védett ismerethez – való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét.

Az a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít, köteles e jogviszonnyal összefüggő és az Infotv. 27. § (3) bekezdése alapján közérdekből nyilvános adatra 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. Ha a tájékoztatásra kötelezett a tájékoztatást megtagadja, a tájékoztatást igénylő a tájékoztatásra kötelezett felett törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárását kezdeményezheti [Infotv. 27. § (3a)-(3b) bekezdések].

A fentiekből következően a bejelentő megismerheti a Sándor Sz. Zsolt ügyvéd és az Önkormányzat között létrejött szerződés tartalmát, feltételezván, hogy az nem tartalmaz védett adatokat.

Az Infotv. 26. § (1) bekezdése írja elő közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségének általános kötelezettségét. Eszerint az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse.

Az Infotv. 28. § (1) bekezdése értelmében „közérdekű adat megismerése iránt szóban, írásban vagy elektronikus úton **bárki** igényt nyújthat be. A **közérdekből nyilvános adatok megismerésére** a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.” A közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az igény tudomására jutását követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül tesz eleget [Infotv. 29. § (1) bekezdés].

Az Infotv. 30. § (2) bekezdése kimondja, hogy az adatigénylésnek közérthető formában és – amennyiben ezt az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv aránytalan nehézség nélkül teljesíteni képes – az igénylő által kívánt technikai eszközzel, illetve módon kell eleget tenni. „Ha a kért adatot korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozták, az igény teljesíthető az adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is.”

A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerésére irányuló igények teljesítése ugyanakkor bizonyos, az Infotv.-ben pontosan körülhatárolt esetekben szükségessé teszi a közfeladatot ellátó szerv és az adatigénylő együttműködését. Ilyen például az az Infotv. 28. § (3) bekezdésében foglalt eset, amely lehetővé teszi, hogy nem egyértelmű adatigénylés esetén a közfeladatot ellátó szerv felhívja az igénylőt igényének pontosítására. Továbbá, ha az adatigénylés jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adatra vonatkozik, a legfeljebb 15 napos határidő egy alkalommal még 15 nappal meghosszabbítható. Erről az igénylőt az igény kézhezvételét követő 8 napon belül tájékoztatni kell [Infotv. 29. § (2) bekezdés].

Az Infotv. 29. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről, annak tárolási módjától függetlenül az igénylő másolatot kaphat. A Hatóság ezzel kapcsolatban felhívja szíves figyelmét arra, hogy a magyar jogrendszerben az egyes dokumentumok vonatkozásában azonban nem az iratelv, hanem az adateelv érvényesül. Ez azt jelenti, hogy egy dokumentum egésze nem minősülhet döntést előkészítőnek, hanem kizárólag az abban szereplő adatok. Ez magából az Alaptörvényből és az Infotv. fogalomhasználatából is egyértelműen következik. Következésképpen, amennyiben a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni [Infotv. 30. § (1) bekezdés].

Az információszabadság mint alapjog nem abszolút jellegű. Ez azt jelenti, hogy korlátozásnak vethető alá, illetve bizonyos esetekben akár ki is zárható a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismerhetősége. A nyilvánosság korlátozásának eseteit az Infotv. 27. és 30. §-a tartalmazza. Az információszabadság törvényes korlátai a következők:

- nem közérdekből nyilvános személyes adatok;
- minősített adatok [Infotv. 27. § (1) bekezdés];
- bizonyos, törvényben meghatározott érdekek védelme miatt meg nem ismerhető adatok [Infotv. 27. § (2) bekezdés];
- üzleti titok [Infotv. 27. § (3)-(3b) bekezdés];
- védett ismeret [Ptk. 2:47. §];

- az Európai Unió jelentős pénzügy- vagy gazdaságpolitikai érdekének védelme miatt, uniós jogi aktus alapján meg nem ismerhető adatok;
- döntés megalapozását szolgáló adatok;
- a közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, illetve tételes ellenőrzésére irányuló adatigénylés [Infotv. 30. § (7) bekezdés].

A közfeladatot ellátó szervezeteknek azonban igen jelentős kötelezettségei vannak az adatigénylés megtagadása esetén is. Az Infotv. 30. § (3) bekezdése előírja, hogy „[a]z igény teljesítésének megtagadásáról, annak indokaival, valamint az igénylőt e törvény alapján megillető jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatással együtt, 8 napon belül írásban vagy – ha az igényben elektronikus levelezési címét közölte – elektronikus levélben **értesíteni kell** az igénylőt”.

Az Alaptörvény és az Infotv. idézett rendelkezéseire figyelemmel megállapítható, hogy az Önkormányzat megsértette bejelentő közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogát azáltal, hogy nem teljesítette az említett adatok megismerésére irányuló igényét, illetőleg hogy a teljesítés megtagadásának esetleges indokairól és a jogorvoslati lehetőségekről a bejelentőt nem értesítette.

2. Az Önkormányzat – 2015. július 6-án kelt – válaszlevelével kapcsolatban a Hatóság a felidézi, hogy az Infotv. 56. § (2) bekezdése értelmében amennyiben az érintett közfeladatot ellátó szerv nem ért egyet az Infotv. 56. § (1) bekezdése alapján kibocsátott felszólítással, „**álláspontjáról a felszólítás kézhezvételétől számított harminc napon belül írásban tájékoztatja a Hatóságot**”.

A Hatóság megállapítja, hogy az Önkormányzat válaszlevele nem tartalmazta sem a felkért szakértő nevét, beosztását és szakterületét, sem pedig a szakértő által kiadott véleményének másolatát. A Hatóság továbbá megjegyzi, hogy a magyar jogrend nem ismeri a „jogi szakértő” fogalmát. A jelentősebb eljárásjogi jogszabályok – így a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény és a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény – sem tartalmazzák ezt a kifejezést. A Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara honlapján elérhető adatbázisban sem találhatók jogi szakértők.¹

A fentiekre tekintettel a Hatóság nem tudja érdemben figyelembe venni az Önkormányzat válaszlevelében kifejtett álláspontját.

3. A Hatóság továbbá hangsúlyozza, hogy az Infotv. 27. § (3) bekezdése abból a célból veszi ki az üzleti titoknak minősülő információk köréből az ott felsorolt adatokat, hogy biztosítsa – többek között – a helyi önkormányzatok pénzügyi, gazdasági kapcsolatainak a társadalmi nyilvánosság követelményei szempontjából kiemelkedő fontosságú nyitottságát és átláthatóságát. Ebből következően egy helyi önkormányzat által megbízott ügyvédi iroda – e jogviszonyára tekintettel végzett – tevékenységére vonatkozó vagy annak ellátásával összefüggésben keletkezett információk közérdekű és közérdekből nyilvános adatoknak minősülnek, amelyek megismerésére bárki jogosult.

¹ <http://miszk.hu/igazsagugyi-szakertoi-nevjegyzek>.

Az Önkormányzat tehát köteles eleget tenni a Sándor Sz. Zsolt ügyvéd által az Önkormányzat részére végzett munkával, a közte és az Önkormányzat között fennálló jogviszony hosszával, a megbízás körülményeivel, az elvégzett munkáért cserébe kapott javadalmazással összefüggő adatok, illetőleg a Sándor Sz. Zsolt ügyvéd és az Önkormányzat között létrejött szerződés tartalmának megismerésére irányuló közérdekű adatigénylésnek.

A Hatóság bízik abban, hogy a fenti jelentés alkalmas lesz az ügyben az információszabadsághoz fűződő joggal összefüggő jogsérelem orvoslására és a jövőbeni hasonló jogsértések elkerülésére.

Budapest, 2015. július 31.

Üdvözlettel:


Dr. Péterfalvi Attila
elnök
c. egyetemi tanár