



Ügyszám: NAIH/2017/606/4/V.
(NAIH/2016/3814/14/V.)

Jelentés a Püspökszilágy Településfejlesztési és Üzemeltetési Kft. információszabadsággal kapcsolatos jogsértő eljárásáról

Egy állampolgár bejelentéssel fordult a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság), amelyben azt kifogásolta, hogy a Püspökszilágy Településfejlesztési és Üzemeltetési Kft. (a továbbiakban: Kft.) nem teljesítette közérdekű adatigénylését.

A bejelentő 2016. április 28-án – a KiMitTud portálon keresztül – elektronikus adatigényléssel fordult a Kft.-hez, amelyben a társaság által megkötött vállalkozási és alvállalkozási szerződéseket és teljesítési igazolásokat rendelkezésre bocsátását kérte.¹ A Kft. azonban – a bejelentő 2016. május 14-i keltezésű figyelmeztetése ellenére – a mai napig nem teljesítette az adatigénylést.

A bejelentő tájékoztatta a Hatóságot a Kft. által egy korábbi közérdekű adatigénylés megtagadása kapcsán adott válaszáról, amelyben a következőket fejtette ki a társaság:

„Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 12. § alapján a közadat szolgáltatás kizárólag közhivatalokra, és közfeladatot ellátó vállalkozásokra vonatkozik. Mivel a Kft. semmilyen közfeladatot nem lát el, így az ön közadat igénylését elutasítom.

Kérem, a továbbiakban több közadat igényléssel a Kft. felé ne forduljon!”²

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, amelynek során az alábbi megállapításokat tette – 2016. június 30-án kelt – állásfoglalásában:

1. A Hatóság 2016. május 9-én állásfoglalást bocsátott ki a Magyarország 2017. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló T/10536. számú törvényjavaslat tervezetével összefüggésben.³ Az állásfoglalás 1. és 2.1. pontjaiban foglaltakat a Hatóság jelen ügy szempontjából is irányadónak tartotta.

1.1. 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 sorolja a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adatot, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény

¹ http://kimittud.atlatszo.hu/request/vallalkozasi_es_alvallalkozasi_s#outgoing-10299.

² http://kimittud.atlatszo.hu/request/jatszoter2_2#incoming-9823.

³ <http://naih.hu/files/2016-3145-2-J.pdf>.

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].

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 beérkezését követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül tesz eleget [Infotv. 29. § (1) bekezdés].

Az Infotv. 29. § (3) bekezdése szerint az igénylő másolatot kaphat az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről, annak tárolási módjától függetlenül. Ha 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 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.”

1.2. Az információs szabadság 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 információs szabadság 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 [Infotv. 27. § (5)-(6) 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”.

1.3. A Kft. a nyilvánosan elérhető cégszerűségi adatok értelmében Püspökszilágy Községi Önkormányzat 100 %-os tulajdonában álló gazdasági társaság. E minőségéből következően a Püspökszilágy Kft. az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény, valamint a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek minősül, amelynek vagyonára és annak felhasználására vonatkozó minden információ közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatnak minősül. Ezen adatok megismerhetővé tétele tekintetében a társaság az Infotv.-ben foglaltak szerint köteles eljárni.

A fentiekre tekintettel a Hatóság megállapította, hogy a Kft. megsértette a 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 őt nem értesítette.

A Hatóság a fentiekre tekintettel az Infotv. 56. § (1) bekezdése alapján felszólította a Kft.-t arra, hogy 15 napon belül bocsássa a bejelentő rendelkezésére az általa igényelt adatokat, vagy tájékoztassa őt az adatigénylés megtagadásának indokairól.

A Hatóság végezetül felhívta a Kft. figyelmét arra, hogy – az Infotv. 30. § (1) bekezdése értelmében – 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. Így például nem kell az adatigénylő rendelkezésére bocsátani a szerződő felek képviselőjében eljáró személyek anyja nevét, illetőleg – természetes személy fél tekintetében – a bankszámlaszámát. Ez azonban nem eredményezheti a teljes dokumentum felismerhetetlenné tételét, a közérdekű adatigényléseket ugyanis mindenkor közérthető formában kell teljesíteni.

2. A 2016. július 27-én kelt válaszelevelében a Kft. ügyvezetője kifejtette, hogy a bejelentő *„által kért adatigénylések száma egyre több, illetve legtöbbször igen összetett és átfogó adatigénylésekről van szó”*. Ezek az adatigénylések *„nem határoznak meg konkrét célt, vagy olyan szándékot, amelyhez bármilyen közelebbi cél, vagy közérdek volna köthető”*. Álláspontja szerint az említett közérdekű adatigénylések mögött *„személyes érintettség”, „személyes sértettség áll”,* amely nem fér össze az információszabadság Alaptörvényben, illetve az Infotv.-ben biztosított rendeltetésével. *„Az ilyen motivációjú személyek által vezérelt joggyakorlás nyilvánvalóan nem felel meg az alanyi jog társadalmi rendeltetésének, azaz az ilyen joggyakorlás joggal való visszaélésnek minősül”*.

A konkrét adatigényléssel kapcsolatban előadta, hogy a Püspökszilágy község aljegyzőjével folytatott egyeztetés során tudomására jutott, hogy a település korábban már a bejelentő rendelkezésére bocsátotta az általa megismerni kívánt dokumentumokat. A Kft. továbbá nem kötött olyan alvállalkozói szerződéseket, amelyeket a bejelentő rendelkezésére kellett volna bocsátania. Ebből kifolyólag *„teljesen feleslegesnek”* tartotta a bejelentő rendelkezésére álló dokumentumokat ismételtelen elküldeni a részére.

2.1. A fentiekkel kapcsolatban a Hatóság – 2016. augusztus 30-án kelt állásfoglalásában – felhívta a Kft. figyelmét arra, hogy az információszabadság alkotmányos alapjog, ezért az a megismerés és terjesztés indokaira tekintet nélkül biztosított az Alaptörvény által. A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerése, valamint a közérdekű adatok terjesztése nem célhoz kötött. Ez azt jelenti, hogy ezen adatok megismerésének semmilyen érintettség vagy érdek nem feltétele. Így a pusztán kíváncsiság éppúgy megfelelő motivációja lehet az adatigénylésnek, mint az, ha valaki az így megismert közérdekű adatot a közéleti véleménynyilvánítása során terjeszteni kívánja. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság a 32/1992. (V. 29.) AB határozatában kifejtette: *„Nem a polgárnak kell az információszabadság iránti érdeklődését igazolnia, hanem a köz szolgálatára*

rendelt szervnek kell indokolnia – törvényi okok fennállását bizonyítva – az igényelt információ esetleges megtagadását.”

A közérdekből nyilvános személyes adatok terjesztését azonban csak a célhoz kötött adatkezelés elvének tiszteletben tartásával lehet végezni. Az Infotv. 4. § (1) bekezdése értelmében személyes adat kizárólag meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében kezelhető. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie az adatkezelés céljának, az adatok felvételének és kezelésének tisztességesnek és törvényesnek kell lennie. Ez a nyilvános személyes adatok esetében azt jelenti, hogy azokat kizárólag az ellátott közfeladat ellenőrzésével, annak átláthatóvá tételével kapcsolatban, vagy pedig a demokratikus közvélemény formálása céljából – a véleménynyilvánítás szabadságának keretei között – szabad csak felhasználni. E megkötés nem minden közérdekből nyilvános adatra, hanem csak a közérdekből nyilvános személyes adatokra vonatkozik. Ráadásul nem az adatok megismerésére, hanem azok terjesztésére.

A közfeladatot ellátó szervek sem a közérdekű, sem pedig a közérdekből nyilvános személyes adatok esetében nem tehetik vizsgálat tárgyává az adatigénylés, vagy az adatok felhasználásának célját. Előbbi kitétel egyértelműen következik az információs szabadság rendeltetéséből. A közérdekből nyilvános személyes adatok esetében a célhoz kötöttség követelménye biztosítja a közfeladatot ellátó, vagy a közfeladatot ellátó szervek feladatkörében eljáró személyek magánszférájának védelmét. Ez azonban nem jelenthet további ellenőrzési vagy felügyeleti jogkört az érintett szerv részéről. Önmagában a vonatkozó előírások biztosítják a két információs jog egyensúlyát.

2.2. A Hatóság továbbá felhívta a Kft. figyelmét arra, hogy az Infotv. 28. § (2) bekezdése szerint *„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 elteltét, illetve a költségek megfizetését követően az igénylő személyes adatait haladéktalanul törölni kell”.*

Az Infotv. idézett rendelkezéséből következően a társaság csak alábbi célokból kezelhette volna a bejelentő személyes adatait:

- az igényelt adatok rendelkezésre bocsátása;
- a teljesítés megtagadásának indokairól szóló tájékoztatás;
- költségtérítés megfizetése.

Az adatigénylő személyes adatainak – az Infotv. 28. § (2) bekezdésében meghatározottakon kívüli – eltérő célból történő kezelése azonban sérti az Infotv. 4. § (1) bekezdése szerinti célhoz kötött adatkezelés követelményét. Ebbe a körbe tartozik az is, hogy a társaság felvette a kapcsolatot a város aljegyzőjével és egyeztetést folytatott vele a bejelentő által korábban megismert adatokkal összefüggésben.

A Hatóság ezért megállapította, hogy a Kft. megsértette a bejelentő személyes adatok védelméhez fűződő jogát azáltal, hogy az Infotv. 28. § (2) bekezdésében meghatározott céltól eltérően kezelte személyes adatait.

2.3. A Hatóság végezetül megállapította, hogy a Kft. továbbra sem bocsátotta a bejelentő rendelkezésére az általa megismerni kívánt adatokat, ezért a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog sérelme továbbra is fennáll.

A Hatóság ezért az Infotv. 56. § (1) bekezdése alapján egyrészt felszólította a Kft.-t arra, hogy – a jövőbeli jogsértések elkerülése érdekében – kizárólag az Infotv. 28. § (2) bekezdésében meghatározott célokból kezelje a közérdekű adatigénylők személyes adatait. Továbbá ismételten felszólította a Kft.-t arra, hogy tegyen eleget az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségeinek.

A Hatóság végezetül tájékoztatta a Kft.-t arról, hogy – az Infotv. 3. § 5. pontjának megfogalmazásából következően – a társaság nem köteles a bejelentő rendelkezésére bocsátani olyan adatokat, amelyek nincsenek a kezelésében. Ebbe a körbe tartoznak a válaszlevélben említett olyan alvállalkozói szerződések, amelyeket a Kft. nem kötött meg.

3. A Hatóság a felszólítását 2016. szeptember 28-án és december 22-én kelt leveleiben is megismételte. A Kft. azonban nem tett eleget az abban foglaltaknak. A bejelentő 2017. január 19-én kelt levele szerint a jogsértő állapot továbbra is fennáll. A Hatóság ezért megállapította, hogy a felszólítás alapján a jogsérelem orvoslására nem került sor, így – az Infotv. 58. § (2) bekezdés d) pontjára tekintettel – az Infotv. 59. §-a szerinti jelentés kibocsátása mellett döntött.

Budapest, 2017. február 7

Üdvözlettel:



Dr. Péterfalvi Attila
elnök
c. egyetemi tanár