



Ügyszám: NAIH-6166-6/2023

Karácsony Gergely részére
főpolgármester

Budapest Főváros Önkormányzata
Budapest
Városház út 9-11.
1052

Tisztelt Főpolgármester Úr!

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság) több panaszbejelentés érkezett, mely Budapest Főváros Önkormányzatának (továbbiakban: Fővárosi Önkormányzat, vagy Adatkezelő) a „**Budapesti Lakógyűlésen**” történő személyes szavazásról szóló értesítő levelekkel összefüggő adatkezelését kifogásolta.

A panaszbejelentők azt sérelmezték, hogy saját, vagy 18. éven aluli gyermekeik személyes adatait a véleménykérő Fővárosi Önkormányzat kezelte, továbbá azt, hogy személyes adataikat a Belügyminisztérium - akár az érintettek letiltó nyilatkozata ellenére is - kiadta.

A panaszbejelentések ügyében a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló (EU) 2016/679 rendelet (továbbiakban: általános adatvédelmi rendelet, vagy GDPR) 57. cikk (1) bekezdés f) pontja, illetve az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 38. § (3) bekezdésének a) pontja alapján vizsgálat indult, melynek keretében a Hatóság megkereséssel fordult a Belügyminisztériumhoz és a Fővárosi Önkormányzathoz is.

1.) A „Budapesti Lakógyűlés” előzményei, az adatkezelési tájékoztató, a csoportos adatszolgáltatási kérelem

1.) Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének (továbbiakban: Közgyűlés) Budapest Főváros Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról (továbbiakban: SZMSZ) szóló 1/2020. (II. 5.) önkormányzati rendelete 110. §-ában foglaltak szerint:

„(1) A Közgyűlés, illetve a főpolgármester kezdeményezheti, hogy a fővárosi lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező, tizennegyedik életévüket betöltött polgárok valamely, Budapest Főváros Önkormányzata feladatait érintő kérdésben a kezdeményező döntése szerint írásban, illetve a budapest.hu oldalon erre létrehozott felületen véleményt nyilvánítsanak.

(2) Az (1) bekezdés szerinti véleménynyilvánítás kötelező erővel nem rendelkezik, azonban annak eredményéről a Közgyűlést tájékoztatni kell.”

Az SZMSZ 110. §-ában foglaltak alapján Karácsony Gergely főpolgármester kezdeményezte, hogy a „Budapesti Lakógyűlés” keretében véleménynyilvánítási céllal keresse meg az önkormányzat a budapesti lakosságot. A Fővárosi Önkormányzat úgy döntött, hogy „közérdekű feladatainak” ellátása érdekében megkérdezi a 14 éven felüli lakosság véleményét, oly módon, hogy minden érintettet közvetlenül levélben keres meg.

2.) A „Budapesti Lakógyűlés”-ről szóló értesítő levelekhez mellékelte adatkezelésről szóló adatkezelési tájékoztató (továbbiakban: Tájékoztató) 4. pontja szerint:

„A Fővárosi Önkormányzat elkötelezett a részvételi alapú döntéshozatal és a lakosság minél szélesebb körű bevonása, aktiválása mellett. Ennek egyik formája az Önkormányzati SZMSZ 110. §-a szerinti budapesti párbeszéd, melynek keretében a Közgyűlés, illetve a főpolgármester kezdeményezheti, hogy a fővárosi lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező, tizennegyedik életévüket betöltött polgárok valamely, Budapest Főváros Önkormányzata feladatait érintő kérdésben a kezdeményező döntése szerint írásban, illetve a budapest.hu oldalon erre létrehozott felületen véleményt nyilvánítsanak. Az első ilyen budapesti párbeszéd, amelyet a főpolgármester kezdeményezett, a „Budapesti Lakógyűlés”. Ennek részeként a fővárosi lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező, tizennegyedik életévüket betöltött polgároknak egyedi azonosító kódokkal ellátott, a budapesti közösséget érintő kérdéseket tartalmazó levelek kerültek kiküldésre. A leveleken található egyedi azonosító kódok segítségével a lakogyules.budapest.hu oldalon, vagy a Főpolgármesteri Hivatal Ügyfélszolgálati Irodáján kizárólag erre a célra kihelyezett számítógépeken online módon válaszolhatnak az arra jogosult polgárok a feltett kérdésekre, azaz szavazhatnak azokról.”

3.) A Tájékoztató 4.1. pontja szerint a levél kiküldése céljából az érintettek név és lakcím adatait a személyi adat- és lakcímnyilvántartásból a Belügyminisztérium adta át a Fővárosi Önkormányzatnak az alábbiak szerint:

„4.1. A személyes adatokat a Fővárosi Önkormányzat csoportos adatszolgáltatás útján igényelte a Belügyminisztérium által, törvényi felhatalmazás alapján vezetett személyiadat- és lakcímnyilvántartásból. Erre a Fővárosi Önkormányzat az Nytv. 21. § a) pontja szerint, önkormányzati rendeletben (Önkormányzati SZMSZ 110. §) meghatározott feladatai ellátása érdekében jogosult. Azoknak a budapestieknek a nevét és lakcímét (lakóhelyét vagy tartózkodási helyét) kértük ki, akik 2022. december 31-ig elmúltak 14 évesek. A kérelmet a Belügyminisztérium Személyi Nyilvántartási Adatszolgáltatási és Engedélyezési Osztálya jóváhagyta és az igényelt adatokat átadta a Fővárosi Önkormányzat számára. Ezeket az adatokat más célra a Fővárosi Önkormányzat nem használja, a legszigorúbb adatvédelmi követelményeknek megfelelően, kizárólag a fenti, 4.1. pontban meghatározott célból kezeli.”

4.) Az adatvédelmi tájékoztatás lényege

- Kezelt személyes adatok: Viselt családi név; viselt utónév; érvényes budapesti lakóhelyadat (ha a címzett érvényes budapesti lakóhellyel és tartózkodási hellyel is rendelkezik, akkor csak a lakóhelye; ha budapesti lakóhellyel nem, de budapesti tartózkodási hellyel rendelkezik, akkor a budapesti tartózkodási helye); annak megjelölése, hogy a címzett 2005. január 1-jét megelőzően, vagy 2005. január 1-je és 2008. december 31-e között született; a szavazáshoz szükséges egyedi azonosító kód.

- Az adatkezelés jogalapja: „A személyes adatok kezelése a Rendelet 6. cikk (1) bekezdés e) pontján alapul, az Adatkezelőnek az Önkormányzati SZMSZ 110. § (1) bekezdésén alapuló közérdekű feladatának végrehajtása érdekében szükséges.” (Tájékoztató 4.1.pont)

- Az adatkezelés célja: A személyes adatok kezelése a Budapesti Lakógyűlés lebonyolításához - az érintettel (címezett) történő kapcsolatfelvételhez, a szavazáshoz szükséges információkat tartalmazó tájékoztató levél kiküldéséhez -szükséges.” (Tájékoztató 4.1. pontja, táblázat, második oszlopban)

- Az adatkezelés időtartama: Az Adatkezelő a személyes adatokat a szavazás lezárultát – 2023.06.18. – követő 5 napon belül igazolható módon törli. A 3.1.–3.3. pont szerinti Adatfeldolgozók a számukra átadott személyes adatokat az adatfeldolgozói tevékenység – a címzett levélküldemények legyártása, borítékolás– végrehajtását követően haladéktalanul, helyreállíthatatlan módon, igazolhatóan törlik. A 3.4. pont szerinti Adatfeldolgozó azokat a levélküldeményeket melyek kézbesítése sikertelen volt, visszaadja Adatkezelő részére, aki a szavazás lezárultát - 2023.06.18. - követő 5 napon belül igazolható módon megsemmisíti azokat.”

5.) A Tájékoztató szerint a „Budapesti Lakógyűlés” lebonyolítása során Budapest Főváros Önkormányzata és Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatala minősül adatkezelőnek. A szavazás lebonyolítása érdekében a következő adatfeldolgozókat veszik igénybe:

- Another Print Nyomdaipari Kft.; adatfeldolgozói tevékenység: címzett levélküldemények legyártása
- Magic Digital Kft.; adatfeldolgozói tevékenység: címzett levélküldemények legyártása
- CREVOCORP Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.; adatfeldolgozói tevékenység: borítékolás
- BKM Budapesti Közművek Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság; adatfeldolgozói tevékenység: a levélküldemények címzettek részére történő kézbesítésével kapcsolatosan egyes szervezési, logisztikai és toborzási, illetve egyéb HR-adminisztrációval kapcsolatos feladatokban való közreműködés
- Publicus Kft.; adatfeldolgozói tevékenység: ügyféltájékoztatás (call center)

Az Adatkezelő az I.4.) pontban felsorolt személyes adatok megismerésére vonatkozóan csoportos adatszolgáltatási kérelmet (továbbiakban: Kérelem) nyújtott be (ikt.sz.: 30/54-7/2023; érk.:2023. január 27.), melyet utóbb pontosított. A BM a határozatában (BMSZAE/133/2023) az adatigénylésnek helyt adott.

Ezek alapján az igényelt és a BM által szolgáltatott adatok a következők:

A Budapesten érvényes bejelentett lakóhellyel, ennek hiányában érvényes bejelentett tartózkodási hellyel rendelkező 2005. január 1-jét megelőzően, vagy 2005. január 1-je és 2008. december 31-e között született polgárok név- és lakcímadatai.

Határozatában a BM előírta, hogy az Adatkezelő a kiskorú személy részére megküldött borítékra a címzett neve után tüntesse fel a „törvényes képviselője” szöveget.

6.) Az Adatkezelő által a „Budapesti Lakógyűlés” keretében feltett kérdések:

1. kérdés:

Amióta a Fővárosi Önkormányzatnak ellenzéki vezetése van, a kormány egyre több pénzt von el a Fővárostól. A legnagyobb mértékű elvonás összegét pár év alatt több mint a tízszeresére emelte a kormány. Tarlós István főpolgármesterségének utolsó teljes évében még 5, idén már 58 milliárdot kellene fizetni.

Ön szerint mi lenne az igazságos?

- Ha a jelenlegi városvezetés is csak annyi elvonást fizetne, mint az előző
- Ha maradna a több mint tízszeresére emelt kormányzati elvonás

(További hivatkozásokban: 1. sz. kérdés)

2. kérdés

A kormányzati elvonások miatt a Főváros nem tudja minden költségét kifizetni. Döntenie kell, hogy vagy a kormányzati elvonások befizetését függeszti fel, vagy csökkenti a járatok számát a közösségi közlekedésben, tehát hogy kevesebb buszt, metró, villamost működtet.

Ön szerint ebben a helyzetben mit tegyen a városvezetés?

- Függeszse fel a kormányzati elvonások befizetését
- Csökkentse a járatok számát a közösségi közlekedésben

(További hivatkozásokban: 2. sz. kérdés)

3. kérdés

A Főváros a súlyos pénzügyi megszorítások ellenére is felújítja a Lánchidat. A kormány határozatában vállalta, hogy 6 milliárd forinttal hozzájárul a beruházáshoz. Bár a felújítás hamarosan kész, a kormány még egy forintot se küldött.

Ön szerint ebben a helyzetben mit kellene tennie a kormánynak?

- Vállalásának megfelelően járuljon hozzá a Lánchíd felújításához
- Vonja vissza határozatát, és ne adjon pénzt a felújításra

(További hivatkozásokban: 3. sz. kérdés)

4. kérdés

A Lánchídon a felújítás előtt jelentősek voltak a dugók, hiszen a híd és a környezete nem ekkora forgalomra voltak tervezve. Jelenleg a taxik és kétkerekűek mellett csak a buszok hajthatnak rá, ezek viszont sokkal sűrűbben és dugók nélkül közlekednek. A felújítás végével pedig hamarosan a gyalogosok is újra átkelhetnek a hídon.

Ön szerint milyen legyen a közlekedés a Lánchídon?

- Továbbra is sűrűn és dugók nélkül járhassanak a buszok
- A felújítás előtti, a jelentős dugók ellenére is

(További hivatkozásokban: 4. sz. kérdés)

II. A Hatóság vizsgálatának iránya

1.) Az általános adatvédelmi rendelet 4. cikk 1. pontja alapján *„személyes adat: azonosított vagy azonosítható természetes személyre („érintett”) vonatkozó bármely információ; azonosítható az a természetes személy, aki közvetlen vagy közvetett módon, különösen valamely azonosító, például név, szám, helymeghatározó adat, online azonosító vagy a természetes személy testi, fiziológiai, genetikai, szellemi, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára vonatkozó egy vagy több tényező alapján azonosítható.”*

Az Adatkezelő által megismert és kezelt - az 1.7.) pont szerinti - adatok az általános adatvédelmi rendelet 4. cikk 1. alpontja alapján személyes adatoknak minősülnek.

A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. tv. (továbbiakban: Nytv.) 5. § (7) bekezdésének b) pontja szerint csoportos adatszolgáltatás az adatigénylő által vagy jogszabályban meghatározott szempontok szerint képzett csoportba tartozó polgárok adatainak rendszeres vagy eseti közlése. Az adatigénylést a Belügyminisztérium teljesíti, melynek szempontjából csoportos adatszolgáltatás az adatigénylő által vagy jogszabályban meghatározott szempontok szerint képzett csoportba tartozó polgárok nyilvántartott adatainak meghatározott tartalmú közlése.

Az Nytv. 18. § (4) bekezdésében foglaltak alapján az adatszolgáltatás helyett a kérelmező bármely járási hivatalnál és a kijelölt kormányhivatalnál igényelheti, hogy kapcsolatfelvétel céljából a járási hivatal, vagy a kijelölt kormányhivatal az általa megjelölt személyt, személyi kört keresse meg és

- kérje írásos hozzájárulását ahhoz, hogy név- és lakcím adatait a kérelmező rendelkezésére bocsássa, vagy
- arról értesítse, hogy a kérelmezőt közvetlen keresse meg, ha vele a kapcsolatot fel kívánja venni.

Az Nytv. 21.§ a) pontja szerint a helyi önkormányzatok szervei törvényben, vagy önkormányzati rendeletben meghatározott feladataik ellátásához jogosultak a 17.§ (2) bekezdésének b) pontja szerinti adatokat igényelni.

A kérelem benyújtásakor az Adatkezelő nem jelezte, hogy az érintettek (megszólítani kívánt kiskorúak és felnőttek) esetében az Nytv. 18.§ (4) bekezdése szerinti közvetlen kapcsolatfelvételi eljárás jogintézményét igénybe venné, a személyes adatok közvetlen kikérése helyett.

2.) A Hatóság az eljárás során a BM és az Adatkezelő adatkezelését egyaránt vizsgálta.

III. Az adatkezelés jogalapja és a célhoz kötöttség

1.) Az általános adatvédelmi rendelet 5. cikk (1) bekezdés b) pontja szerint a személyes adatok gyűjtése csak meghatározott, egyértelmű és jogszerű célból történhet és az adatok csak e céllal összeegyeztethetően kezelhetők (célhoz kötöttség elve).

Az általános adatvédelmi rendelet 6. cikk (1) bekezdése szerint az adatkezelés akkor jogszerű, ha az megfelelő jogalapon nyugszik (jogszerűség követelménye). A 6. cikk (1) bekezdés e) pontja alapján megfelelő adatkezelési jogalap, ha a személyes adatok kezelése közérdekű vagy az adatkezelőre ruházott közhatalmi jogosítvány gyakorlásának keretében végzett feladat végrehajtásához szükséges.

Személyes adatot kezelni csak pontosan meghatározott jogszerű céllal lehet és az adatkezelés minden szakaszában meg kell felelni ennek a célnak. A célhoz kötöttség követelményének és a megfelelő jogalpnak tehát az adatkezelés minden szakaszában egyaránt érvényesülnie kell.

2.) A „Budapesti Lakógyűlés” lebonyolításához kapcsolódó Tájékoztató szerint az adatkezelés célja a „Budapesti Lakógyűlés” lebonyolítása (a személyes adatok a levelek kiküldéséhez és a szavazáshoz szükségesek), az adatkezelés jogalapja az általános adatvédelmi rendelet 6. cikk (1) bekezdésének e) pontján alapuló kötelező adatkezelés.

[„A személyes adatok kezelése a „Budapesti Lakógyűlés” lebonyolításához - az érintettel (címezett) történő kapcsolatfelvételhez, a szavazáshoz szükséges információkat tartalmazó tájékoztató levél kiküldéséhez - szükséges.” (Tájékoztató, 4.1. pontja, táblázat második oszlop)]

[„A személyes adatok kezelése a Rendelet 6. cikk (1) bekezdés e) pontján alapul, az Adatkezelőnek az Önkormányzati SZMSZ 110. § (1) bekezdésén alapuló közérdekű feladatának végrehajtása érdekében szükséges.” (Tájékoztató 4.1. pontja, táblázat, harmadik oszlop)]

Az Adatkezelő által a Belügyminisztériumhoz benyújtott Kérelem (ikt.sz.30/54-7/2023) 4. pontja szerint az adatfelhasználás célja az SZMSZ „110.§-a szerinti budapesti párbeszéd lefolytatása egyes aktuális közlekedési kérdésekről az érintettek postai úton való megkeresésével”.

Az Adatkezelő által a **Tájékoztatóban és a Kérelemben meghatározott cél nem teljesen azonosan került meghatározásra**. Ez kétségtelenül félreértésre adhat okot, s nem segíti elő a jogi követelmények érvényesülését, adott esetben akár visszaélésre is alapot adhat. *Az Adatkezelő akkor járt volna el precízen és jogszerűen, ha a - polgárok által meg nem ismert - Kérelemben és a polgárok számára megismert Tájékoztatóban szövegszerűen teljesen azonos célmeghatározást alkalmaz.*

A Tájékoztatóban nehezen értelmezhetően megszerkesztett mondatban fogalmazták meg a célt: nehéz eldönteni, hogy a cél a „Budapesti Lakógyűlés” lebonyolítása, vagy a levelek kiküldése, esetleg mindkettő. Mivel személyes adatot valamely jogszerű cél érdekében lehet kezelni, így következik, hogy az adatkezelés célja a „Budapesti Lakógyűlés” lebonyolítása, a lebonyolításhoz szükséges levelezés csak eszköz a címzettek eléréséhez. Ez azt jelenti, hogy a Tájékoztató szerinti cél („Budapesti Lakógyűlés” lebonyolítása) nem azonos (csak részben fedi át) a Kérelemben meghatározott („budapesti párbeszéd lefolytatása egyes aktuális közlekedési kérdésekről”) céllal,

továbbá a levelek kiküldése nem cél, hanem eszköz a Lakógyűlés lebonyolításához, tehát pontatlanul fogalmazták meg a célt a Tájékoztatóban.

A Kérelemben meghatározott *egyértelmű cél* („közlekedési kérdés” tárgykör) szűkebb, mint a Tájékoztatóban meghatározott cél. Egy közfeladatot ellátó szerv (például.: önkormányzat) társadalmi rendeltetését a feladatok összessége határozza meg, ehhez delegálja a jogalkotó a hatásköröket, amelyek birtokában a szerv el tudja látni a feladatait. Ezen közérdekű feladatok szerteágazó halmazában jeleníthető meg a közlekedési feladat, amely konkrét és egyértelmű célmeghatározásként helyesen és jogszerűen szerepel a Kérelemben.

A Tájékoztatóban meghatározott cél („Budapesti Lakógyűlés” lebonyolítása) tehát nem kellően egzakt célmeghatározás, továbbá **túlterjeszkedik** a Kérelemben foglalt és a Belügyminisztérium által jóváhagyott célmeghatározáson, ennél fogva **nem felel meg az általános adatvédelmi rendelet 5. cikk b) pontjában foglalt egyértelműsége vonatkozó követelménynek** („célhoz kötöttség” elve).

3.) A Hatóság megvizsgálta a polgárok számára feltett kérdéseket a célhoz kötöttség követelményének érvényesülése szempontjából, s ehhez összehasonlításként a Kérelem 4. pontjában foglaltakat vette alapul („4. Az adatfelhasználás célja”; „budapesti párbeszéd lefolytatása egyes aktuális közlekedési kérdésekről”).

A négy kérdés közül kizárólag a 4. kérdés az, amelyik közvetlenül közlekedési tárgyú kérdés, a többi valójában az önkormányzat gazdálkodásáról és a kormánnyal szemben fennálló vitáról szól, továbbá az első kérdés esetében még a közvetett kapcsolat sincs meg az adatkezelés deklarált célja (közlekedés) és a feltett kérdés között. A 2. és 3. sz. kérdésnél is csak közvetetten van meg kapcsolódási pontként a közlekedési tárgykör. Az első három kérdés esetében egyértelműen felismerhető, hogy azok az Adatkezelő politikai álláspontját közvetítik, továbbá szövegezésükben és válaszadási lehetőségeikben manipulatívak, hiszen értékrendbeli összeütközéseket jelenítenek meg (pl. „Ön szerint mi lenne igazságos?”; „a kormányzati elvonások miatt”, „még egy forintot sem küldött”). A feltett kérdések és az azokra adható válaszok alkalmasak arra, hogy az Adatkezelő a közvetlen levélben történő megkeresés módszerével juttassa el politikai álláspontját a címzettnek (ez valójában politikai direktmarketing), továbbá arra is, hogy a címzettben negatív érzelmeket (harag, elégedetlenség) keltsen, ezekkel is befolyásolva a véleményalkotását és válaszát. Ez azt jelenti, hogy az eredeti cél a politikai marketing érvényesítése volt, s erre az első három kérdés szövegezése és a választott kapcsolattartási mód teljes mértékben alkalmas.

Az **1. számú kérdés** az Adatkezelőt érintő pénzügyi fizetési kötelezettségről szól („a Kormány egyre több pénzt von el”), s ennek igazságosságáról kérdezik a lakosság véleményét.

Az 1. sz. kérdés esetében túl távoli a logikai kapcsolat a közlekedéssel, ebből következően nem áll fenn a csoportos adatszolgáltatási kérelemben megjelölt célnak való megfelelés.

A **2. számú kérdés** esetében a lakosság véleményét kérdezik arról, hogy az Adatkezelő teljesítse-e fizetési kötelezettségét, vagy ehelyett a közlekedést működtesse. A kérdés lényege a jogszabályban előírt fizetési kötelezettség teljesítése, vagy esetleges megszegése. A lakosság véleményét a fizetési kötelezettséggel járó jogszabályi kötelezettség megszegéséről kérik egy olyan szövegkörnyezetben, amelyik az Adatkezelő, mint önkormányzat feladatai közül éppen a közlekedést emeli ki. Az önkormányzatoknak számos feladatuk van, a költségvetés tervezése során az adott évben folyamatosan ellenőrizni kell a bevételek és kiadások egyenlegét, s ennek megfelelően dönteni egyes feladatok ellátásáról, ezek közül csak egy a közlekedés, ezért ennek a nevesítése és a többi feladat közül történő kiemelése egyrészt öncélú, másrészt a kérdés lényegét (am: fizetési kötelezettség megtagadása) illetően teljesen elhanyagolható.

A **3. számú kérdés** esetében a lakosság véleményét kérdezik arról, hogy a Lánchíd felújítása során mi lenne a Kormány elvárt magatartása? A kérdés lényege az, hogy a Kormány „megfelelően járuljon

hozzá” a felújítási költségekhez, vagy teljesen zárkózzon el attól és egyáltalán ne vegye ki a részét a költségekből. A lakosság véleményét a Kormány jövőbeli magatartásáról kérdezi. A kérdés maga is nyilvánvalóvá teszi, hogy a beruházás gyakorlatilag készen van („a felújítás hamarosan kész”), így a kérdés feltevése a budapesti közlekedés és a Lánchíd felújítása szempontjából lényegtelen.

A **4. számú kérdés** esetében a kérdés tartalma összhangban van az adatkezelési tájékoztatóval, valamint a csoportos adatszolgáltatási kérelemmel.

4.) A Hatóság megállapításai:

1. A Hatóság megállapítja, hogy:

- az Adatkezelő a „Budapesti Lakógyűlés” lebonyolítása során túlterjeszkedett a Belügyminisztérium BMSZAE/133/2023.sz. határozatával jóváhagyott Kérelem 4. pontjában megfogalmazott „egyes aktuális közlekedési” tárgyú kérdéseken, ennek következtében a
- a Tájékoztatóban meghatározott adatkezelési cél nem azonos a Kérelemben meghatározott adatkezelési céllal, továbbá
- a Tájékoztatóban az adatkezelési cél nem megfelelően került megfogalmazásra.

2. A Hatóság megállapítja, hogy a célhoz kötöttség követelményét sértő 1., 2., és 3. számú kérdés vonatkozásában az Adatkezelő érdemi célja nem a Kérelemben meghatározott közlekedési tárgyú kérdésekről való konzultáció volt, hanem az, hogy az Adatkezelő a polgárok részére saját politikai álláspontját ossza meg közvetlen levelezés formájában, ezért a Hatóság ezt a célt politikai marketingként azonosítja.

IV. A 18 éven aluli személyek közéleti részvétele

1.) A kiskorúak szabad véleménynyilvánítására (közéleti kérdésekben való megnyilvánulására, bevonására) vonatkozó szabályozás elsősorban a nemzetközi és az európai uniós jogban lelhető fel.

Az általános adatvédelmi rendelet és a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. tv. (Ptk.) nem tartalmaz erre vonatkozó életkori szabályokat, a hatályos szabályok elsősorban kötelmi jogi jellegűek (információs technológiai szolgáltatás igénybevételéhez, szerződéskötéshez, jogok és kötelezettségek szerzéséhez kapcsolódnak).

Egyértelműen azonosítható azonban a szabályozási cél: egy bizonyos életkor alatt a kiskorú személy fokozott jogi védelmet élvez, a védelem „első oszlopa” a törvényes képviselő. Ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy a kiskorú személy egy bizonyos életkortól kezdődően egyes esetekben bizonyos önállóságot (rendelkezési jogot) kap.

GDPR preambulum (38) A gyermekek személyes adatai különös védelmet érdemelnek, mivel ők kevésbé lehetnek tisztában a személyes adatok kezelésével összefüggő kockázatokkal, következményeivel és az ahhoz kapcsolódó garanciákkal és jogosultságokkal. Ezt a különös védelmet főként a gyermekek személyes adatainak olyan felhasználására kell alkalmazni, amely marketingcélokat, illetve személyi vagy felhasználói profilok létrehozásának célját szolgálja, továbbá a gyermekek személyes adatainak a közvetlenül a részükre nyújtott szolgáltatások igénybevétele során történő gyűjtésére. A közvetlenül a gyermek részére nyújtott megelőzési és tanácsadási szolgáltatások esetében nincs szükség a szülői felügyelet gyakorlójának hozzájárulására.

GDPR 8. cikk (1) Ha a 6. cikk (1) bekezdésének a) pontja alkalmazandó, a közvetlenül gyermekeknek kínált, információs társadalommal összefüggő szolgáltatások vonatkozásában végzett személyes adatok kezelése akkor jogszerű, ha a gyermek a 16. életévét betöltötte. A 16. életévét be nem töltött gyermek esetén, a gyermekek személyes adatainak kezelése csak akkor és

olyan mértékben jogszerű, ha a hozzájárulást a gyermek feletti szülői felügyeletet gyakorló adta meg, illetve engedélyezte.

A tagállamok e célokból jogszabályban ennél alacsonyabb, de a 13. életévnél nem alacsonyabb életkort is megállapíthatnak.

(2) Az adatkezelő - figyelembe véve az elérhető technológiát - észszerű erőfeszítéseket tesz, hogy ilyen esetekben ellenőrizze, hogy a hozzájárulást a gyermek feletti szülői felügyeleti jog gyakorlója adta meg, illetve engedélyezte.

(3) Az (1) bekezdés nem érinti a tagállamok általános szerződési jogát, például a gyermek által kötött szerződések érvényességére, formájára vagy hatályára vonatkozó szabályokat.

Ptk. 2:12. § [A korlátozottan cselekvőképes kiskorú jognyilatkozata]

(1) A korlátozottan cselekvőképes kiskorú jognyilatkozatának érvényességéhez – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – törvényes képviselőjének hozzájárulása szükséges. Ha a korlátozottan cselekvőképes kiskorú cselekvőképessé válik, maga dönt függő jognyilatkozatainak érvényességéről.

(2) A korlátozottan cselekvőképes kiskorú a törvényes képviselőjének közreműködése nélkül

a) tehet olyan személyes jellegű jognyilatkozatot, amelyre jogszabály feljogosítja;

b) megkötheti a mindennapi élet szokásos szükségleteinek fedezése körébe tartozó kisebb jelentőségű szerződéseket;

c) rendelkezhet munkával szerzett jövedelmével, annak erejéig kötelezettséget vállalhat;

d) köthet olyan szerződéseket, amelyekkel kizárólag előnyt szerez; és

e) ajándékozhat a szokásos mértékben.

(3) A törvényes képviselő a korlátozottan cselekvőképes kiskorúnak ígért vagy adott ingyenes juttatást a gyámhatóság engedélyével visszautasíthatja. Ha a gyámhatóság a törvényes képviselő visszautasító nyilatkozatát nem hagyja jóvá, a határozat a törvényes képviselő elfogadó nyilatkozatát pótolja.

(4) A törvényes képviselő a korlátozottan cselekvőképes kiskorú nevében maga is tehet jognyilatkozatot, kivéve azokat, amelyeknél jogszabály a korlátozottan cselekvőképes kiskorú saját nyilatkozatát kívánja meg, vagy amelyek a korlátozottan cselekvőképes kiskorú munkával szerzett jövedelmére vonatkoznak. A törvényes képviselőnek a kiskorú személyét és vagyonát érintő jognyilatkozata megtétele során a korlátozott cselekvőképességű kiskorú véleményét figyelembe kell vennie.

2.) A „Budapesti Lakógyűlés” lebonyolításához kapcsolódó adatkezelési tájékoztató szerint a tizennegyedik életévüket betöltött polgárok is meg lettek szólítva.

[„A Fővárosi Önkormányzat elkötelezett a részvételi alapú döntéshozatal és a lakosság minél szélesebb körű bevonása, aktiválása mellett. Ennek egyik formája az Önkormányzati SZMSZ 110. §-a szerinti budapesti párbeszéd, melynek keretében a Közgyűlés, illetve a főpolgármester kezdeményezheti, hogy a fővárosi lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező, tizennegyedik életévüket betöltött polgárok valamely, Budapest Főváros Önkormányzata feladatait érintő kérdésben a kezdeményező döntése szerint írásban, illetve a budapest.hu oldalon erre létrehozott felületen véleményt nyilvánítsanak. Az első ilyen budapesti párbeszéd, amelyet a főpolgármester kezdeményezett, a „Budapesti Lakógyűlés”. Ennek részeként a fővárosi lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező, tizennegyedik életévüket betöltött polgároknak egyedi azonosító kódokkal ellátott, a budapesti közösséget érintő kérdéseket tartalmazó levelek kerültek kiküldésre. A leveleken található egyedi azonosító kódok segítségével a lakogyules.budapest.hu oldalon, vagy a Főpolgármesteri Hivatal Ügyfélszolgálati Irodáján kizárólag erre a célra kihelyezett számítógépeken online módon válaszolhatnak az arra jogosult polgárok a feltett kérdésekre, azaz szavazhatnak azokról. A szavazás anonim és visszakövethetetlen módon történik!” (Tájékoztató 4. pontja)]

Az Adatkezelő által a Belügyminisztériumhoz benyújtott csoportos adatszolgáltatási kérelem (ikt.sz.30/54-7/2023), illetve annak pontosítása (ikt.sz.: FPH030/169-2/2023) szerint az igényelt

személyes adatok a 2005. január 1-je előtt születettek, valamint a 2005. január 1-je és 2008. december 31-e között születettek korcsoportjaira terjed ki.

Az Adatkezelő a csoportos adatszolgáltatási kérelmében nem jelezte, hogy megszerezte-e, vagy meg kívánja-e szerezni a kiskorúak törvényes képviselőjének hozzájárulását.

A GDPR 8. cikke a szabályozást az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások vonatkozásában teszi meg, tehát jogügyleti központú. A 8. cikkben foglalt szabályozás fő ismérve a „közvetlenül a gyermekeknek kínált szolgáltatás”, ami a „Budapesti Lakógyűlés” esetében egyértelműen hiányzik. A „Budapesti Lakógyűlés” nem szolgáltatást nyújt a kiskorú számára, hanem közéleti kérdésekben várja a véleményét.

Részletek a kommentárból¹:

- „Egyrészt az érdekmérlegelési teszt folyamán külön figyelmet kell fordítani a gyermekek érdekeire és jogaira [GDPR 6. cikk (1) bekezdés f) pont]. Másrészt a közvetlenül gyermekeknek kínált, információs társadalommal összefüggő szolgáltatások vonatkozásában a 16 évesnél fiatalabb gyermek hozzájárulását a szülői felügyeletet gyakorló személy adhatja meg. Az adatkezelő ez esetben köteles ellenőrizni a hozzájárulás vagy engedély érvényességét [GDPR 8. cikk (2) bekezdés]. A tagállamok a szülői engedély tekintetében 13-16 életév közötti életkort is megállapíthatnak; Magyarország mostanáig nem élt ezzel a külön szabályozási lehetőséggel. A 16. életévét betöltött gyermek azonban már szülői engedély nélkül is élhet információs önrendelkezési jogával [GDPR 8. cikk (1) bekezdés].”

- „Az Adatvédelmi Munkacsoport hozzájárulással kapcsolatos útmutatója (WP 259) az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások fogalmának magyarázatánál visszautal a vonatkozó uniós irányelvre. E definíció hatálya alá tartozik „az információs társadalom bármely szolgáltatása, azaz bármely, általában térítés ellenében, távolról, elektronikus úton és a szolgáltatást igénybe vevő egyéni kérelmére nyújtott szolgáltatás” [A műszaki szabályokkal és az információs társadalom szolgáltatásaira vonatkozó szabályokkal kapcsolatos információszolgáltatási eljárás megállapításáról szóló, 2015. szeptember 9-i 2015/1535/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 1. cikk (1) bekezdés b) pont]. A „távolról” és „elektronikus úton” kifejezések arra utalnak, hogy a szolgáltatás elküldése, továbbítása és vétele rádió, optikai vagy egyéb elektromágneses eszköz útján, annak fogadása és tárolása pedig elektronikus berendezés útján történik. Az EUB e kérdéskörrel több esetben is foglalkozott. Egyik, magyar érintettségű ítéletében kimondta, hogy az interneten történő forgalmazás magában foglalja a szorosabb értelemben vett eladási ügyletet, amelynek jellemzője az internetes szerződési ajánlattétel, az elektronikus úton történő szerződéskötés, valamint az eladott termék kiszállítása, amely általában az ügyfél lakóhelyére történik [2010. december 2-i Ker-Optika-ítélet, C-108/09, ECLI:EU:C:2010:725, 22. bekezdés]. Ezenfelül az eladást vagy a kiszállítást bizonyos egyedi esetekben megelőzi az ügyfél orvossal történő konzultációja. Egy másik ügyben az EUB pedig azt szögezte le, hogy a főtermékhez szorosan kapcsolódó kiegészítő termékek kereskedelme igazodik a főkomponens kereskedelmi jellegéhez [2017. december 20-i Asociación Profesional Elite Taxi ítélet („Uber Systems Spain SL”), C-434/15, ECLI:EU:C:2017:981, 40. bekezdés].”

A 18 éven aluli (de 14. életévét betöltött) személy a magyar polgári jog szerint korlátozottan cselekvőképes, ezért jelentősebb jognyilatkozatainak érvényességéhez a törvényes képviselő hozzájárulása is szükséges.

Előbbiekből következik, hogy elválik egymástól a szavazáson való részvétel (*nem jognyilatkozat és nem szolgáltatás igénybevétele, csak vélemény*) és az Nytv. szabályozása szerinti adatszolgáltatás.

¹ Magyarázat a GDPR-ről. Wolters Kluwer 2021.

3.) Az SZMSZ biztosítja a budapesti párbeszéd keretében a véleménynyilvánítás (szavazás) lehetőségét a 14-18 év közöttiek számára is. Ez a szabályozás a budapesti párbeszédben való részvétel jogát a 14-18 év közöttiek számára is jogosultsággként biztosítja, ezért a budapesti párbeszédbe a 14-18 év közötti korosztály is be lett vonva.

A kiskorúak közéletben való részvételét nemzetközi szerződések és jogszabályok támogatják, a hazai jog nem akadályozza azt, hogy közéleti, akár politikai kérdésekben is tájékozódjanak, véleményt fejtsenek ki (pl. politikai párt ifjúsági szervezetének is tagjai lehetnek, az EU egyes tagállamaiban országos, vagy európai uniós választásokon is szavazhatnak).

„Ellentétben azzal a hagyományos vélekedéssel, hogy a fiatalokat hidegen hagyja a politika, az igazság az, hogy az ifjúság élen jár a nemek közötti egyenlőséget, az éghajlatváltozás elleni fellépést és a fizetés nélküli szakmai gyakorlatok betöltését sürgető követelések megfogalmazásában. A politika folyamatosan változik, és a fiatalok megtanulták a kor kívánalmaihoz igazítani részvételüket és kommunikációjukat, hogy minél eredményesebben hangot adjanak társadalmi igényeiknek.” (https://youth.europa.eu/get-involved/democratic-participation/what-age-should-one-be-able-vote-elections_hu)

Annak ellenére, hogy a polgári szerepvállalásnak más formái is vannak – például a fiatalok ifjúsági mozgalmakban vehetnek részt, az interneten mozdíthatnak elő ügyeket, önkéntes tevékenységet végezhetnek, részt vehetnek európai polgári kezdeményezésekben vagy az uniós ifjúsági párbeszédben szakpolitikai döntéshozókkal –, a szavazati jog erőteljes eszköz a fiatalok kezében, melyen keresztül hallatni tudják hangjukat, és felhívhatják a politikusok figyelmét a számukra fontos társadalmi kérdésekre. https://youth.europa.eu/get-involved/democratic-participation/what-age-should-one-be-able-vote-elections_hu)

A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 991. évi LXIV. törvény 12. cikk 1. pontja szerint:

“Az Egyezményben részes államok az ítélőképessége birtokában lévő gyermek számára biztosítják azt a jogot, hogy minden őt érintő kérdésben szabadon kinyilváníthassa véleményét, a gyermek véleményét, figyelemmel korára és érettségi fokára, kellően tekintetbe kell venni.”

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 24. cikke ugyanígy rendelkezik:

„A gyermekek véleményüket szabadon kifejezhetik. Az őket érintő ügyekben véleményüket életkoruknak és érettségüknek megfelelően figyelembe kell venni.”

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2012-ben ajánlást bocsátott ki a 18 év alattiak részvételének erősítésére, amelyben javasolja a részes államoknak, hogy bővítsék a fiatalok számára a közéletben és a demokratikus testületek munkájában való részvétel lehetőségeit.

- Az Európa Tanács Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa által 2015-ben kibocsátott „Átdolgozott európai charta a fiatalok részvételéről a helyi közösségek és régiók életében” preambuluma az alábbiak tartalmazza:

“A fiatalok aktív részvétele helyi és regionális szinten a döntésekben és az intézkedésekben alapvetően fontos, ha demokratikusabb, befogadó és prosperáló társadalmakat kívánunk építeni.... A részvétel és az aktív állampolgárság arról szól, hogy jogot, módot, teret és lehetőséget kapjanak, és ahol szükséges, támogatást a részvételhez a döntésekben, befolyást a döntésekre, bevonják őket az intézkedésekbe és a tevékenységekbe, hogy ezáltal is hozzájáruljanak egy jobb társadalom felépítéséhez.

A helyi és regionális hatóságok, mint a fiatalokhoz legközelebb álló hatóságok, nagyon fontos szerepet töltenek be a fiatalok részvételének erősítésében. Ennek során a helyi és regionális hatóságok biztosíthatják, hogy a fiatalok ne csak halljanak és tanuljanak a demokráciáról, de

lehetőséget kapjanak annak gyakorlására is. A fiatalok részvétele azonban nem kizárólag arról szól, hogy aktív állampolgárrá váljanak, vagy demokráciát építsenek a jövő számára. Ha azt akarjuk, hogy a fiatalok részvétele érdemi legyen, alapvetően fontos, hogy a döntéseket és az intézkedéseket már fiatal korukban befolyásolhassák és alakíthassák, nem csupán életük későbbi szakaszában.”

4.) A kiskorú személyek véleményének kikérése, szavazásra való felkérése, szavazásuknak a módja, a rájuk vonatkozó megengedő szabályozás kizárólag a „Budapesti Lakógyűlés” lebonyolításának körülményeivel együttesen vizsgálva értékelendők. Mivel a kiskorúak közéleti tevékenységbe való bevonásának nemzetközi és hazai szinten is hiányoznak a szabályozási részletei, így a deklaratív, általánosan támogató nemzetközi, vagy európai uniós szabályozást a nemzetállami jogalkotásnak kell elvégeznie, részletes, kifejezetten a tárgyra vonatkozó szabályozás hiányában pedig a véleménykérés és részvétel lehetőségét a meglévő, a kiskorúak életviszonyait szabályozó jogszabályi keretek közé emelve, a gyakorlati megvalósítás folyamatában elhelyezve kell vizsgálni.

A hazai viszonyok között eddig ismeretlen gyakorlattal találkoztak az érintettek és a hatóságok is, részletes szabályozás a hazai jogban nincs. Nincs meghatározva a kezdeményezésre jogosultak személyi köre (pártok, jogi személyek, egyéb szervezetek, magánemberek stb.), a megcélzottak személyi köre (felnttek, kiskorúak, adott területen mindenki, vagy szűkített létszám stb.), a lebonyolítás folyamata, módja, kiskorúak esetében a törvényes képviselő jogai stb.. Ez utóbbi különösen azért fontos, mert a szülő (aki jellemzően egyben törvényes képviselő is) joga meghatározni a gyermek neveltetését, ebbe mindenképpen beletartozik az erkölcsi (értékrendbeli), közéleti (politikai) nevelés, egyáltalán az, hogy a szülő a saját maga szerint helyes világnézetet megismertesse a gyermekével, s meghatározza azt, hogy a gyermeket e téren milyen hatások ériék, milyen kapcsolatokat tartson fenn. A 17-18 évesek esetében is elég nagy az egyéni különbség az összetett, bonyolult közéleti témákhoz való viszonyulásban, ideértve az érdeklődést, a probléma megértést és a véleményalkotást is. Ezért még az ő esetükben sem lehet mellőzni a szülői iránymutatást, magyarázatot.

Az Adatkezelő által feltett kérdések olyan összetett rendszer működtetésére vonatkoznak, amiről a kiskorúak túlnyomó többségének nincs – sőt a felnőttek egy részének sincs - olyan széleskörű ismerete, amire alapozva érdemben véleményt tudjanak alkotni. A politikai marketing a manipulatív jellege miatt azonban a gyermekek esetében többszörösen negatív hatással jár.

A fentiekből következően a Hatóság szerint elvárható magatartás az Adatkezelőtől, hogy a nemzetközi és a hazai szabályozás által biztosított lehetőséget ne abszolutizálja, hanem azokat a hazai életviszonyok és alapvető erkölcsi szabályok között alkalmazza, azaz a kiskorúak esetében mindenképpen adja meg annak lehetőségét, hogy a törvényes képviselő tudjon a véleményezési célú megkeresés szándékáról és legyen abban a helyzetben, hogy dönteni tudjon a kiskorú személyes adatainak kiadásáról, vagy akár arról, hogy a kiskorú személy részt vehet-e a szavazáson. Önmagában az a tény, hogy a kiskorú személynek lehetősége van a Budapesti Lakógyűlés keretében közéleti kérdésekben megnyilatkoznia és azt hazai szabályok nem tiltják, illetve nem szabályozzák, nem jelenti azt, hogy a hazai politikai közélet szereplői teljesen parttalan módon - akár a személyes adatok kiadására jogosult hatóság megtévesztésével, a kiskorúak érdekeit védő adatvédelmi szabályok megsértésével, a szülő mint törvényes képviselő gondoskodási jogkörének sérelmével - vegyék fel a kapcsolatot a kiskorúval.

Az Adatkezelőnek a fentebb hivatkozott szabályozási keretek között úgy kellett volna eljárnia, hogy a kiskorúak véleményének kikérése során:

- elsősorban az Nytv. által biztosított közvetlen kapcsolatfelvételi eljárás jogintézményét kellett volna igénybe vennie,
- a kiskorú személyek személyes adatainak kikéréséhez be kellett volna szereznie a törvényes képviselő előzetes hozzájárulását,

- a GDPR szabályozása alapján a kiskorúak személyes adatainak védelme kiemelt jelentőséggel bír, ezért a Belügyminisztériumnak és az Adatkezelőnek is kifejezetten fel kellett volna figyelnie erre a követelményre, és ennek keretében az Adatkezelőnek helyes lett volna felhívnia a személyes adatok kiadására jogosult hatóság figyelmét arra, hogy kiskorúakat is meg kíván keresni; a BM-nek pedig az adatok kiadásáról való döntés előtt fokozott odafigyeléssel mérlegelnie kellett volna a gyerekek adatai kiadásának jogszerűségét.

A Hatóság tisztában van azzal, hogy a közvetlen kapcsolatfelvételi eljárás, vagy a törvényes képviselő hozzájárulásának beszerzése hosszadalmas és nehézkes lehet, de éppen a gyerekek érdekében válik szükségessé akkor, ha a részletes szabályozás hiányzik e tárgykörben.

5.) A Hatóság megállapításai:

1. A Hatóság megállapítja, hogy a kiskorúak közéleti kérdésekben való véleménynyilvánító részvételére és az ezzel kapcsolatos adatkezelésekre vonatkozóan a hazai jogi szabályozás hiányos.

2. A Hatóság megállapítja, hogy a III.4.3. pontban tett megállapítása alapján az Adatkezelő politikai marketingnek tekinthető kérdőíve a kiskorúak esetében a GDPR Preambulum (38) bekezdésében meghatározott közvetlen marketing célú megkeresés tilalmába ütközik.

V. Az Nytv. rendelkezéseinek érvényesülése

1.) Az Nytv. 17. § (1) szerint: „A nyilvántartás szervei az e törvényben meghatározott feltételekkel és korlátok között – a polgár, illetve jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet kérelmére, a felhasználás céljának és jogalapjának igazolása esetén – adatot szolgáltatnak

(2) A nyilvántartásból adatok az alábbi csoportosítás szerint szolgáltatathatók:

a) név- és lakcím adatok (felvilágosítás a lakcímről);

b) természetes személyazonosító adatok és lakcímadatok, állampolgárság, családi állapot, a házasságkötés vagy bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének helye, a nem, a nyilvántartásból való kikerülés oka, helye és ideje;

c) a b) pontban felsorolt adatok és a személyazonosító jel;

d) a 9. § (2) bekezdés i) pontja, a 11. § (1) bekezdés q) pontja és (4) bekezdése, valamint az állandó személyazonosító igazolvány tároló elemén aláíró tanúsítvány elhelyezésének ténye kivételével, a nyilvántartásba felvett adatok teljes köre;

e) természetes személyazonosító adatok és állampolgárság;

f) természetes személyazonosító adatok, valamint a lakcím adatok;

g) elhalálozás ténye, helye és ideje;

h) a 24/I. § szerinti adatok.

(3) A nyilvántartás szervei a 11. § (1) bekezdésében meghatározott adatokat – a 2. § (5) bekezdésében foglalt feltételekkel – statisztikai célra felhasználhatják és azokat nyilvánosságra hozhatják.”

Az Nytv. 21. § a) pontja lehetővé teszi, hogy a helyi önkormányzatok szervei törvényben, vagy önkormányzati rendeletben meghatározott feladataik ellátása érdekében a 17. § (2) bekezdésében foglalt adatokat igényelhessék. Az SZMSZ 110. §-a a részvételi demokrácia eszközei között (helyi népszavazás, közmeghallgatás) nevesíti a „Budapesti párbeszéd” nevű jogintézményt, amellyel a főpolgármester (illetve a Közgyűlés) döntése szerint élhet. Amennyiben e feladatkörében jár el, úgy lehetősége van arra, hogy az Nytv. 21. a) pontja alapján igényeljen személyes adatokat a kapcsolatfelvétel céljából, ez esetben az Nytv. 17.§ (2) bekezdésének b) pontjában meghatározott adatokat igényelheti.

Az Adatkezelő a fenti jogszabályi helyekre való hivatkozással a következő adatokat igényelte a BM-től a Kérelemben:

- név

- érvényes budapesti lakóhely, vagy érvényes budapesti tartózkodási hely adat (lehetőség szerint a lakcímelemek {irányítószám, település, kerület, közterület neve, közterület jellege, házszám, épület stb.} bontásban. Azon személyek esetén, akik érvényes budapesti lakóhellyel, és emellett tartózkodási hellyel is rendelkeznek, csak a budapesti lakóhelyre vonatkozó adatot igényelték, illetve azon személyek esetén, akik érvényes budapesti lakóhellyel nem, de érvényes budapesti tartózkodást hellyel rendelkeznek, csak a tartózkodási helyre vonatkozó adatot igényelték,

- két korcsoport jelölés a következők szerint: 2005. január 1-je és 2008. december 31-e között születettek; 2005. január 1-je előtt születettek.

Az SZMSZ a 110. §-ában meghatározott feladaton kívül egyéb részletszabályozást nem tartalmaz, tehát az adatigénylésre (kérelemre) és a megszerzett személyes adatok kezelésére sem tartalmaz részletszabályokat.

A Belügyminisztérium a BMSZAE/133/2023 ikt. számú határozatában a kérelemnek helyt adott és a kért adatokat kiadta az igénylőnek.

A BM a kérelemnek helyt adó döntése során az Mötv. 2. § (2) bekezdésében, a 6. § a) és b) pontjában és az SZMSZ 2. § 10. pontjában, valamint a 110. §-ában foglaltakat vizsgálta.

A BM érdemben nem vizsgálta a Kérelmet és az annak alátámasztásául szolgáló jogalap megfelelőségét, csak a teljesítéshez szükséges jogszabályhelyekre való hivatkozást, azaz formálisan ellenőrizte a Kérelmet, tartalmilag nem.

A BM nem vizsgálta az Info tv. 5. § (3) bekezdésben foglaltaknak való megfelelést, nem kérdezett rá arra, hogy az Adatkezelő miért nem adatkezelés nélküli módszert választ, ha pedig az adatigényléshez ragaszkodik, akkor miért nem veszi igénybe a közvetlen kapcsolatfelvételi eljárás lehetőségét legalább a kisorúak esetében. A Belügyminisztérium akkor járt volna el körültekintően, ha az ügy súlyát és összetettségét érzékelve az előbbieket megvizsgálja, vagy legalább szakmai egyeztetést kezdeményez a Hatósággal.

Infotv. 5. § (3) Az (1) bekezdés a) pontjában, a (2) bekezdés b) pontjában, valamint az általános adatvédelmi rendelet 6. cikk (1) bekezdés c) és e) pontjában meghatározott adatkezelés (a továbbiakban: kötelező adatkezelés) esetén a kezelendő adatok fajtáit, az adatkezelés célját és feltételeit, az adatok megismerhetőségét, az adatkezelő személyét, valamint az adatkezelés időtartamát vagy szükségessége időszakos felülvizsgálatát az adatkezelést elrendelő törvény, illetve önkormányzati rendelet határozza meg.

Önkormányzati rendelet: (Bp. Főv. Önk.) SZMSZ 110. § (1) A Közgyűlés, illetve a főpolgármester kezdeményezheti, hogy a fővárosi lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező, tizennegyedik életévüket betöltött polgárok valamely, Budapest Főváros Önkormányzata feladatait érintő kérdésben a kezdeményező döntése szerint írásban, illetve a budapest.hu oldalon erre létrehozott felületen véleményt nyilvánítsanak.

(2) Az (1) bekezdés szerinti véleménynyilvánítás kötelező erővel nem rendelkezik, azonban annak eredményéről a Közgyűlést tájékoztatni kell.

2.) Annak érdekében, hogy az Adatkezelő meg tudja szólítani a budapesti lakosságot, a személyes adatok megismerése csoportos adatigényléssel történt.

Amint a IV. pont bemutatja, az általános adatvédelmi rendelet a kiskorúak közéleti kérdésekben való megnyilatkozására vonatkozóan nem tartalmaz szabályokat, ezért a „Budapesti Lakógyűlés” megvalósítása során a nemzetközi szerződések, jogszabályok, valamint a PTK és a Nytv.

rendelkezései az irányadók, a kiskorúakat ezen jogszabályi előírások keretei között lehet megszólítani (személyes adataikat megismerni, véleményüket kérni, figyelembe venni).

A Nytv. nem tartalmaz szabályokat a 18 éven aluliak adatainak csoportos adatigénylésére vonatkozóan.

A Nytv. nem tartalmaz olyan szabályokat, amiket kifejezetten a „Budapesti Lakógyűlés”-re lehet alkalmazni, azonban tartalmaz szabályokat a jellegét tekintve nagyon hasonló „nemzeti konzultációra” (Nytv. 19/A§). Az utóbbira vonatkozó szabályozás azonban nem teszi lehetővé gyermekek adatainak igénylését, továbbá biztosítva van az adatkiadás letiltásának lehetősége.

[Az Nytv. 19/A §-ában foglaltak szerint „A Kormány által meghatározott ügyekben az általános politikai koordinációért felelős miniszter

a) a polgárok személyre szóló tájékoztatása, illetve

b) a polgárok álláspontjának megkérdezése

céljából a 17. § (2) bekezdés a) pontja szerinti adatok szolgáltatását jogosult kérni, a 11. § (1) bekezdés b), c), d), h) és k) pontjában meghatározott kiválasztási szempontok szerint.

(2) Az (1) bekezdés szerinti kérelem teljesítését meg kell tagadni a 19. § (4) bekezdés a), b) és d) pontja szerinti esetben.”]

A Tájékoztató szerint a személyes adatok kezelésének jogalapja az általános adatvédelmi rendelet 6. cikk (1) bekezdésének e) pontján alapuló kötelező adatkezelés.

Amennyiben az Infotv. 5. § (3) bekezdésének harmadik fordulatát vizsgáljuk [„valamint az általános adatvédelmi rendelet 6. cikk (1) bekezdés c) és e) pontjában meghatározott adatkezelés (a továbbiakban: kötelező adatkezelés) esetén”] úgy megállapítható az Adatkezelőt mint jogalkotásra jogosult és kötelezett szervet terhelő jogalkotási mulasztás. Ennek oka az, hogy az Adatkezelő a „Budapesti Lakógyűlést” deklarálta azért hozta létre, hogy az önkormányzatot terhelő, illetve megillető feladatok ellátása kapcsán kikérje a lakosság véleményét. Az Adatkezelőt megillető önkormányzati feladatok olyan közfeladatok, amelyeket közhatalmi jogosítványai keretében lát el (GDPR fogalma szerint: közérdekű feladat). A személyes adatok *kezelésére* tehát a GDPR 6. § e) pontjában meghatározott jogalappal, illetve a Nytv. 21. § a) pontjában foglaltakban meghatározott felhatalmazás alapján, csoportos adatigénylés keretében került sor.

Az Önkormányzat mint jogalkotó által az SZMSZ 110. §-ában létrehozott jogintézmény ugyan kifejezetten nem rendelte el a személyes adatok kezelését, sőt, maga a lakógyűlés mint új jogintézmény is csak lehetőségként szerepel, és a közgyűlés vagy a főpolgármester döntésétől függ annak alkalmazása, azonban megvalósításának ezen módja személyes adatok kezelésével jár. Azzal tehát, hogy a főpolgármester/közgyűlés elrendelte az SZMSZ 110. §-ának alkalmazását, egyúttal szükségszerűen elrendelte annak alkalmazásához szükséges személyes adatok igénylését, kezelését is.

A „nemzeti konzultáció” szabályos kivitelezése céljából a jogalkotó az Infotv. 5. §-ában foglalt követelménynek megfelelően az Nytv. 19/A §-ában részletesen szabályozta az adatkezelést, az önkormányzatnak mint jogalkotónak és egyben adatkezelőnek is szabályoznia kellett volna a „Budapesti párbeszéd” (jelen esetben: „Budapesti Lakógyűlés”) megvalósításakor követendő részletes követelményeket.

Az Önkormányzat akkor járt volna el helyesen, ha az önkormányzati rendeletként kiadott SZMSZ-ben az Infotv. 5. § (3) bekezdése szerinti részletes szabályokat alkot az adatkezelésre vonatkozóan, tehát szabályozza az adatok fajtáit, az adatkezelés célját és feltételeit, az adatok megismerhetőségét, az adatkezelő személyét, valamint az adatkezelés időtartamát vagy szükségessége időszakos felülvizsgálatát.

Az SZMSZ 110. §-ában meghatározott jogintézmény önmagában nem önkormányzati feladat, csak kommunikációs (kapcsolattartási) eszköz az Mötv. szerinti önkormányzati feladat ellátása során. A jogalkotó nem szabályozta kellő részletességgel a széles személyi kört érintő, elsősorban politikai véleménynyilvánításra irányuló tevékenységet (politikai jellegű véleménykérés, pl. „Budapesti Lakógyűlés”), ezért az Adatkezelő egy nem szabályozott jogcím alapján ismerte meg a személyes adatokat.

3.) A Hatóság megállapításai:

1. A Hatóság megállapítja, hogy az Adatkezelő nem teljesítette az Infotv. 5. § (3) bekezdés harmadik fordulatában meghatározott jogalkotási kötelezettségét azzal, hogy az SZMSZ 110. §-ában meghatározott jogintézmény („Budapesti párbeszéd”) esetében nem szabályozta az adatkezelés jogszabályban meghatározandó részleteit.

2. A Hatóság megállapítja, hogy az Nytv. nem tartalmaz megfelelő szabályozást a jelen vizsgálat tárgyában, nem tartalmaz szabályokat a letiltás lehetőségére a „Budapesti Lakógyűlésre” és az ehhez hasonló más véleménykérésre, politikai marketingre vonatkozó adatigénylésekre, különös tekintettel a kiemelten védendő 18 éven aluli érintettekre.

3. A Hatóság megállapítja, hogy a Belügyminisztérium nem járt el kellően körültekintően az ügyben, mivel:

- nem ellenőrizte érdemben a Kérelmet,
- nem vizsgálta meg az Infotv. 5. § (3) bekezdésében foglalt szabályozás Adatkezelői oldalon való meglétét,
- nem egyeztetett az Adatkezelővel olyan egyéb megoldásokról, amelyek lehetővé tették volna a személyes adatok kezelésének elkerülését, vagy minimalizálását.

VI. Egyes fogalmak tisztázása

1.) A Hatósághoz benyújtott beadványokban *több panaszos is kifogásolta*, hogy az Adatkezelő közérdekű feladatának végrehajtása érdekében kívánja kezelni a személyes adatokat. A beadványozók kétségbe vonták a közfeladatokra való hivatkozás megalapozottságát.

A „Budapesti Lakógyűlés” adatkezelési tájékoztatója alapján *„a személyes adatok kezelése a Rendelet 6. cikk (1) bekezdése e) pontján alapul, az Adatkezelőnek az Önkormányzati SZMSZ 110. § (1) bekezdésén alapuló közérdekű feladatának végrehajtása érdekében szükséges.”*

2.) A jogszabályi háttér vizsgálatakor a következő fogalmakkal lehetett találkozni:

(GDPR) Közérdekű feladat/közhatalmi jogosítvány / (Mötv.) önkormányzati feladat, közfeladat, közszolgáltatás, közügy.

A Hatóság véleménye szerint a lényegében azonos tartalmú fogalmak nem teljesen egyértelműek, összetéveszthetők, nem segítik a jogértelmezést és a jogalkalmazást.

2.1. A GDPR 6. cikk e) pontja a közérdekű feladat/közhatalmi jogosítvány fogalmakat használja. A 4.cikk fogalommeghatározásai között e tekintetben értelmező rendelkezés nem szerepel.

A GDPR alapján tehát jogszerű az önkormányzat adatkezelése akkor, ha azt közérdekű feladat érdekében végzi. *„A rendelet alapján a jogalapban szereplő „közérdekű feladat” kitétel vonatkozásában irányadónak tekinthető a magyar jogszabályokból megismert „közfeladat” kifejezés. A közfeladat fogalma általánosságban úgy határozható meg, hogy a közigazgatás két*

alrendszeréhez, vagyis az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás körébe tartozó szervek, továbbá a jogszabály által létrehozott, valamint a jogszabályban meghatározott feladatkörrel rendelkező szervek, személyek látnak el közfeladatot.” (Magyarázat a GDPR-ről, Wolters Kluwer2021. 145. oldal)

2.2. A Mötv. 13. § (1) bekezdése a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatokat határozza meg.

2.3. A Mötv. 23. § (4) bekezdése A fővárosi önkormányzat feladatait sorolja fel, nevesítve „helyi közösségi közlekedés biztosítása és működtetése, valamint a főváros területén a parkolás feltételrendszerének kialakítása” feladatot;

2.4. Az SZMSZ 110. § -a alapján: *„(1) A Közgyűlés, illetve a főpolgármester kezdeményezheti, hogy a fővárosi lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező, tizennegyedik életévüket betöltött polgárok valamely, Budapest Főváros Önkormányzata feladatait érintő kérdésben a kezdeményező döntése szerint írásban, illetve a budapest.hu oldalon erre létrehozott felületen véleményt nyilvánítsanak.”*

2.5. Az Nytv. határozza meg azt, hogy a nyilvántartásban egy személyről nyilvántartott adatok közül mely adatok, milyen feltételek megléte esetén szolgáltathatóak a nyilvántartásból. A 17.§ (1) bekezdése szerint a (2) bekezdésben meghatározott (megismerhető) adatokat a nyilvántartás szervei szolgáltatják az arra jogosult kérelme alapján. Az Nytv. szerint ilyen jogosult az önkormányzat valamely szerve [a 21.§ (1) bekezdés szerint pontosan: „helyi önkormányzatok szervei”], igénylésének jogalapja pedig az általa ellátandó (törvényben, vagy önkormányzati rendeletben meghatározott) feladathoz szükséges adatkezelés.

Az Nytv. 21. § szerint: „E törvény felhatalmazása alapján a 17. § (2) bekezdésének b) pontja szerinti adatokat jogosultak igényelni:

a) a helyi önkormányzatok szervei törvényben vagy önkormányzati rendeletben meghatározott feladataik ellátásához;”

3.) Az adatkezelő az SZMSZ 110. § -ban foglaltak szerint, önkormányzati feladatokat érintő kérdésben kezdeményezte a „Budapesti Lakógyűlést”, s ennek keretében igényelte, s kapta meg a személyes adatokat a Belügyminisztériumtól. Maga a Tájékoztató (adatkezelés jogalapja meghatározásánál) azonban már a „közérdekű feladat” fogalmát használja, amiből az következik, hogy az Adatkezelő az SZMSZ 110.§ -a szerinti „önkormányzati feladat” és a GDPR 6. cikk e) pontja szerinti „közérdekű feladat” fogalmát érdeemben azonosnak tekinti.

[„A személyes adatok kezelése a Rendelet 6. cikk (1) bekezdés e) pontján alapul, az Adatkezelőnek az Önkormányzati SZMSZ 110. § (1) bekezdésén alapuló közérdekű feladatának végrehajtása érdekében szükséges.” (Tájékoztató 4.1. pontja, táblázat, harmadik oszlop)]

Mivel ez a fogalom („közérdekű feladat”) a GDPR-ben szerepel csak, s ott sincs definiálva, így a fenti jogszabályok értelmezésével és magyarozatával lehet megvizsgálni, hogy az Adatkezelő e feladatkörében szabályosan járt-e el.

A GDPR magyarozat alapján a 6. cikk e) pontjában foglalt közérdekű feladat megfelel az Mötv. szerinti közfeladatnak.

Az Mötv. meghatározza azt, hogy mi a közügy, továbbá a helyi önkormányzatok és a fővárosi önkormányzat feladatait.

Az Mötv. 4. §-a szerint a helyi közügyek alapvetően a lakosság közzolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.

E rendelkezés szerint a helyi közügy három nagy csoportja: közzolgáltatás, önkormányzás, lakossági együttműködés. Ebből következik, hogy a közzolgáltatás a helyi közügy fogalma alá tartozik.

Az Mötv. 13. § rendelkezése szerint a helyi közügy és a helyben biztosítható közfeladat két különböző fogalom, egymás mellé rendeltlen szerepel a mondatban és ezek ellátása érdekében az önkormányzat a feladatai körében közzolgáltatásokat nyújt. Azon túlmenően a megfogalmazásból kitűnik, hogy a közfeladat lehet helyben ellátandó, vagy egyéb is. A rendelkezés meghatározza a közfeladatokon belül ellátandó egyedi helyi önkormányzati feladatokat, amelyek elsősorban közzolgáltatás jellegűek.

A GDPR 6. cikk e) pontja szerinti „közérdekű feladat” fogalma így az Mötv. 13. § második fordulata szerinti közfeladatnak felel meg, amelynek részletes tartalmát a felsorolás adja, s ezek szerint így a GDPR „közérdekű feladat” fogalma tartalmilag önkormányzati (jellemzően közzolgáltatási) feladatokat jelent.

Ezek szerint helyi közügy az, ami a helyben élő lakosság és működő vállalkozás jogos érdekét bármilyen módon érinti (jog, kötelezettség, véleménynyilvánítás, egyéb). A helyi közügyek intézése során a helyi önkormányzat a számára biztosított közhatalom birtokában jár el, s ezen önkormányzati tevékenysége során közfeladatai keretében olyan feladatokat lát el, melyek jelentős részben közzolgáltatások.

4.) A Hatóság megállapításai:

Az Adatkezelő jelen esetben a jogi szabályozásban szereplő fogalmakat használta, azonban a lényegében azonos tartalommal bíró, különböző jogszabályokban eltérően meghatározott fogalmak nem segítik elő az értelmezést.

A közhatalmi adatkezelésre vonatkozó fogalmak alkalmazhatóságát esetről esetre kell vizsgálni, azok nem automatikusan használhatóak.

VII. A Hatóság jogalkotási javaslatai

Az általános adatvédelmi rendelet 6. cikk (2) bekezdése szerint „Az e rendeletben foglalt, adatkezelésre vonatkozó szabályok alkalmazásának kiigazítása érdekében, a tagállamok az (1) bekezdés c) és e) pontjának való megfelelés céljából fenntarthatnak vagy bevezethetnek konkrétabb rendelkezéseket, amelyekben pontosabban meghatározzák az adatkezelésre vonatkozó konkrét követelményeket, és amelyekben további intézkedéseket tesznek az adatkezelés jogszerűségének és tisztességességének biztosítására, ideértve a IX. fejezetben meghatározott egyéb konkrét adatkezelési helyzeteket is.”.

Az Info tv. 38. § (4) bekezdése szerint a Hatóság a (2) és (2a) bekezdés szerinti feladatkörében különösen javaslatot tehet a személyes adatok kezelését, valamint a közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok megismerését érintő jogszabályok megalkotására, illetve módosítására.

A fentiekre tekintettel a Hatóság ajánlást tesz arra, hogy a vonatkozó magyar jogszabályok – különösen az Nytv. és az SZMSZ mint önkormányzati rendelet – a jelenleginél egyértelműbben és konkrétabban határozzák meg az adatigénylés és az ahhoz kapcsolódó adatkezelés részletes szabályait.

A Hatóság Budapest Főváros Önkormányzata részére az alábbi ajánlást adja:

- 1.) Vizsgálja felül és módosítsa az SZMSZ vonatkozó szabályozását.**
- 2.) Vizsgálja felül az adatkezelési gyakorlatát, és a későbbiekben az adatvédelmi követelményekre való kiemelt figyelemmel járjon el.**
- 3.) A jövőben a széles személyi kört érintő, különösen az SZMSZ IX. fejezetének hatálya alá tartozó esetekben, ha lehetséges olyan megoldást válasszon, amely nem igényli a személyes adatok kezelését.**

Felkérem Főpolgármester Urat, hogy a fenti javaslatokkal kapcsolatos álláspontjáról tájékoztasson, és tegye meg a hatásköréből fakadó szükséges intézkedéseket. Együttműködését előre is köszönöm.

kelt: Budapest, az elektronikus aláírás szerint

Dr. habil. Péterfalvi Attila
elnök, c. egyetemi tanár