



Állásfoglalás a nemzeti vagyon körébe tartozó ingatlanokat bérbe vevő, nem közfeladatot ellátó személyek, cégek nevének nyilvánosságáról

Ügyszám: NAIH-422-5/2013/V.

[...] részére

Tisztelt Uram!

Ön bejelentést tett a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság), amely szerint 2013. január 23-án az Állami Számvevőszék állami vagyongazdálkodásáról szóló 2012. decemberi jelentésével összefüggésben közérdekű adatigényléssel fordult a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.-hez (a továbbiakban: MNV Zrt.), amelyre azonban 2013. február 1-jén a kommunikációs vezető menedzsertől nem kapott kielégítő választ.

A Hatóság az ügyben az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 38. § (3) bekezdés a) pontja alapján vizsgálatot indított.

Az Infotv. 54. § (1) bekezdés c) pontja valamint (2) bekezdése alapján a Hatóság megkereste az MNV Zrt.-t, hogy adjon tájékoztatást az alábbiakról:

- Milyen jogalapra hivatkozva tagadta meg az MNV Zrt. az adatok kiadását?
- Az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos 2011. évi tevékenységek ellenőrzéséről szóló jelentésének (a továbbiakban: Jelentés) 55. oldala szerinti tulajdonosi ellenőrzések során feltárt szabálytalanságokkal kapcsolatban az MNV Zrt. Ellenőrzési Igazgatósága pontosan milyen eljárásokat, jogi lépéseket javasolt? Ezek közül mely ügyekben született már döntés, mely ügyekben kezdődött el az eljárás?

Az MNV Zrt. részéről a kabinetfőnök 2013. március 11-én érkezett válaszában arról tájékoztatta a Hatóságot, hogy az Ön adatigénylését azért nem az Infotv. szerinti eljárási rendben teljesítették, mert az a sajtó számára fenntartott kommunikacio@mnv.hu e-mail címre érkezett, valamint az újságíró a teljesítésre egy napos határidőt kért. Bár a Hatóság megkeresésére adott válaszában az MNV Zrt. hangsúlyozta, hogy az adatigénylést nem tagadta meg, az adatigénylés teljesítéseként megküldött válaszelevel nem tartalmazta a kért adatok egy részét, azok döntés-előkészítő jellegére hivatkozva.

Az ügyben a Hatóság álláspontja az alábbi:

1. A közpénzekkel való gazdálkodás átláthatósága

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 3. § 5. pontja értelmében közérdekű adat a közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett nem személyes adat. A fogalom-meghatározás igyekszik a korábbi adatvédelmi törvény közérdekű adat fogalmát pontosítani, így felsorol példálózó jelleggel közérdekű adatfajtákat (a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai

tevékenységre, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adatok), amelyeket kifejezetten közérdekű adatnak minősít. A Hatóság a korábbi adatvédelmi biztosí gyakorlatot folytatván minden, a közhatalmat gyakorló szerv birtokában lévő adatot, amennyiben az nem személyes adat, közérdekű adatnak tekint.

Magyarország Alaptörvényének 38. cikke értelmében az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. Az Alaptörvény ezen cikke a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának követelményét, valamint a 39. cikk (2) bekezdése a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adattá minősítését alkotmányos rangra emelte.

A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) értelmében nemzeti 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.

A közpénzek felhasználásának átláthatóságát az Nvtv. rendelkezései és az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Ávtv.) 5. § (1) és (2) bekezdései segítik. A Nvtv. 7. és 10. §-ai szerint a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása. A nemzeti vagyont, annak értékét és változásait a tulajdonosi joggyakorló nyilvántartja, és ezen nyilvántartási adatok – a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat kivételével – nyilvánosak.

Az átláthatóság megteremtését segítik továbbá az állami vagyonról szóló törvény 5. § (1) és (2) bekezdései, amelyek értelmében közérdekből nyilvános minden, az állami vagyonnal való gazdálkodásra és az azzal való rendelkezésre vonatkozó, közérdekű adatnak nem minősülő adat, és az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül.

Az Ávtv. hivatkozott szabálya tehát általánosságban terjeszti ki az Infotv. információszabadságra vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazását az állami vagyonnal gazdálkodó szervekre és személyekre, amely a közpénzek, az állami vagyon működtetésének átláthatóságát biztosítja.

Az MNV Zrt. mint jogszabályban meghatározott feladat- és hatáskörrel rendelkező közfeladatot ellátó szerv az Infotv. 26. § (1) bekezdése alapján köteles a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot – az e törvényben meghatározott kivételekkel – erre irányuló igény alapján bárki megismerhetővé tenni.

2. A nemzeti vagyon körébe tartozó ingatlanokat bérbe vevő, nem közfeladatot ellátó személyek, cégek nevének nyilvánossága

Az Infotv. 3. § 6. pontja értelmében közérdekből nyilvános adat a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.

A Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 81. § (3) bekezdése¹ értelmében nem minősül üzleti titoknak az állami és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai közösségi támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezménnyel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat.

A Ptk. 81. § (4) bekezdése azt is kimondja, hogy az, aki az államháztartás valamely alrendszerével pénzügyi, illetve üzleti kapcsolatot létesít, kérésre köteles a jogviszonnal összefüggő és a (3) bekezdés alapján közérdekből nyilvános adatokra vonatkozóan tájékoztatást adni. A felvilágosítás oly módon is történhet, hogy az adatokat a honlapon vagy a hirdetményi lapban teszik közzé. A felvilágosítás megtagadása esetén, vagy ha a felvilágosítást kérő szerint a tájékoztatás nem kielégítő, a törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárása kezdeményezhető.

Ezen fenti rendelkezések alapján tehát egyértelműen megállapítható, hogy az adatigénylő által kért adatok nyilvános közérdekű adatnak, a szerződő felek megnevezése pedig – amennyiben magánszemélyről, piaci szereplőről van szó – közérdekből nyilvános adatnak minősülnek.

3. Az Infotv. döntés megalapozását szolgáló adatokra vonatkozó szabályozása

„Infotv. 27. § (5) A közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános. Ezen adatok megismerését – az adat megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek súlyának mérlegelésével – az azt kezelő szerv vezetője engedélyezheti.

(6) A döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény – az (5) bekezdésben meghatározott időtartamon belül – a döntés meghozatalát követően akkor utasítható el, ha az adat megismerése a közfeladatot ellátó szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné.

(7) Jogszabály a döntés megalapozását szolgáló egyes adatok megismerhetőségének korlátozására az (5) bekezdésben meghatározottnál rövidebb időtartamot állapíthat meg.”

Az Infotv. alapján döntést megalapozását szolgáló adatként indokoltan zárhatóak el a nyilvánosságtól azok az információk, amelyek valóban a döntési folyamat részét képezik, és nyilvánosságra hozataluk veszélyeztetné a végrehajtás sikerét. Az Infotv. a döntés meghozatala után is védelmet ad azoknak az adatoknak, amelyeknek a megismerése veszélyeztetné a szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását.

A döntés megalapozásául szolgáló adatok nyilvánosságának korlátozása tehát nem irányulhat a döntés-előkészítés átláthatatlanná tételére, hanem az a célja, hogy a közfeladatot ellátó szerv belső döntés-előkészítő tevékenységét illetéktelen befolyástól mentesen láthassa el.

A döntés megalapozásául szolgáló adat e minőségének két konjunktív feltétele van, amelyek közül az egyik formai, a másik tartalmi természetű. A formai feltétel azt határozza meg, hogy mikor, milyen körülmények között keletkezik az ilyen adat („szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített”), a tartalmi feltétel pedig arról szól,

¹ 2014. március 15-ét megelőzően

hogy az adatnak milyen érdemi kapcsolatban kell állnia a szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntéssel („a döntés megalapozását szolgáló adat”). A két feltételnek együttesen kell fennállnia.

Jelen esetben az MNV Zrt. mint közfeladatot ellátó szerv által tett feljelentés, munkaügyi intézkedés maga a döntés, amely egy másik közfeladatot ellátó szerv – így például a nyomozó hatóság, bíróság, fegyelmi bizottság – feladat- és hatáskörébe tartozó döntés megalapozását szolgálja, kifejezetten ez utóbbi döntés megalapozása céljára készült. Erre a helyzetre az információszabadság-szabályok értelmezési elvei szerint az itt elemzett nyilvánosság-korlátozás nem alkalmazható, ehelyett az információszabadság érvényesülése szempontjából kedvezőbb értelmezés szerint az elsőként említett szerv döntésének kell tekinteni, amely egyéb korlátozás hiányában nyilvános.

Jelen adatigénylésben érintett adatok tekintetében az Ellenőrzési Igazgatóság intézkedései, így a feljelentések és egyéb eljárás kezdeményezéséről szóló intézkedések döntéseknek minősülnek, amelyek megismerhetőek, azokat az Infotv. 27. § (5) és (6) bekezdéseire tekintettel nem lehet a nyilvánosság elől elzárni. A döntésekből az eljárásban érintett felek adata is megismerhetőek az alábbi esetleges kivételekkel.

4. A feljelentésekben található bűnügyi személyes adatok megismerhetősége

Az Infotv. 3. § 3. pontja értelmében a bűnügyi személyes adat különleges adatnak minősül.

Az Infotv. 3. § 4. pontja értelmében bűnügyi személyes adatnak minősül a büntetőeljárás során vagy azt megelőzően a bűncselekménnyel vagy a büntetőeljárással összefüggésben, a büntetőeljárás lefolytatására, illetve a bűncselekmények felderítésére jogosult szerveknél, továbbá a büntetés-végrehajtás szervezeténél keletkezett, az érintettel kapcsolatba hozható, valamint a büntetett előéletre vonatkozó személyes adat.

A közfeladatot ellátó szervek feladat és hatáskörében eljáró személyek, közfeladat ellátásával összefüggő bűnügyi személyes adatai az Infotv. 26. § (2) bekezdése értelmében közérdekből nyilvános személyes adatok, amelyeket bárki megismerhet.

Tekintettel arra, hogy jelen ügyben a közfeladatot ellátó személyek személyes adatainak megismerhetősége, nyilvánossága a közpénzek felhasználásának, elszámolásának, valamint a közpénzekről való döntéshozatal átláthatóságát szolgálják, a nyilvánossághoz fűződő közérdek – a közhatalom gyakorlásának, a közügyek intézésének és ezzel összefüggésben a közpénzek felhasználásának átláthatósága és nyilvánosság általi kontrollja – erősebb a magánszféra védelméénél, a feljelentéssel érintett közfeladatot ellátó személyek neve nyilvános.

A közhatalmat gyakorlók vagy a politikai közszereplést vállalók esetében a személyeknek – különösen a választópolgároknak – a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő joga elsőbbséget élvez az előbbieknél olyan személyes adatainak védelméhez képest, amelyek köztevékenységük és annak megítélése szempontjából jelentősek lehetnek. Az e körbe eső személyes adatok megismerhetőségére nem csupán az állami és a politikai közélet informált megvitatása érdekében van szükség, hanem az állami szervek helyes megítéléséhez és a működésükbe vetett bizalom megalapozásához is.²

² 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 355.

Ezért közérdekű adatnak minősül az, hogy a közpénzekkel való felelős gazdálkodás követelménye sérült, valamint megismerhető annak a közfeladatot ellátó személynek, illetve közszereplőnek a neve, akit a feljelentés, döntés érint.

Amennyiben a feljelentést, egyéb eljárás megindítását nem közszereplő magánszemély ellen kezdeményezte az MNV Zrt. az Ellenőrzési Igazgatóság javaslata alapján, a bűnügyi személyes adatok nyilvánosságra hozatalához az érintett írásbeli hozzájárulása szükséges. Ennek hiányában ezen adatokat az Infotv. 30. § (1) bekezdése értelmében felismerhetetlenné kell tenni.

5. Formanyomtatvány alkalmazása a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok igénylésére

A közfeladatot ellátó szerv készíthet ilyen igénybejelentő lapot, amely hasznos lehet az igénylő számára is, annak használatára azonban az érintettek *nem kötelezhetőek*. A más úton, más formában érkező, a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerésére irányuló adatigényléseket is – érkezzenek azok akár a sajtótól – köteles teljesíteni a közfeladatot ellátó szerv. Ilyen igénylőlap használatát a Hatóság olyan esetekben támogatja, amikor a személyesen megjelenő igénylő szóban kéri a közérdekű adatot, de azt számára azonnal nem lehet teljesíteni.

Az Infotv. 28. § (2) bekezdése szerint, ha törvény másként nem rendelkezik, az adatigénylő személyes adatai csak annyiban kezelhetők, amennyiben az az igény teljesítéséhez és a másolatkészítésért megállapított költségtérítés megfizetéséhez szükséges, továbbá azokat az igény teljesítését, illetve a költségek megfizetését követően haladéktalanul törölni kell. A formanyomtatvány nem tartalmaz semmilyen arra utaló tájékoztatást, hogy az azon szereplő személyes adatokat milyen célból és mennyi ideig őrzik meg.

Erre tekintettel a formanyomtatvány sérti a már idézett Infotv. 28. § (2) bekezdését is, mivel az adatszolgáltatás teljesítését követően is a formanyomtatványon megtalálható lesz az igénylő neve, lakcíme, telefonszáma, aláírása, amelyek az Infotv. 3. § 2. pontja alapján személyes adatnak minősülnek. A közérdekű adatigénylések rendszerezése, valamint az Infotv. 30. § (3) bekezdésének második mondata szerinti kötelezettség teljesítése érdekében – az elutasított kérelmeket tartalmazó nyilvántartás vezetése – az adatigénylővel összefüggésbe nem hozható számsor alkalmazását javaslom.

Összességében tehát megállapítható, hogy az MNV Zrt. a kifogásolt adatigénylés hiányos teljesítése, valamint a formanyomtatvány alkalmazási gyakorlata során az Infotv. számos rendelkezését figyelmen kívül hagyta, jogellenesen járt el, ezért az Infotv. 56. § (1) bekezdése alapján a Hatóság **felhívta** Márton Péter vezérigazgatót, hogy **haladéktalanul** küldje meg Önnek

- az MNV Zrt. által az ÁSZ jelentésben, a 2011-ben elvégzett tulajdonosi ellenőrzések által feltárt szabálytalanságok okán kezdeményezett jogi lépések konkrét megnevezését – a fentieket figyelembe véve – a konkrét gazdasági társaság, illetve személy megnevezésével,
- azon 65 ingatlant tartalmazó listát a tulajdonos megnevezésével, amelyet az állam ingyenesen adott bérbe piaci szereplőknek,
- az ingyenes bérbe adásról szóló döntés indokát, valamint az arra vonatkozó adatokat, hogy az ingatlanok ingyenes bérbe adása mekkora bevétel-kiesést jelentett az államnak,
- az áron alul bérbe adott ingatlanok listáját a bérlő megnevezésével,
- továbbá ezen ingatlanok esetében is az arra vonatkozó adatokat, hogy mekkora bevétel-kiesést jelentett ez az államnak,

valamint módosítsa a fentieknek megfelelően az adatigényléshez használt formanyomtatványát.

A Hatóság felhívta a vezérigazgató figyelmét arra, hogy az MNV Zrt. mint közfeladatot ellátó szerv minden, a kezelésében lévő közérdekű és közérdekből nyilvános adatot köteles kiadni, még akkor is, ha azt csak az ellenőrzés keretében kezelte, és az adat nem nála keletkezett.

Tájékoztatom, hogy az Infotv. 56. § (2) bekezdése szerint „*az adatkezelő – egyetértése esetén – haladéktalanul megteszi az (1) bekezdés szerinti felszólításban megjelölt szükséges intézkedéseket, és a megtett intézkedéseiről, illetve – egyet nem értése esetén – álláspontjáról a felszólítás kézhezvételétől számított **harminc napon belül** írásban tájékoztatja a Hatóságot*”.

Az Infotv. 58. § (1) bekezdése szerint, amennyiben a vizsgálat eredményeként a jogsérelem orvoslására, illetve a jogsérelem közvetlen veszélyének megszüntetésére nem kerül sor, a Hatóság a harminc napos tájékoztatási határidő lejártát követő **harminc napon belül** dönt a szükséges további intézkedések megtételéről.

Az Infotv. 31. § (1) bekezdése szerint Ön a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény elutasítása vagy a teljesítésre nyitva álló határidő eredménytelen eltelte esetén bírósághoz fordulhat. A bíróság soron kívül jár el, és a megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait, illetve a másolat készítéséért megállapított költségtérítés összegének megalapozottságát az adatkezelőnek kell bizonyítania.

Az Infotv. 31. § (3) bekezdése értelmében a pert az 58. § (3) bekezdése szerinti értesítés kézhezvételét követő harminc napon belül lehet megindítani. A perindításra rendelkezésre álló határidő elmulasztása esetén igazolásnak van helye.

A személyes adatok védelmét és a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő ügyben forduljon a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz továbbra is bizalommal.

Budapest, 2013. március 29.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila
elnök
c. egyetemi tanár