



Ügyszám: NAIH/2017/1390/7/V.

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

**jelentése**

a Magyar Államkincstár információszabadsággal kapcsolatos jogsértése tárgyában

Állampolgári bejelentés érkezett a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság), amelyben a bejelentő azt kifogásolta, hogy a Magyar Államkincstár (a továbbiakban: Kincstár) megtagadta a KiMitTud adatigénylő rendszeren keresztül elküldött adatigénylését, amely a [http://kimittud.atlatszo.hu/request/palyazati\\_anyag\\_es\\_palyazat\\_elisz\\_2](http://kimittud.atlatszo.hu/request/palyazati_anyag_es_palyazat_elisz_2) elérési úton található.

A bejelentő Püspökszilágy Község Önkormányzata mint kedvezményezett által az Arany Patak Tanösvény kialakítására elnyert pályázat adatait, a pályázat anyagát és az elszámolását kívánta megismerni.

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, és az Infotv. 54. § (1) bekezdésének c) pontja, valamint (2) bekezdése alapján megkereste a Kincstárt.

A Kincstár 2017. április 11-én kelt válaszában tájékoztatta a Hatóságot arról, hogy a pályázattal kapcsolatos teljes ügyirat, a kérelemtől az azt alátámasztó dokumentumokig, az eljárás során keletkezett iratok, valamint a döntés és valamennyi, az ügyhöz kapcsolódó érdemi irat a kezelésében van.

A Kincstár válaszában úgy nyilatkozott, hogy „*az adatigénylés teljesítése törvényi akadályba ütközik*”, mivel a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Támogatási tv.) 24. § (2) bekezdése meghatározza, hogy a támogatási adatok közül melyek közérdekből nyilvánosak. A Kincstár álláspontja szerint „*a Támogatási törvény 24. § (1) bekezdése alapján az eljárásban keletkezett minden további támogatási adat nem nyilvános támogatási adatnak minősül, függetlenül attól, hogy az ügyfél magánszemély vagy jogi személy, illetve magánjogi vagy közjogi jogalany.*” A Kincstár ezen álláspont részletes indoklására vonatkozóan hivatkozott a 2514/58/1/2016. számú, a Hatóságnak küldött levelében foglaltakra.

A Hatóság 2017. június 15-én az Infotv. 56. § (1) bekezdése alapján felszólította a Magyar Államkincstárt, hogy haladéktalanul, de legkésőbb a felszólítás kézhezvételétől számított 8 napon belül küldje meg a bejelentő részére az adatigényléssel érintett dokumentumok másolatát.

A Kincstár az Infotv. 56. § (2) bekezdése alapján rendelkezésre álló határidőn belül nem tájékoztatta a Hatóságot a megtett intézkedésekről, ezért a Hatóság az Infotv. 58. § (2) bekezdés d) pontja alapján további intézkedésként, az Infotv. 59. § (3) bekezdése alapján jelentést tesz közzé a honlapján az alábbi megállapításokkal:

A közpénzből nyújtott támogatás nyilvánossága kapcsán a Hatóság mindenekeelőtt hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény 38. cikke értelmében az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. Vagyon alatt értendőek többek között az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában

lévő dolgok, pénzügyi eszközök, vagyoni értékkel rendelkező jogok, társasági részesedések. Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint.

Az Alaptörvény említett cikke a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának követelményét, a 39. cikk (2) bekezdése pedig a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adattá minősítését alkotmányos rangra emelte. Eszerint „[a] közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok.”

Jelen ügygel összefüggésben három törvény: az Infotv., a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény (a továbbiakban: Közpénz tv.), valamint a Támogatási tv. rendelkezéseinek együttes értelmezése szükséges.

Az Infotv. 3. §-a a következőképp határozza meg a személyes, a közérdekű, valamint a közérdekből nyilvános adat fogalmát:

„2. személyes adat: az érintettel kapcsolatba hozható adat – különösen az érintett neve, azonosító jele, valamint egy vagy több fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző ismeret –, valamint az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés;

[...]

5. 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;

6. közérdekből nyilvános adat: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.”

Az Infotv. 26. § (1) bekezdése alapján „az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek (a továbbiakban együtt: közfeladatot ellátó szerv) lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot – az e törvényben meghatározott kivételekkel – erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse.”

A Támogatási tv. 22. § (1) bekezdése rendelkezik a támogatási adatok köréről, továbbá az adatok kezelésének időtartamáról.

A Támogatási tv. 24. § (1) bekezdése szerint „nem nyilvános támogatási adat az adatkezelő szerv eljárásában készített vagy rögzített, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény szerinti döntés megalapozását szolgáló adat.” Ugyanezen szakasz (2) bekezdése alapján „a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv által kezelt támogatási adatok közül közérdekből nyilvános adat e törvény alapján a mezőgazdasági és

*vidékfejlesztési támogatási szerv által folyósított, a központi költségvetésből, illetve az EMGA-ból, az EMVA-ból, illetve EHA-ból finanszírozott támogatásban részesülő ügyfél:*

- a) családi és utóneve (elnevezése), lakóhelye, székhelye, telephelye,*
- b) a támogatás jogcíme,*
- c) a folyósított támogatás összege, valamint*
- d) a jogosulatlan részvétel alapján visszafizetett támogatási összege.”*

A Közpénz tv. 3. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy közérdekből nyilvános a pályázati kiírást előkészítő, a pályázatot kiíró, a támogatási döntést előkészítő és a támogatási döntést meghozó szerv vagy személy által a pályázattal, a pályázati eljárással, a támogatási döntéssel összefüggésben kezelt, közérdekű adatnak és különleges adatnak nem minősülő adat.

Ezen adatok megismerésére a közérdekű adatokra vonatkozó törvényi rendelkezéseket kell alkalmazni, továbbá ezen adatok nyilvánosságra hozatala nem eredményezheti az olyan adatokhoz – így különösen a technológiai eljárásokra, a műszaki megoldásokra, a gyártási folyamatokra, a munkaszervezési és logisztikai módszerekre, továbbá a know-how-ra vonatkozó adatokhoz – való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve, hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét. (Közpénz tv. 3. § (2)-(3) bekezdései)

A Kincstár 2514/58/1/2016. iktatószámú válaszlevelében hivatkozott a Támogatási tv. 24. §-ának (1) bekezdésére, mint speciális jogszabályi rendelkezésre az Infotv. 27. § (5)-(6) bekezdéseihez képest, és amely alapján véleménye szerint ezen eljárásában a döntés megalapozását szolgáló adatok nem csupán a döntéshozatalt megelőzően, hanem azt követően is nem nyilvános támogatási adatoknak minősülnek.

Ezzel kapcsolatban a Hatóság felhívja a Kincstár figyelmét arra, hogy az Infotv. 2. § (1) bekezdése értelmében az Infotv. hatálya a Magyarország területén folytatott minden olyan adatkezelésre és adatfeldolgozásra kiterjed, amely természetes személy adataira, valamint közérdekű adatra vagy közérdekből nyilvános adatra vonatkozik. Ez azt jelenti, hogy az Infotv.-ben előírt általános érvényű szabályozástól eltérő szabályokat törvény csak az Infotv. felhatalmazása alapján írhat elő. Ilyen szabály például az Infotv. 27. § (2) bekezdése, amely úgy rendelkezik, hogy a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény

- a) honvédelmi érdekből;
- b) nemzetbiztonsági érdekből;
- c) bűncselekmények üldözése vagy megelőzése érdekében;
- d) környezet- vagy természetvédelmi érdekből;
- e) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;
- f) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra tekintettel;
- g) bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel;
- h) a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel

korlátozhatja.

Tekintettel arra, hogy az Infotv. nem enged eltérést agrárérdekekből a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog korlátozására, így a Támogatási tv. nem tartalmaz speciális rendelkezéseket az Infotv.-hez valamint a Közpénz tv.-hez képest, hanem a már három említett törvényt együttesen kell alkalmazni jelen ügy kapcsán.

A Hatóság álláspontja szerint az információs szabadság indokolatlan és aránytalan korlátozását jelenti a Támogatási tv. fenti rendelkezéseinek olyan szűkítő értelmezése, amely szerint a Kincstár

kezelésében lévő, támogatással összefüggő adatok közül kizárólag a Támogatási tv. 24. § (2) bekezdésében meghatározott adatkör minősül bárki számára megismerhetőnek.

A Kincstár álláspontja szerint a Támogatási tv. a támogatási adatok körét két csoportra osztja: nem nyilvános [24. § (1) bekezdés] és nyilvános [24. § (2) bekezdés] támogatási adatokra. Értelmezése szerint mindazon adatok, amelyek a 24. § (1) bekezdésében meghatározott adatkörön kívül esnek, a 24. § (1) bekezdés hatálya alá tartoznak.

A Támogatási tv. 24. § (1) bekezdése ugyanakkor csak az eljárás során készített vagy rögzített, az Infotv. szerinti döntés megalapozását szolgáló adatokat minősíti nem nyilvánosnak.

A 34/1994. (VI. 24.) AB határozat értelmében az adat „belső használatra szánt” jellege elválaszthatatlan annak döntés-előkészítéssel kapcsolatos voltától. [„A belső használatra szánt munkaanyagok, emlékeztetők, tervezetek, vázlatok, javaslatok, a szervezeten belül váltott levelek, általában a döntés-előkészítés körében alkotott iratok, amelyek nyilvánosságra hozatala jelentősen hátráltathatja a köztisztviselőket feladataik teljesítésében, rendszerint mentesek a nyilvánosság alól.” (ABH 1994, 177, 190.)]

Tekintettel azonban arra, hogy a szerződés megkötése önmagában a döntést tartalmazza, az elszámolások pedig a döntést követően keletkeztek, azok megismerhetővé tétele nem veszélyeztetné a Kincstár külső befolyásolástól mentes működését, továbbá nem érintené a köztisztviselői munka befolyástól mentes működését sem.

A szerződések és az azokkal összefüggésben keletkezett elszámolások nyilvánosság előli teljes egészében történő elzárása azok döntés-előkészítő jellegére hivatkozva tehát az említettek miatt nem fogadható el.

Amennyiben a Kincstár válaszában foglalt értelmezés helytálló lenne, úgy valamennyi, a törvény által kiemelt körön kívül eső támogatási adatot egyben döntés megalapozását szolgáló (nem nyilvános) adatnak kellene tekinteni. Ezzel szemben nyilvánvalóan nem minden, a Támogatási tv. 24. § (2) bekezdésében felsorolt körön kívül eső támogatási adat minősül egyben döntés megalapozását szolgáló adatnak. Azok a támogatási adatok tehát ugyanúgy nyilvánosak lehetnek, amelyek ugyan nem szerepelnek a 24. § (2) bekezdésében, de nem minősülnek döntés megalapozását szolgáló adatoknak, ahogyan azt többek között a Közpénz Tv. fentiekben idézett rendelkezései is előírják.

A Hatóság a jelen ügyben vizsgált adatigényléssel kapcsolatban külön hangsúlyozza, hogy egy települési önkormányzat által benyújtott és elnyert pályázattal kapcsolatban keletkezett iratok esetében – mivel azok egy közfeladatot ellátó szerv tevékenységére vonatkoznak, és feladata ellátásával összefüggésben keletkeztek – nem beszélhetünk közérdekből nyilvános adatokról, hiszen ezek közérdekű adatoknak minősülnek. Az ilyen pályázat esetében tehát kizárólag részletes indoklás mellett, az Infotv. 27. §-a szerinti megtagadási okok alkalmazásával lehetne a nyilvánosságot korlátozni.

A fentiek alapján tehát önmagában az a körülmény, hogy a Támogatási tv. egyes támogatási adatokat kiemel, nem zárja ki azt, hogy a 24. § (2) bekezdésében nem említett adatkörön kívül a Kincstár kezelésében lévő további adatok az Infotv. 3. § 5. pontja szerinti közérdekű, vagy más törvényi rendelkezés alapján az Infotv. 3. § 6. pontja alapján közérdekből nyilvános adatoknak minősüljenek.

A Hatóság továbbra is állást foglal amellett, hogy a Támogatási tv. rendelkezéseiből rendszertanilag is levezethető az az Infotv. rendelkezéseivel összeegyeztethető, az információszabadság maradéktalan érvényesülését biztosító értelmezés, amely szerint a Támogatási tv. 24. § (2) bekezdésében foglalt támogatási adatkör kiemelése a 24. § (3) bekezdés szerinti elektronikus közzététel szempontjából bír jelentőséggel.

A Hatóság utalni kíván továbbá arra, hogy természetesen az adatigénylést az Infotv. 30. § (1) bekezdése alapján úgy kell teljesíteni, hogy 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.

Tekintettel arra, hogy a Kincstár a Hatóság felszólításának nem tett eleget, a Hatóság a vizsgálat eredményeként megállapította, hogy a Kincstár jogsérelmet okozott az információszabadsághoz fűződő joggal összefüggésben.

Bízom benne, hogy a fenti jelentés alkalmas lesz az ügyben az információszabadsághoz fűződő joggal összefüggő jogsérelm orvoslására és a jövőbeni hasonló jogsértések elkerülésére.

Budapest, 2017. október „24 „



Dr. Péterfalvi Attila  
elnök  
c. egyetemi tanár