



Ügyszám: NAIH-2901-5/2021  
Előzmény: NAIH/2020/4834

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

**jelentése**

a Békés Megyéért Vállalkozásfejlesztési Alapítvány információszabadsággal kapcsolatos eljárásával kapcsolatban

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság) címzett levelében egy adatigénylő sérelmezte, hogy a Békés Megyéért Vállalkozásfejlesztési Alapítvány (a továbbiakban: Alapítvány) 2019. július 23-án kelt közérdekű adatigénylését nem teljesítette teljes körűen. Az Alapítvány a 2018. évben folyósított hitelösszegeket (és a kapcsolódó dokumentumokat) kedvezményezettek szerinti bontásban nem közölte az igénylővel, helyette egy összefoglaló táblázatot készített, mely a járások és a hitelkonstrukció fajtája szerinti bontásban tartalmazza a kedvezményezettek számát, és a kihelyezett hitel összegét.

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. A vizsgálat során az Alapítvány ügyvezető igazgatója arról tájékoztatta a Hatóságot, hogy az Alapítvány számára bizalomvesztéssel járna, ha kiadná ügyfelei azon adatát, hogy mikor és milyen összegű hitelt folyósított részükre.

A Hatóság ügyel kapcsolatos álláspontja a rendelkezésre álló információk alapján az alábbi volt:

Az Alapítvány közhasznú közalapítvány formában működik. A korábbi megkeresésekre adott válasza alapján bevétele mikrohitelzési tevékenységből, kisebb részben pedig pályázati forrásokból származik. Magánszemélyek nem jogosultak hitelt, illetőleg kölcsönt igényelni az Alapítványtól. Az Alapítvány alapítója a Békés Megyei Önkormányzat.

Az Infotv. 3. § 5. pontja szerint a közérdekű adat fogalmába tartozik 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.

Ugyanezen szakasz 6. pontja szerint közérdekből nyilvános adatnak minősül a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.

Az Alaptörvény 38. cikkének (1) bekezdése értelmében az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, míg 39. cikke (2) bekezdése a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának követelményét, a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adattá minősítését alkotmányos rangra emelte:

*„(2) 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.”*

Ezen alkotmányos követelmény kiterjed a közpénzekkel való gazdálkodás követhetőségére, átláthatóságára, a nemzeti vagyon átengedésének nyilvánosság előtti elszámoltathatóságára is. Maga az Alaptörvény fogalmazza meg ezen cikkében a közhatalom gyakorlásának, a közpénzek felhasználásának azon korlátját, hogy a nemzeti vagyont, a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. Magyarország legmagasabb szintű jogforrása a nyilvánosság általi ellenőrizhetőséget egyrészt az egyének alapjogának deklarálásával biztosítja, másrészt – azt egyértelműsítve, kiegészítve – a közpénzek felhasználásával kapcsolatos adatokat közérdekű adattá nyilvánítja, harmadrészt az átláthatóságot a közfeladatot ellátó szervek, a közpénzekkel gazdálkodó szervek kötelezettségévé teszi.

Az Alkotmánybíróság a 21/2013. (VII. 19.) számú határozatában az Alaptörvény 39. § cikk (2) bekezdésével kapcsolatban a következőket fejtette ki:

*„1.2.2. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése – a közérdekű adatok egyik fajtájával, a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatokkal összefüggésben – a rendelkezés szövegében kifejezetten megjeleníti a közérdekű adatként történő alaptörvényi minősítés célját: az átláthatóság és a közélet tisztasága elvének biztosítása. Ez az elv – a Nemzeti hitvallásban foglaltakat figyelembe véve – nem csak a közpénzek és a nemzeti vagyona vonatkozó, hanem általában véve a közfeladatok ellátásával összefüggő adatok kezelése szempontjából is irányadó.”*

A nemzeti vagyonaról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) 1. § (2) bekezdése szerint nemzeti vagyona tartozik többek között:

*„a) az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolgok,  
b) az a) pont hatálya alá nem tartozó, az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő dolog,  
c) az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő pénzügyi eszközök, továbbá az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedések,  
d) az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető bármely vagyoni értékkel rendelkező jogosultság, amelyet jogszabály vagyoni értékű jogként nevesít...”*

Az Alaptörvénnyel összhangban az Nvtv. 7. §-a kimondja, hogy a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése *a közfeladat ellátásának biztosítása*. A nemzeti vagyona felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni. A nemzeti vagyongazdálkodás feladata a nemzeti vagyon rendeltetésének megfelelő, az állam, az önkormányzat mindenkori teherbíró képességéhez igazodó, *elsődlegesen a közfeladatok ellátásához* és a mindenkori társadalmi szükségletek kielégítéséhez szükséges, egységes elveken alapuló, átlátható, hatékony és költségtakarékos működtetése, értékének megőrzése, állagának védelme, értéknövelő használata, hasznosítása, gyarapítása, továbbá az állam vagy a helyi önkormányzat feladatának ellátása szempontjából feleslegessé váló vagyontárgyak elidegenítése.

Az Nvtv. 10. § (1) bekezdése értelmében a nemzeti vagyont, annak értékét és változásait a tulajdonosi joggyakorló nyilvántartja. A nyilvántartásnak tartalmaznia kell a vagyon *elsődleges rendeltetése szerinti közfeladat megjelölését* is. A nyilvántartási adatok – a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat kivételével – nyilvánosak.

Az Alkotmánybíróság a 25/2014. (VII. 22.) AB határozatban továbbá egy, a Vértesi Erőmű Zrt.-hez érkezett adategénylélssel kapcsolatban mindenkire nézve kötelező erővel erősítette meg, hogy az állami vagyona gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül. E döntés értelmében a transzparencia követelménye általánosságban kiterjed az állami vagyona gazdálkodó szervekre és személyekre, amely a közpénzek, az állami vagyon működtetésének átláthatóságát biztosítja.

Figyelembe kell továbbá venni az állami vagyonaról szóló 2007. évi CVI. törvényt (a továbbiakban: Ávtv.), amelynek 5. § (1) bekezdése kimondja, hogy *„[közérdekből nyilvános minden, az állami*

*vagyonnal való gazdálkodásra és az azzal való rendelkezésre vonatkozó, közérdekű adatnak nem minősülő adat. Külön törvény az adat megismerhetőségét korlátozhatja*”. Az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül [Ávtv. 5. § (2) bekezdés].

Az Alaptörvény, illetőleg az annak cikkeit részletekkel megtöltő törvényi rendelkezések tehát kétszeresen biztosítják a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságát. Egyrészt az adatokra vonatkozóan már maga az Alaptörvény kimondja azok közérdekű és közérdekből nyilvános adat minőségét. Mivel ez Magyarország jogrendszerének alapja, megállapítható, hogy a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatósága a legmagasabb, alkotmányos szinten biztosított. Másrészt, az Ávtv., valamint az Nvtv. szabályaira tekintettel alkalmazni kell ebben a vonatkozásban az Infotv. közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségére vonatkozó rendelkezéseit is.

A közérdekből nyilvános személyes adatok tekintetében fontos kiemelni, hogy megismerésükre ugyan a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, de ezen adatok személyes adat jellege a nyilvánosság ellenére megmarad, így az adatvédelem legfontosabb garanciáját, a célhoz kötött adatkezelés elvének követelményét változatlanul be kell tartani.

Ezek alapján, valamint az Infotv. 27. § (3) bekezdése szerint: *„közérdekből nyilvános adatként nem minősül üzleti titoknak a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli. A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz - így különösen a védett ismerethez - való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét.*”

Az Infotv. 27. § (3a) bekezdése alapján: *„az a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít, köteles e jogviszonnyal összefüggő és a (3) bekezdés alapján közérdekből nyilvános adatra vonatkozóan - erre irányuló igény esetén - bárki számára tájékoztatást adni. A tájékoztatási kötelezettség a közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságra hozatalával vagy a korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozott adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is teljesíthető*”.

A közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény (a továbbiakban: Közpénz Tv.), amely – többek között meghatároz összeférhetetlenségi szabályokat (6. §) – 3. § (1) bekezdésében közérdekből nyilvános adatként bárki számára megismerhetővé teszi 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 adatokat.

Általánosságban tehát elmondható, hogy a közpénzzel gazdálkodó szervek, amelyek pályázatok útján támogatnak civil szervezeteket, tudományos kutatásokat – nyilvánvalóan saját presztízsük növelése érdekében is, tehát saját céljuk eredményének elérése érdekében is – nyilvánosságra kellene, hogy hozzák legalább a közérdekű adatigénylések teljesítéseként az ilyen támogatási szerződések jogosultjait is. Természetesen ezen nyilvánosság nem vonatkozik az olyan támogatási szerződésekre, amelyek például szociális rászorultság alapján kötődnek.

A Közpénz Tv. hatálya az 1. § (1) bekezdése szerint:

- „a) az államháztartás alrendszereiből,*
- b) az európai uniós forrásokból,*

c) a nemzetközi megállapodás alapján finanszírozott egyéb programokból,  
d) a 100%-os állami tulajdonban álló szervezet által létrehozott alapítványtól származó, egyedi döntés alapján nyújtott, pályázati úton vagy pályázati rendszeren kívül az államháztartáson kívüli természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező egyéb szervezetek – ide nem értve a társasházat – számára odaítélt, természetben vagy pénzben juttatott támogatásokra terjed ki.”

A közpénzek átláthatóságával, illetve az üzleti titok alóli kivétellel a 2020-as év során a Kúria is foglalkozott a Pfv.IV.20.305/2019/8. számú eljárásában. Az állami tulajdonban álló energiatermeléssel és gazdálkodással foglalkozó, egyszemélyes állami tulajdonú és kizárólag közpénzből működő zrt. önként támogat az energiaszektorban különböző magánszemélyek vagy cégek, mint ötletgazdák által feltalált, kidolgozott projekteket. A projektekkel kapcsolatosan igényelt adatokat az adatkezelő üzleti titokra hivatkozással nem adta ki és ragaszkodott igazságügyi energetikai, műszaki szakértő kirendeléséhez, hangsúlyozva, hogy jelen perben sajátos területről, kutatás-fejlesztésről van szó, ezért annak megítélése, hogy a szerződésben megfogalmazott ötlet, a projekt megnevezése, rövid leírása olyan ismeret-e, amelyből a versenytársak már a projekt részleteire vonatkozó érdemi következtetést tudnak levonni, szakértői kérdés. A bíróság álláspontja szerint alperes a start-up projektek támogatásával önként vállalt közfeladatot, amellyel kapcsolatos tevékenység nem vonható ki az Infotv. hatálya alól. A hivatkozott adatok pedig üzleti titoknak nem tekinthetők, mert a befektetett összeg nagyságára és a befektetők személyére vonatkozó adatok nyilvános forrásból elérhetőek, a projektbe fektetett összeg nagyságára vonatkozó adatok közérdekből nyilvános adatok, míg a projektleírás olyan általánosságokat tartalmaz, amelyek nyilvánosságra kerülése nem okoz az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan érdeksérelmet.

A fentiek alapján egyértelműen megállapítható, hogy az Alapítvány átlátható és elszámoltatható működéséhez szorosan kapcsolódik, hogy az egyébként közpénzekkel gazdálkodó szervezet részleteiben is bemutassa az adatigénylő részére az általa kért adatokat.

Végezetül a Hatóság álláspontja alapján nem lehet titoktartási megállapodást kötni közérdekű és közérdekből nyilvános adatok eltitkolására, ezáltal okafogyottá válik az Alapítvány azon magyarázata, hogy olyan kvázi banki adatokat kezel, melyek kiadása harmadik személy részére nem lehet törvényi, vagy alkotmányos kötelezettsége.

A közérdekből nyilvános adatok megismerésére irányuló adatigénylés teljesítésével az adatigénylő egyszerre az Infotv. 3. § 9. pont szerinti adatkezelővé válik, ily módon terheli őt az adatkezeléssel együtt járó felelősség is, így különösen a célhoz kötött terjesztésért való felelősség. Azonban nem az adatigénylés teljesítésére kötelezett közfeladatot ellátó szerv felelőssége, feladata annak eldöntése, hogy az adatigénylő (mivel személyazonosításhoz nem köthető az adatigénylés) milyen feltételezett célra használja majd fel az adatokat. Ez az információszabadság olyan korlátozását jelentené, amely egy többszörösen eshetőleges feltételezésen alapul.

A korrupció megelőzése és felderítése szempontjából a mind nagyobb nyilvánosság lenne elvárható a közpénzekkel gazdálkodó szerveknél. Ez ugyanakkor nem járhat a természetes személyek személyes adatainak aránytalan nyilvánosságával, magánéletük nyilvánosságnak való kiszolgáltatásával, így általánosságban – konkrét jogszabályi rendelkezések hiányában – nem jelenthető ki, hogy a támogatási szerződések jogosultjainak neve közérdekből nyilvános személyes adat lenne. Amennyiben azonban nem ilyen módon történt a pályázat elbírálása, hiszen az Alapítvány is említi, hogy magánszemélyek nem jogosultak hitelt vagy kölcsönt felvenni az Alapítványtól, ott a Közpénz Tv. és az Infotv. alapján erre hivatkozással nem lehet megtagadni az adatok kiadását.

A Hatóság felhívta a figyelmet arra, hogy az Infotv. 29. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről, annak tárolási módjától függetlenül az igénylő másolatot kaphat. A hatályos jogszabályok szerint a közfeladatot ellátó szervek

kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó minden adat közérdekű, függetlenül attól, hogy nyilvánosságuk korlátozott-e. Az egyes dokumentumok vonatkozásában nem az iratelv, hanem az adatelv érvényesül.

Ez valójában azt jelenti, hogy egy-egy dokumentumon belül lehetnek személyes adatok, minősített adatok, védett ismeretek, üzleti titkok stb., azonban ezekre való hivatkozással nem lehet megtagadni egy teljes dokumentumra irányuló adatigénylés teljesítését, az Infotv. 30. § (1) bekezdése alapján a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni. Ez magából az Alaptörvényből és az Infotv. fogalomhasználatából is egyértelműen következik.

Az Infotv. 56. § (1) bekezdése alapján a Hatóság felszólította az Alapítványt arra, hogy az adatigénylő fent megjelölt közérdekű és közérdekből nyilvános adatokra vonatkozó adatigénylését a Hatóság állásfoglalásának megfelelően teljesítse mihamarabb, de legkésőbb a Hatóság felszólításának kézhezvételét követő 15 napon belül. Felszólította továbbá arra is, hogy az adatigényléseket a jövőben a Hatóság állásfoglalásának figyelembevételével teljesítse, valamint vizsgálja felül a jelenleg is alkalmazott szabályzatát.

Az Infotv. 54. § (2) bekezdése értelmében az Alapítványnak a Hatóság felé válaszadási kötelezettsége állt fenn. A fentiekre tekintettel a Hatóság az Infotv. 56. § (1) bekezdése alapján összesen négy alkalommal (NAIH/2020/4834/4.; NAIH-2901-1/2021.; NAIH-2901-3/2021.; NAIH-2901-4/2021.) szólította fel az Alapítványt arra, hogy haladéktalanul meg kell tennie a szükséges intézkedéseket, és a megtett intézkedéseiről 30 napon belül írásban tájékoztatnia kell a Hatóságot.

Mivel az Alapítvány részéről a felszólításokra nem érkezett válasz, az ügyben a Hatóság az Infotv. 59. §-ának (1) bekezdése szerinti jelentést bocsát ki. A Hatóság jelentése az Infotv. 59. § (3) bekezdése alapján nyilvános, ezért azt saját honlapján elérhetővé tette. Az Infotv. 59. § (5) bekezdése értelmében a Hatóság jelentése bíróság vagy más hatóság előtt nem támadható meg.

Bízom benne, hogy a fenti jelentés alkalmas lesz az információszabadság, és az ahhoz fűződő joggal összefüggő jogsérelem orvoslására, a közvélemény figyelmének felhívására, és a jövőbeni hasonló jogsértések elkerülésére.

Budapest, 2021. december „ ”

Dr. Péterfalvi Attila  
elnök  
c. egyetemi tanár