



Ügyiratszám: NAIH-169-26/2022.

Jelentés

Budapest Főváros VIII. Kerület Józsefvárosi Önkormányzat információszabadság alapjog megsértése tárgyában

A panaszos 2022. január 4-én, valamint 2022. január 6-án az e-Papír szolgáltatás útján érkezett beadvánnyal fordult a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság), melyben a Budapest Főváros VIII. kerület Józsefvárosi Önkormányzat jegyzőjéhez (a továbbiakban: Jegyző) 2021. augusztus 23. – 2021. december 14. közötti időszakban benyújtott közérdekű adat (9 adatigénylés) megismerése iránti igényei nem teljesítését kifogásolta.

	benyújtás ideje	tárgy	hosszabbítás / 45 nap letelte	teljesítés	dátum
1.	2021.08.23.	balatoni strand bérbeadásával – kiemelten a Vitorlázó Gyermekekért Egyesülettel kötött szerződések	nem	28/89-2/2022.	2022.06.07.
2.	2021.08.24.	nyári gyerektábor a 2020. és 2021. években	nem	28/89-2/2022.	2022.06.07.
3.	2021.11.23.	JKN Zrt. belső ellenőrzési jelentés és mellékletei	nem	összefoglaló tájékoztatás elektronikusan elérhető ¹ elutasítás 28/88-3/2022. 28/136-9/2022.	2022.05.27. 2022.07.27.
4.	2021.12.03.	VEKOP szerződések alprogramonként	nem	28/127-1/2022.	2022.03.17.
5.	2021.12.07.	ingatlanértékesítések adatai	nem	28/16-4/2022.	2022.06.24.
6.	2021.12.08.	2020. és 2021. években kiadott filmforgatási célú közterületi használati hozzájárulások adatai, az engedélyezésekből befolyt összeg nagysága; mely társasházak részére mekkora összeg kerül kifizetésre 2021. évben	2022. 01. 21.	28/14-3/2022.	2022.03.17.
7.	2021.12.14.	2020. és 2021. években zöldesítésről hozott döntések adatai	2022. 01. 28.	28/13-3/2022.	2022.03.17.
8.	2021.12.14.	2020. és 2021. években az Önkormányzat vagy a Polgármesteri Hivatal által engedélyezett fakivágások adatai	2022. 01. 28.	28/15-3/2022.	2022.02.04.
9.	2021.12.16.	2019. november 07. napja óta megkötött közvélemény kutatásra	2022. 01. 30.	28/12-3/2022.	2022.02.11.

¹https://jozsefvaros.hu/pdfjs/web/viewer.html?file=https://jozsefvaros.hu/downloads/2022/03/6850_20211021_tajekoztato_a_jozsefvaros_kozossegeiert.pdf?ver=20220321163431

		irányuló szerződéseket vagy az Önkormányzat vagy a Hivatal által közvélemény-kutatás tárgyában adott egyedi megrendeléseket.			
--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--

A bejelentés alapján 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 vizsgálati eljárás folyamatában a Budapest Főváros VIII. kerület Józsefvárosi Önkormányzat Polgármesteri Hivatala (a továbbiakban: Hivatal) szakaszosan – a törvényes határidőt meghaladóan – teljesítette a panaszos adatigényléseit egy adatmegismerés kivételével, mely az Önkormányzat által alapított közhasznú nonprofit gazdasági társaság, a Józsefváros Közösségeiért Nonprofit Zrt. (a továbbiakban: JKN) működésével összefüggésben keletkezett belső ellenőrzési jelentés és mellékletei megismerésére irányult.

I. A belső ellenőrzési jelentés megismerhetősége

1. Tényállás

A JKN alapító okirata szerinti tevékenységeit a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 13. §-ban és 25. §-ának (5) bekezdésében a 7., 11., 13., 17. és 19. pontjaiban foglaltak, a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény, a Képviselő-testület és Szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 36/2014. (XI.06.) önkormányzati rendelet 4. mellékletében foglaltak, valamint az önkormányzat közművelődési feladatairól szóló 81/2011. (XII.22.) önkormányzati rendelet alapján közfeladat ellátás érdekében végzi. A JKN alapítója és tulajdonosa az önkormányzat, így mind a tulajdonosi viszonyok, mind pedig a feladatellátás szempontjait tekintve a köztulajdonban lévő gazdasági társaság közfeladatot ellátó szervnek minősül.

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Takarékosstv.) 1. § c) pontja értelmében a törvény hatálya alá tartozó gazdasági társaságok közzétételére az Infotv.-ben meghatározott elektronikus közzététel szabályai alkalmazandóak. Az Infotv. 1. számú melléklet II/12. közzétételi egysége a tevékenységre, működésre vonatkozó kötelezően közzé teendő adatok között tartalmazza a „közfeladatot ellátó szervnél végzett alaptevékenységgel kapcsolatos vizsgálatok, ellenőrzések nyilvános megállapításai” elnevezésű közzétételi egységet, melyben nem csupán az Állami Számvevőszék által tett nyilvános megállapításokat, jelentéseket kell közzétenni, hanem ide sorolandók a belső ellenőrzés által készített jelentések nyilvános megállapításai is.

A vizsgálat során a Hatóság áttekintette Budapest Főváros VIII. Kerület Józsefvárosi Önkormányzat Képviselő-testületének (a továbbiakban: Képviselő-testület) 2021. október 21-én megtartott nyilvános képviselő-testületi üléséről készült jegyzőkönyvet, melyből megállapítható, hogy a jegyző a képviselői kérdésre nem adott konkrét jogszabályhelyet megjelölő választ azzal kapcsolatban, hogy miért zárt ülésen tárgyalja a testület a belső ellenőrzési jelentést. Hasonlóan arra sem kapott az érdeklődő képviselő választ, hogy a Képviselő-testület a belső ellenőrzési jelentés vonatkozásában miért minősül harmadik félnek. A jegyzőkönyv 5. oldalán található jegyzői nyilatkozat szerint ő tudja, hogy milyen adatok vannak az anyagban, és megítélése szerint az Mötv. szerinti zárt ülésen kell azt tárgyalni. A jegyző ugyanezen napirendi ponthoz kifejtett véleménye alapján a belső ellenőrzéssel kapcsolatban a Képviselő-testületnek nincs hatásköre. A jegyzőkönyvben képviselői kérdésként elhangzott az is, hogy „[a] korábbi jelentést anonimizálva sikerült nyilvánosságra hozni. Ezt miért nem?” A Jegyző jegyzőkönyvben rögzített válasza nem tartalmaz ténybeli okot, indokot, mely alátámasztaná az anonimizált dokumentum nyilvánosságra hozatalának elmaradását. Végül a Képviselő-testület tagjai zárt testületi ülés keretében titoktartási nyilatkozat tétele mellett kézhez kapták a belső ellenőrzési jelentést teljes terjedelemben, azonban a nyilvánosságra hozott döntések szerint a Képviselő-testület a tájékoztatót határozathozatal nélkül

tárgyalta. A belső ellenőrzési jelentés megvitatását a Képviselő-testület a következő testületi ülésen folytatta.

A következő testületi ülést 2021. október 28-ára hívta össze a polgármester. Az új időpontban is zárt ülésen tárgyalta a Képviselő-testület az írásbeli előterjesztést, mellyel kapcsolatban döntést nem hozott.

Az önkormányzat képviselők iratmegismerése, illetve az ellenőrzési dokumentumok megismerhetősége vonatkozásában a Hatóság a vizsgálat során megtekintette a Belső Ellenőrzési Kézikönyvet

(https://jozsefvaros.hu/downloads/2022/05/1055_belső_ellenorzesi_kezikonyv_2021.pdf?ver=20220509131751), a továbbiakban: BEK), mely a 32/2021. (X.01.) számú polgármesteri-jegyzői együttes utasítással 2021. október 1-én került elfogadásra.

Az ellenőrzési dokumentumokhoz való hozzáférés körében a BEK a következőket tartalmazza²:

„[A] jogszabály konkrétan meghatározza, hogy az ellenőrzési jelentést, illetve tervezetet ki jogosult megismerni (ellenőrzésben érintettek). A Jegyzőnek jogában áll, hogy – a belső ellenőrzési vezető véleményének kikérésével – lezárt ellenőrzési jelentést vagy annak kivonatát nyilvánosságra vagy harmadik fél tudomására hozza az adatvédelemre vonatkozó jogszabályok figyelembevételével.

Az önkormányzat vezetése, a szervezet más tagjai kérhetik az ellenőrzési iratokhoz (beleértve a munkalapokat, jelentéseket, terveket, egyéb iratokat stb.) való hozzáférést, mert ez elengedhetetlen lehet az ellenőrzési megállapítások és javaslatok igazolásához vagy megmagyarázásához. Minden olyan kérést, amely ellenőrzési anyagokhoz való hozzáférésre irányul, a Jegyzőhöz kell címezni és a Belső Ellenőrzési Vezetőnél beadni. [...] Az Mötv. 46. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület ülése nyilvános. Zárt ülést tartásának lehetőségét a törvény taxatív felsorolja. A felsorolásban nem található meg, hogy a bizalmasan kezelendő belső ellenőrzési jelentéseket, és az éves összefoglaló jelentést zárt ülésen tárgyalhatná a testület. Mindezek miatt a jelentés akkor kerülhet a Képviselő-testület elé, ha ezt a Jegyző engedélyezi és az adatvédelemre, üzleti titokra vonatkozóan az előzetes intézkedéseket megteszik, illetve a jelentésben feltártak nyilvánosságra hozatala nem okoz többlet kockázatot az Önkormányzat számára (a külső ellenőrzés) [...]”

2. A vizsgálati folyamat

A Hatóság a vizsgálati eljárás keretében a tényállás tisztázása érdekében többször – az Infotv. 54. § (1) bekezdés a) pontja alapján – fordult a Hivatalhoz, és kérte másolatban becsatolni az ellenőrzési dokumentumokhoz való hozzáférés felügyeletét ellátó személy véleményét, (a belső ellenőrzési irodavezető írásbeli véleménye a belső ellenőri jelentés megismerhetősége tekintetében), a panaszos által megismerni kívánt dokumentációt, valamint az érintettek által tett észrevételeket tartalmazó iratokat.

Az iratok bekérésére irányuló megkeresésre a Jegyző a következő választ küldte a Hatóságnak.

A panaszos által megismerni kívánt dokumentáció azonos azzal az irattal, amely a 2021. október 21-i képviselő-testületi ülésre benyújtott, zárt ülés keretében tárgyalott összefoglaló tájékoztató alapján képezte.

A napirend elfogadását követően, 3. napirendi pont keretében tárgyalta összefoglaló és belső ellenőri jelentés vonatkozásában tájékoztatta a Hatóságot arról, hogy a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Bkr.) 44. § (1) és (3) bekezdései az alábbiakról rendelkeznek:

44. § (1) A költségvetési szerv vezetője a lezárt ellenőrzési jelentést vagy annak kivonatát megküldi:
- irányított, illetve felügyelt költségvetési szerv ellenőrzése esetén az ellenőrzött szerv vezetőjének, illetve
 - az ellenőrzött szervezeti egységek vezetőinek, továbbá

² Belső Ellenőrzési Kézikönyv VIII. fejezet, 71.-73. oldal

c) *annak, akire vonatkozóan megállapítást vagy javaslatot tartalmaz, és szükség esetén felkéri az intézkedési terv elkészítésére.*

(3) A költségvetési szerv vezetője – a belső ellenőrzési vezető véleményének kikérésével – dönthet úgy, hogy a lezárt ellenőrzési jelentést vagy annak kivonatát nyilvánosságra vagy harmadik fél tudomására hozza az adatvédelemre vonatkozó jogszabályok figyelembevételével.

Fentiek alapján, a belső ellenőrzési vezető véleményének kikérését követően, azzal megegyezően döntött úgy a költségvetési szerv vezetője, hogy a belső ellenőrzési jelentés és kapcsolódó dokumentumai nem nyilvánosak.

A jelentés harmadik féllel történő esetleges megismertetése előtt vizsgálni szükséges az adatvédelmi szempontokat is. Az Infotv. 3. § 22. pontja meghatározza a harmadik személy fogalmát. Az Infotv. 3. § 2. pontja értelmében a személyes adat – amely az érintettre vonatkozó bármely információt jelent – kizárólag az Infotv. 5. §-ában meghatározott esetekben kezelhetők.

A hozzájárulás az érintett akaratának önkéntes, határozott és megfelelő tájékoztatáson alapuló, egyértelmű kinyilvánítása, amellyel az érintett nyilatkozik vagy az akaratát félreérthetetlenül kifejező más magatartás útján jelzi, hogy beleegyezését adja a rá vonatkozó személyes adatok kezeléséhez. Jelen esetben az érintettek a belső ellenőrzési anyag részét képező észrevételeikben kifejezetten megtiltották az adataik kezelését, különösen a nyilvánosságra hozását, valamint ezzel ellentétes magatartás esetén kilátásba helyezték a polgári, illetve büntetőeljárás megindítását is.

Fentiek alapján, valamint az **Mötv. 46. § (2) bekezdése** és a képviselő-testület **567/2021. (X.21.) számú határozatának** megfelelően a napirendet a képviselő-testület **zárt ülésen** tárgyalta.

A belső ellenőrzési irodavezető határozott véleménye az volt, hogy a belső ellenőri jelentés az abban szereplő személyes adatok felismerhetetlenné tétele miatt, tekintettel arra, hogy a szövegkörnyezetből az érintettek nézve a személyes adat visszakövethető – **semmilyen formában (akár anonimizált kivonatként) sem hozható nyilvánosságra.** A Hatóság megjegyzi, hogy a Jegyző által készített összefoglaló tájékoztató anyagot a Hatóság 2022. szeptember 22-én le tudta tölteni az önkormányzat online felületéről, azonban jelenleg ez a dokumentum a hivatalos weboldalon már nem elérhető.

Az Mötv. 52. § (2) bekezdése alapján a zárt ülésről külön jegyzőkönyvet kell készíteni, mely jegyzőkönyvbe – melynek része valamennyi zárt ülési dokumentum – csak az Mötv.-ben felsorolt személyek tekinthetnek bele.

A zárt ülésre való szigorú szabályokra tekintettel az Mötv., az Infotv., valamint a NAIH/2019/6276/3. számú, az önkormányzati testületek működésének nyilvánosságáról szóló NAIH tájékoztató (a továbbiakban: NAIH tájékoztató) 4. és 5. pontjaiban, továbbá a fent hivatkozott Bkr.-ben foglaltakkal összhangban a zárt ülés dokumentumainak, jegyzőkönyveinek tartalmáról nem adható felvilágosítás olyan személyek, szervek részére, akik egyébként nem vehettek volna részt törvényesen és jogszerűen a zárt ülésen.

A 2021. október 20. napján kelt jegyzői tájékoztató utolsó két bekezdése utal arra, hogy a belső ellenőri jelenés alapján számos egyéb intézkedés, döntés meghozatala szükséges, így **a jelentés tartalma** azon túl, hogy a Bkr. vonatkozó rendelkezései alapján **alapvetően nem nyilvános**, az Infotv. 27. § (5) és (6) bekezdésére figyelemmel **döntés előkészítő anyagnak is** minősül.

A Hatóság az Infotv. 54. § (1) bekezdés a) pontja alapján újból megkereste a Jegyzőt, kiemelve az Infotv.-i rendelkezést, mely alapján a Hatóság a vizsgálat során a vizsgált adatkezelő kezelésében levő, a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható összes adatot megismerheti, arról másolatot készíthet, és az összes ilyen iratba – ideértve az elektronikus adathordozó tárolt iratokat is – betekinhet, illetve azokról másolatot kérhet. Ismét felhívta a Jegyzőt az általa korábban hivatkozott dokumentumok megküldésére (az ellenőrzési dokumentumokhoz való hozzáférés felügyeletét ellátó személy véleménye, valamint a panaszos által megismerni kívánt dokumentáció, és az érintettek által tett észrevételeket tartalmazó iratok).

A Jegyző válaszában fenntartotta a 28/136-9/2022. számon tett nyilatkozatát. Álláspontja szerint valamennyi dokumentumot, amelyet az Mötv. 46. § (3) bekezdése és a Bkr. 44. § (1) és (3) bekezdései a Hatóság részére átadni engednek, átadta.

3. A Hatóság jelen ügyben kialakított álláspontja

Magyarország Alaptörvényének VI. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van a személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. Az információszabadság elsődleges rendeltetése az állam átláthatóságának biztosítása. Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) a 32/1992. (V. 29.) AB határozata értelmében ezen alapjog „*lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését*”. A közhatalmi döntéshozatalra gyakorolt ellenőrzés ugyanis csak akkor lehet sikeres és hatékony, amennyiben az állampolgárok megismerhetik a szükséges információkat.

A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5036/2012/6. számú határozata szerint „*[...] A nyilvánosság részben a képviselő-testület ülésain való részvételt, részben pedig az arról készült adatok megismerésének lehetőségét jelenti. A kettő együtt adja a nyilvánosságot, s ennek következményeként a közérdekű adatokhoz való hozzáférés lehetőségét, ami egyben megteremti a működés feletti kontroll gyakorlásának lehetőségét is*”.

A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog gyakran előkérdése és kiindulópontja egy másik alapjog, a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának [34/1994. (VI. 24.) AB határozat]. A közéletben való részvétel, vagyis a közügyekkel, az állami és önkormányzati szervek működésével, illetve hatékonyságával kapcsolatos vélemény kialakítása és kinyilvánítása ugyanis elképzelhetetlen lenne akkor, ha az érintett szervek eltitkolhatnák, vagy a saját belátásuk szerint tehetnék hozzáférhetővé a közérdekű adatokat. „*A nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája.*” A közhatalom, ezen belül a helyi közhatalom, gyakorlásának nyilvánossága a demokratikus működés alapja, a jogállami működés egyik sarkalatos pontja.³

Az Infotv. 3. § 5. pontja értelmében közérdekű adat „*az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékeségre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat*”.

A nyilvános adatok másik csoportjába a **közérdekből nyilvános adatok** tartoznak. Az Infotv. 3. § 6. pontja ebbe a körbe sorol a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adatot, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli. Közérdekből nyilvános adatok ezért akár személyes adatok is lehetnek.

Az Alaptörvénnyel összhangban az Infotv. fogalomrendszerében az **adatelv**, és nem az iratelv **érvényesül**. Az Infotv. tehát nem az irat, hanem a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségét szabályozza. Egy adott dokumentum sokféle adatot tartalmazhat (közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adat, személyes adat, üzleti titok, egyéb védett adat), ezért nem a dokumentum tekintetében érvényesül a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetősége, hanem az iratban szereplő közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatok vonatkozásában. Ebből következően a közérdekű és a közérdekből nyilvános adat megismeréséhez való jog gyakorlása esetén az adat az alapjog tárgya.

A GDPR⁴ 4. cikk 1. pontja alapján **személyes adat** az 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,

³ Köf.5.036/2012/6. számú határozat

⁴ Az Európai Parlamenti és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) 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 (általános adatvédelmi rendelet)

szellemi, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára vonatkozó egy vagy több tényező alapján azonosítható.

Ugyanezen cikk 2. pontja meghatározza az **adatkezelés** fogalmát: a személyes adatokon vagy adatállományokon automatizált vagy nem automatizált módon végzett bármely művelet vagy műveletek összessége, így a gyűjtés, rögzítés, rendszerezés, tagolás, tárolás, átalakítás vagy megváltoztatás, lekérdezés, betekintés, felhasználás, közlés, továbbítás, terjesztés vagy egyéb módon történő hozzáférhetővé tétel útján, összehangolás vagy összekapcsolás, korlátozás, törlés, illetve megsemmisítés.

A GDPR 4 cikk 7. pontja alapján **adatkezelő** az a természetes vagy jogi személy, közhatalmi szerv, ügynökség vagy bármely egyéb szerv, amely a személyes adatok kezelésének céljait és eszközeit önállóan vagy másokkal együtt meghatározza; ha az adatkezelés céljait és eszközeit az uniós vagy a tagállami jog határozza meg, az adatkezelőt vagy az adatkezelő kijelölésére vonatkozó különös szempontokat az uniós vagy a tagállami jog is meghatározhatja.

A GDPR alapelvei szerint a személyes adatok kezelése meghatározott, egyértelmű és jogszerű célból, az előre megjelölt cél eléréséhez szükséges ideig kell, hogy történjen. Az adatkezelést továbbá oly módon – a megfelelő technikai és szervezési intézkedések alkalmazásával – kell elvégezni, melynek során garantált a kezelt személyes adatok megfelelő biztonsága.

A GDPR 6. cikk (1) bekezdése kimondja továbbá, hogy a személyes adatok kezelése kizárólag akkor és annyiban jogszerű, amennyiben legalább az alábbiak egyike teljesül:

- a) az érintett hozzájárulását adta személyes adatainak egy vagy több konkrét célból történő kezeléséhez;
- b) az adatkezelés olyan szerződés teljesítéséhez szükséges, amelyben az érintett az egyik fél, vagy az a szerződés megkötését megelőzően az érintett kérésére történő lépések megtételéhez szükséges;
- c) az adatkezelés az adatkezelőre vonatkozó jogi kötelezettség teljesítéséhez szükséges;
- d) az adatkezelés az érintett vagy egy másik természetes személy létfontosságú érdekeinek védelme miatt szükséges;
- e) az adatkezelés közérdekű vagy az adatkezelőre ruházott közhatalmi jogosítvány gyakorlásának keretében végzett feladat végrehajtásához szükséges;
- f) az adatkezelés az adatkezelő vagy egy harmadik fél jogos érdekeinek érvényesítéséhez szükséges, kivéve, ha ezen érdekekkel szemben elsőbbséget élveznek az érintett olyan érdekei vagy alapvető jogai és szabadságai, amelyek személyes adatok védelmét teszik szükségessé, különösen, ha az érintett gyermek.

A közfeladatot ellátó szervek alaptervékenységével kapcsolatos vizsgálatok, ellenőrzések nyilvános megállapításainak teljes körű közzététele kiemelten fontos pontja a közzétételi listának. A lezárt belső ellenőrzési jelentés nyilvános megállapításainak közzététele nagymértékben hozzájárul a közfeladatot ellátó szerv működésének átláthatóságához és fokozza az állampolgárok bizalmát az adott közfeladatot ellátó szerv törvényes működése vonatkozásában.

A vizsgált Önkormányzat Képviselő-testülete a 162/2019. (XI.28.) határozatában kinyilvánította az atlatszo.hu, a K-Monitor és a Transparency International Magyarország által javasolt **„Ez a Minimum!”** korrupció elleni és átláthatósági program megvalósítása iránti elkötelezettségét, ezzel összhangban áll az átlátható működés melletti elköteleződés, melynek egyik lényeges megnyilvánulása lenne a lezárt belső ellenőri jelentések nyilvános megállapításainak közzététele.

A lezárt belső ellenőrzési jelentések a közérdekű adatok Infotv.-ben meghatározott definíciója alapján egyértelműen közérdekű adatok. A közérdekű adatok főszabály szerint nyilvánosak. A közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozására vonatkozó szabályokat az Infotv. 27. § (2) bekezdése fekteti le. A közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását az Infotv. kizárólag törvényben, az adatfajták pontos meghatározásával és csak az Infotv. hivatkozott szakaszában rögzített indokok alapján engedélyezi meg.

A hivatkozott 370/2011. (XII.31.) Korm. rendelet 44. § (3) bekezdése szerint *„a költségvetési szerv vezetője – a belső ellenőrzési vezető véleményének kikérésével – dönthet úgy, hogy a lezárt ellenőrzési jelentést vagy annak kivonatát nyilvánosságra vagy harmadik fél tudomására hozza az adatvédelemre vonatkozó jogszabályok figyelembevételével.”* A lezárt ellenőrzési jelentések

nyilvánosságát egyetlen törvény sem zárja ki, így a költségvetési szerv vezetője abban az esetben dönthet a jelentés bizonyos adatai nyilvánosságának korlátozásáról, ha az Infotv. ezt lehetővé teszi. Ilyen eset például, ha a lezárt jelentés alapján készült intézkedési tervet a költségvetési szerv vezetője még nem hagyta jóvá.

Az intézkedési terv jóváhagyását követően az Infotv. 27. § (6) bekezdése biztosíthat jogalapot a lezárt ellenőrzési jelentés nyilvánosságának korlátozására. Az Infotv. 27. § (6) bekezdésében lefektetett valamelyik feltételnek azonban teljesülnie kell: *„a döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény – az (5) bekezdésben meghatározott időtartamon belül – a döntés meghozatalát követően akkor utasítható el, ha az adat további jövőbeli döntés megalapozását is szolgálja, vagy 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.”*

Az Infotv. fenti bekezdését azonban nem szabad úgy értelmezni, hogy általánosan hivatkozható kifogása lehet a belső ellenőrzési jelentések nyilvánossága korlátozásának. Az adatmegismerés Infotv. 27. § (6) bekezdése szerinti korlátozást alapos mérlegelésnek kell megelőznie és tartalmilag is meg kell tudni indokolni. Emellett az Alaptörvénnyel sem tekinthető összhangban állónak az olyan korlátozás, amely egy dokumentumot annak tartalmától függetlenül, teljes egészében nyilvánosságkorlátozás alá helyez. A dokumentum egésze – tartalmától függetlenül – nem minősíthető döntést megalapozó adatnak [5/2014. (II.14.) AB határozat, 42.], illetve az adatkezelő nem hivatkozhat az iratmegismerés elutasításában a személyes adatok védelmére sem.

A fentiek alapján tehát a lezárt belső ellenőrzési jelentéseknek az a része, amelyet a költségvetési szerv vezetője nyilvánosnak ítélt meg, a szervezet honlapján nyilvánosságra hozandó. Az Infotv. 1. melléklete ugyanis tartalmazza a tevékenységre, működésre vonatkozó kötelezően közzéteendő adatok között (II/12. pont) a „közfeladatot ellátó szervnél végzett alaptevékenységgel kapcsolatos vizsgálatok, ellenőrzések nyilvános megállapításait.” Természetesen a védendő személyes adatokat felismerhetetlenné kell tenni a közzétételre kerülő dokumentumokban. [NAIH/2019/6275/4.]

II. A Hatóság irat megismerési joga

A Hatóság országos hatáskörű, autonóm államigazgatási szerv. Infotv.-ben meghatározott feladata a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzése és elősegítése, továbbá a személyes adatok Európai Unión belüli szabad áramlásának elősegítése.

A Hatóság vizsgálati eljárásra során az Infotv. 54. § (1) bekezdés a) pontja alapján a panaszolt közérdekű adatigénylés tárgyát képező dokumentum (belső ellenőri jelentés), valamint az ahhoz kapcsolódó iratok (belső ellenőrzési irodavezető írásbeli véleménye, az érintettek által tett észrevételeket tartalmazó iratok) másolatának megküldése iránti megkeresése – példátlan módon – nem vezetett eredményre.

A Jegyző a Hatóság megkereséseire válaszul kifejtette álláspontját, mely szerint valamennyi dokumentumot, amelyet az Mötv. 46. § (3) bekezdése és a Bkr. 44. § (1) és (3) bekezdései a Hatóság részére átadni engednek, átadásra kerültek. Ezen túlmenően ismételt hivatkozott a Hatóság önkormányzati testületek működése nyilvánosságáról szóló állásfoglalására, mely szerint a zárt ülés dokumentumainak, jegyzőkönyveinek tartalmáról nem adható **felvilágosítás** olyan személyek, **szervek részére**, akik egyébként nem vehettek volna részt jogszerűen a zárt ülésen.

Kifejtette továbbá, hogy **az Mötv. zárt ülésre vonatkozó szigorú rendelkezése**, továbbá **a Bkr. vonatkozó rendelkezése az Infotv.-ben foglalt általános szabályokhoz képest speciális rendelkezéseket tartalmaznak**, és ezen speciális rendelkezések lerontják a Hatóság által hivatkozott, Infotv.-ben rögzített szabályokat, következésképpen a hivatkozott jogszabályokkal ellentétes speciális rendelkezés, illetve kivétel hiányában azokat általános jelleggel kell alkalmazni.

E tekintetben a Hatóság abszurdnak ítéli azt a helyzetet, amikor egy vizsgálat alá vont adatkezelő az alkotmányos alapjog érvényesülése érdekében megalkotott, az ellenőrző szerv irat megismerési jogát biztosító Infotv.-i rendelkezést mellőz, azt semmibe veszi, különösen abban a relációban, hogy a Hatóság nem felvilágosítást kért a dokumentumok tartalmáról, hanem a törvény rendelkezése alapján magát a dokumentumot akarta volna megismerni, melyet az alapjog maradéktalan érvényesülésének érdekében tartalmi vizsgálat alá kívánt vonni.

A Hatóság továbbra is hangsúlyozza, hogy a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog érvényesítését ellenőrző és elősegítő országos hatáskörű szervként eljárásai során élhet az Infotv. 54. §-ában és 71. §-ában biztosított jogosítványokkal.

A Hatóság megkeresései tekintetében a felvilágosítás nyújtását az Infotv. 54. § (3)⁵ bekezdése alapján tagadhatja meg az arra felhívott személy. Mivel az Infotv. 54. § (3) bekezdésére való hivatkozás nem történt, ezért az Infotv. 54. § (2) bekezdése értelmében a Hivatal köteles lett volna együttműködni a Hatósággal a vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében, ebből adódóan a megállapított határidőn belül köteles lett volna eleget tenni a megkeresésben foglaltaknak. Az adatok Hatóság általi megismerését az Infotv. 71. §-ában foglalt rendelkezések sem zárják ki.

Az együttműködés teljes hiánya volt tapasztalható a Polgármesteri Hivatal és az azt vezető Jegyző részéről a vizsgálati eljárás azon szakaszában, amikor a Hatóság arról kívánt meggyőződni, hogy milyen okok, indokok alapján áll fenn a Hivatal által megállapított és fenntartott megismerési korlátozás.

Fentiek alapján annak ellenére, hogy az Infotv. biztosítja a Hatóság számára a vizsgálattal érintett dokumentumok megismerését és tartalmi vizsgálat alá vonását, a JKN Zrt. működésével összefüggésben keletkezett belső ellenőrzési jelentés megismerésére vonatkozó közérdekű adatigénylés elutasításának megalapozottságát, jogszerűségét a Hatóság – a hivatal részéről tapasztalható együttműködési hajlandóság hiányában – nem tudta megfelelően kivizsgálni.

III. Összegzés

A fentiekben kifejtettek alapján a Hatóság álláspontja szerint a Hivatal jogellenesen tagadta meg a panaszolt adatigénylés teljesítését, mely a JKN Zrt. belső ellenőri jelentése és mellékletei megismerésére irányult.

A Hatóságnak a továbbiakban jelen ügyben nincs lehetősége eljárni, figyelemmel arra, hogy nem rendelkezik „nyomozati jogkörrel”, a vizsgálat lefolytatásához szükséges dokumentumok benyújtását nem tudja jogi úton az adatkezelőtől kikényszeríteni. A szóban forgó iratok megismerése hiányában a Hatóság nem tud állást foglalni abban a kérdésben, hogy a megismerni kívánt dokumentumok anonimizált formában kiadhatóak-e vagy sem.

A Hatóság tájékoztatja továbbá a panaszost, hogy az Infotv. 31. § (1) bekezdés szerint *„az igénylő a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény elutasítása vagy a teljesítésre nyitva álló, vagy az adatkezelő által a 29. § (2) bekezdése szerint meghosszabbított határidő eredménytelen eltelte esetén bírósághoz fordulhat.”*

Az Infotv. 31. § (2) bekezdése alapján a perben a megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait, illetve az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegének megalapozottságát az adatkezelőnek kell bizonyítania.

Az Infotv. 31. § (3) bekezdés szerint *„a pert az igény elutasításának közlésétől, a határidő eredménytelen elteltétől, illetve a költségtérítés megfizetésére vonatkozó határidő lejártától számított harminc napon belül kell megindítani az igényt elutasító közfeladatot ellátó szerv ellen. Ha az igény elutasítása, nem teljesítése vagy az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés*

⁵ (3) Az (1) bekezdés c) és d) pontja szerinti felvilágosítást az arra felhívott személy megtagadhatja, ha
a) az a személy, akit a Hatóság vizsgálatának alapját képező bejelentés érint, a Polgári Törvénykönyv szerinti hozzátartozója vagy volt házastársa;
b) a felvilágosítás során magát vagy a Polgári Törvénykönyv szerinti hozzátartozóját, illetve volt házastársát bűncselekmény elkövetésével vádolná, az azzal kapcsolatos kérdésben.

összege miatt az igénylő a Hatóság vizsgálatának kezdeményezése érdekében a Hatóságnál bejelentést tesz, a pert a bejelentés érdemi vizsgálatának elutasításáról, a vizsgálat megszüntetéséről, az 55. § (1) bekezdés b) pontja szerinti lezárásáról szóló vagy az 58. § (3) bekezdése szerinti értesítés kézhezvételét követő harminc napon belül lehet megindítani. A perindításra rendelkezésre álló határidő elmulasztása esetén igazolásnak van helye.”

A Hatóság bízik abban, hogy a fenti jelentés alkalmas lesz arra, hogy az adatkezelő, a helyi közösség valamint a széleskörű nyilvánosság figyelmét felhívja a megállapított jogsértésekre és a közvélemény ereje – más eszköz nem lévén – hozzájárul a jövőbeni hasonló esetek elkerüléséhez.

Budapest, elektronikus aláírás szerint

Dr. Péterfalvi Attila
elnök
c. egyetemi tanár