



Ügyszám: NAIH/2016/ 7 /2/V.
Előzmény: NAIH/2015/5387/V.

Jelentés

Külgazdasági és Külügyminisztériumhoz érkezett, a Magyar Nemzeti Kereskedőház Zrt.-vel, annak leányvállalataival és a Magyar Kereskedelemfejlesztési és Promóciós Kft.-vel kötött szerződések másolatának megismerésére irányuló adatigénylés jogellenes megtagadásáról

Egy állampolgári bejelentés a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) vizsgálatát kezdeményezte, mivel 2015. július 1-jén 13 óra 52 perckor e-mailben közérdekű adat megismerése iránti igénnyel fordult a Külgazdasági és Külügyminisztériumhoz (a továbbiakban: KKM), amelyben az alábbi adatokat kívánta megismerni:

- a Magyar Nemzeti Kereskedőház Zrt.-vel (a továbbiakban: MNKH) megkötött szerződések másolata,
- a Magyar Kereskedelemfejlesztési és Promóciós Kft.-vel kötött szerződések másolata,
- a MNHK bármely más leányvállalata és a KKM között létrejött szerződés másolata,
- a KKM által megkötött fenti szerződések milyen szolgáltatást rendeltek meg, milyen összegben.

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, amelynek keretében megkereste a KKM-et, hogy pontosan milyen indokolással tagadta meg a KKM és az MNHK Zrt. és leányvállalatai között létrejött szerződések adatainak megismerését.

A KKM úgy nyilatkozott a Hatóságnak, hogy a KKM mint hitelező és az MNHK Zrt. mint adót között két kölcsönszerződés jött létre, 2014. október 9-én 3.200.000.000 forint, illetve 2014. december 22-én 1.814.000.000 forint értékben. A szerződések lényeges adatai megtekinthetők a www.tradehouse.hu/hu/szerzodesek-kore oldalon, minden más adat a szerződésekkel kapcsolatban az Infotv. 27. § (3) bekezdése alapján az MNHK Zrt.-nek aránytalan sérelmet okozna, mivel azzal, hogy az MNHK rendelkezésére bocsátott pénzeszegek nyilvánosságra kerülnének, azok piactorzító hatására tekintettel aránytalan sérelmet okoznának.

A Hatóság a vizsgálat eredményeként megállapította, hogy a <http://tradehouse.hu/hu/szerzodesek-kore> oldalon a szerződések Infotv. 1. számú melléklet III/4. adatai találhatóak meg, mely elérési utat az Infotv. 30. § (2) bekezdésében biztosított lehetőség ellenére a KKM nem küldött meg az adatigénylőnek, hanem az adatigénylést teljes egészében megtagadta a már megkötött szerződésekre vonatkozóan.

A Hatóság a vizsgálat eredményeként megállapította, hogy

- az MNHK Zrt. az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szervnek minősül;
- az MNHK Zrt. mint közfeladatot ellátó gazdasági társaság (Ávtv. 5. § (2) bekezdés) és a KKM mint közfeladatot ellátó szerv között megkötött szerződések közérdekű adatoknak és nem közérdekből nyilvános adatoknak minősülnek, így azokra az Infotv. 27. § (3) bekezdése szerinti korlátozás nem is alkalmazható;

- az adatigényléssel érintett adatok közérdekű adatoknak minősülnek,

így KKM jogellenesen tagadta meg az adatigénylés teljesítését, ezért a Hatóság felszólította a KKM-t, hogy teljesítse az adatigénylést.

A KKM az Infotv. 56. § (2) bekezdése alapján a felszólításra adott válaszában nem értett egyet a felszólításban foglaltakkal. Álláspontja szerint a szerződések megismerése aránytalanul korlátozná a szerződő felek gazdasági érdekeit. A KKM érvelésében a Hatóság azon ajánlására hivatkozott, amely a köztulajdonban lévő gazdasági társaságok adatainak nyilvánosságára vonatkozott, azonban az aránytalan korlátozás említésén túl nem indokolta meg a megtagadás alapját. A KKM a szerződés adatainak fogalmi besorolásánál kitért arra is, hogy álláspontja szerint *„minden közérdekből nyilvános adat közérdekű adat, azonban nem minden közérdekből nyilvános adat közérdekű”*. Álláspontja szerint az adatigénylés tárgyául szolgáló szerződések, amelyek tehát a KKM és az állami tulajdonban lévő MNKH Zrt., illetve annak leányvállalatai között születtek olyan közérdekből nyilvános adatok, amelyek nyilvánossága aránytalan gazdasági sérelmet okozna feleknek.

A Hatóság a fenti állásponttal szemben továbbra is fenntartja azt a megállapítását, hogy két közfeladatot ellátó szerv között létrejött szerződés közérdekű adatnak minősül az Infotv. 3. § 5. pontja alapján, különös tekintettel a definíció azon fordulatára, amely egyértelműen kiemeli, hogy *„a megkötött szerződésekre vonatkozó adat”* a közfeladatot ellátó szerv kezelésében közérdekű adatnak minősül.

Tekintettel arra, hogy a KKM a fogalmi alapok feszegetésén túl – bár hivatkozott rá – semmivel sem támasztotta alá azt, hogy a szerződések nyilvánossága aránytalan gazdasági sérelmet okozna bármely szerződő félnek, a Hatóság a felszólításra adott választ nem fogadta el, ezért az Infotv. 58. § (2) bekezdés d) pontja alapján az alábbi érvelés alapján jelentést tesz közzé a honlapján.

A Hatóság a megállapításait az alábbi jogszabályokra alapozta.

- 1) Az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok az információszabadság érvényesülése szempontjából közfeladatot ellátó szervnek minősülnek.

Az Alaptörvény 38. cikkének (1) bekezdése értelmében az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, míg 39. cikke 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 vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.”

A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) 1. § (2) bekezdése szerint nemzeti vagyonba 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 vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni. A nemzeti vagyongazdálkodás feladata a nemzeti vagyon rendeltetésének megfelelő, az állam, az önkormányzat mindenkor teherbíró képességéhez igazodó, elsődlegesen a közfeladatok ellátásához és a mindenkor 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. Az érték nyilvántartásától el lehet tekinteni, ha az adott vagyontárgy értéke természeténél, jellegénél fogva nem állapítható meg. 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 Vértesi Erőmű Zrt.-hez érkezett adatigénnyel kapcsolatban a 25/2014. (VII. 22.) AB határozat mindenkire nézve kötelező erővel erősítette meg, hogy az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Ávtv.) 5. § (1) és (2) bekezdései alapján – amelyek értelmében közérdekből nyilvános minden, az állami vagyonnal való gazdálkodásra és az azzal való rendelkezésre vonatkozó, közérdekű adatnak nem minősülő adat – 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.

Összességében tehát megállapítható, hogy a jelenleg hatályos jogszabályi környezet – az Alaptörvény és annak Nemzeti hitvallása szellemében – a tisztességes közélet, a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás és annak előfeltételeként a nyilvánosság általi ellenőrizhetőséget is megteremti.

Tekintettel arra, hogy a Magyar Nemzeti Kereskedőház Zrt. egyedüli részvényese a Magyar Állam, az Ávtv. alapján az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szervnek minősül, így **az Infotv. 3. § 5. pontja értelmében az általa megkötött szerződések közérdekű adatnak minősülnek.**

2) Az Infotv. a közérdekű adatok megismerhetővé tételének két módját szabályozza:

- az egyedi adatigénylés alapján történő adatszolgáltatást [Infotv. 28. § - 31. §] és

- az egyedi adatigénylés nélküli közzétételt – a proaktív adatszolgáltatást [Infotv. 33. § - 37. §].

Mindkét kötelezettség teljesülése során figyelembe kell venni az Infotv. 32. §-át, amely a gyors és pontos tájékoztatás kötelezettséget határozza meg a közfeladatot ellátó szervek számára követendőnek.

Az Ávtv. tehát a fentiek értelmében a nemzeti vagyonnal gazdálkodó gazdasági társaságokat közfeladatot ellátó szervek minősíti az Infotv. szerinti elektronikus közzététel szempontjából. Ez azt jelenti, hogy a céget terheli az Infotv. 33. §-ban meghatározott elektronikus közzétételi kötelezettség, és *közfeladat-ellátásával összefüggő tevékenységéhez kapcsolódóan* az 1. számú melléklet szerinti általános közzétételi listában meghatározott adatokat az 1. számú mellékletben foglaltak szerint közzé kell tennie [37. § (1) bekezdés]. A cég elektronikus közzétételi kötelezettségének választása szerint saját vagy társulásai által közösen működtetett, illetve a felügyeletét, szakmai irányítását vagy működésével kapcsolatos koordinációt ellátó szervek által fenntartott, valamint a www.kozadat.hu honlapon való közzététellel is eleget tehet [33. § (3) bekezdés].

Az Infotv. szerinti általános közzétételi kötelezettségen túl, más jogszabály is megállapíthat különös közzétételi kötelezettséget [Infotv. 37. § (2) bekezdés], így a köztulajdonban lévő gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Kgtv.) hatálya alá is tartoznak a legalább többségi állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok. A Kgtv. 2. §-a értelmében a közzététel időpontjában fennálló adatok alapján kötelesek ezen cégek közzétenni a vezető tisztségviselők, a felügyelőbizottsági tagok, a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) 208. §-a szerint vezető állású munkavállalók, valamint az önállóan cégjegyzésre vagy a bankszámla feletti rendelkezésre jogosult munkavállalók ott felsorolt közérdekből nyilvános személyes adatait.

A közfeladatot ellátó szervek – így az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok is – kötelesek egyrészt az általános (Infotv. 1. számú melléklet) közzétételre, a szektorális jogszabályok által meghatározott különös közzétételre (a Kgtv. jelen esetben), valamint teljesíteni az egyedi adatigényléseket. A két fajta kötelezettség az Infotv. 30. § (2) bekezdésében található, amikor az Infotv. a közfeladatot ellátó szervek számára adminisztratív terhek csökkentése érdekében lehetővé teszi, hogy a honlapon már közzétett adatok pontos elérési útjának megadásával teljesítsék az adatigénylést.

Ezen rendelkezésnek semmiképpen sem felel meg azon válasz, amit az adatigénylőnek nem is küldtek el, kizárólag a Hatóság megkeresésében hivatkoztak rá, hogy az MNHK Zrt. honlapján a szerződéssel összefüggő alap adatokat közzétette.

3) Az MNHK által kötött szerződések adatai

Az Infotv. 27. § (3) bekezdése kimondja, hogy közérdekből nyilvános – tehát bárki számára megismerhető – adatként nem lehet üzleti titokra hivatkozva a nyilvánosság elől elzárni azon adatokat, amelyek a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményrel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezésre, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő jog megszerzésével

kapcsolatos, valamint azt az adatot sem, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli.

A közfeladatot ellátó szervek által megkötött szerződések listájának egy részét – az 5 millió forintot elérőket – a közfeladatot ellátó szervek kötelesek közzétenni a honlapjukon. A <http://tradehouse.hu/hu/kozerdeku-adatok-2> elérési úton nem található meg ezen adatok.

Az Infotv. 33. § (1) bekezdése értelmében a közfeladatot ellátó szervek kötelesek az e törvény alapján kötelezően közzéteendő adatokat (1. számú melléklet) internetes honlapon, digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, kinyomtatható és részleteiben is adatvesztés és –torzulás nélkül kimásolható módon, a betekintés, letöltés, a nyomtatás, a kimásolás és a hálózati adatátvitel szempontjából is díjmentesen hozzáférhetővé tenni.

Ezen általános közzétételi kötelezettség ugyanúgy vonatkozik a közhatalmi közfeladatot ellátó állami és önkormányzati szervekre, mint az Ávtv. 5. § (2) bekezdése szerint közfeladatot ellátó, legalább többségi állami tulajdonban lévő gazdasági társaságokra is.

Az MNHK Zrt. gazdálkodásával kapcsolatos adatok, így az általa kötött szerződések, általa nyújtott támogatások az Infotv. 3. § 5. pontja szerinti értelmező rendelkezés alapján közérdekű adatoknak minősülnek, így azokat az Infotv. 26. § (1) bekezdés alapján köteles a közfeladatot ellátó szerv az Infotv. 28. § - 30. § szerinti rendben megismerhetővé tenni. Az MNHK által kötött szerződések azon adatai, amelyek az MNHK-án kívüli magántulajdonban lévő szerződéses felek adatainak minősülnek, illetve az MNHK által nyújtott támogatások jogosultjainak adatai az Infotv. 27. § (3) bekezdése alapján közérdekből nyilvános adatoknak minősülnek, amelyeket az Infotv. 28. § (1) bekezdése alapján ugyanúgy bárki megismerhet, mint a közérdekű adatokat. Ezen nyilvánosságot szolgálja az Infotv. 37. § (1) bekezdésének azon rendelkezése is, amely elrendeli az általános közzétételi lista (1. számú melléklet) szerinti adatok, így az 5 millió forintot elérő szerződések adatainak közzétételét.

Az Infotv. 27. § (3) – (3b) bekezdéseinek mint „üvegseb-szabályoknak” az a célja, hogy a közpénzzel való gazdálkodás követhetőségét megteremtsék azok után is, hogy a közpénzzel gazdálkodó közfeladatot ellátó szervek a privát szférához kötődő entitással szerződést kötöttek. Tekintettel arra, hogy jelen ügyben egy állami tulajdonban lévő cég és egy közfeladatot ellátó szerv közötti szerződések másolatának megismerésére irányult az adatigénylés, még ha közvetetten távolról érintheti is piaci érvényesülését az MNHK Zrt.-nek, mivel állami vagyontól hozták létre, az állami vagyon terhére kölcsönszerződésben részesül, köteles eleget tenni a nyilvánosság követelményeinek. A Polgári Törvénykönyv szerinti védett ismeretre, illetve a jogos érdekre való hivatkozást a Hatóság már a 2013-ban kiadott ajánlásban is értelmezte¹, és az Alkotmánybíróság alapjog-értelmezésének megfelelően az információszabadság korlátozásának szűk értelmezése mellett érvelt. A KKM jelen ügyben minden indokolás nélkül a jogszabály szó szerinti idézésével utasította el a közérdekű adatok megismerésére irányuló adatigénylést.

Összességében a Hatóság a vizsgálat eredményeként megállapította, hogy

- az MNHK Zrt. az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szervnek minősül;
- az MNHK Zrt. mint közfeladatot ellátó gazdasági társaság (Ávtv. 5. § (2) bekezdés) és a KKM mint közfeladatot ellátó szerv között megkötött szerződések közérdekű

¹ naih.hu/files/Uzleti-titok_kontra_nyilvanosság_AJANLAS.pdf

- adatoknak és nem közérdekből nyilvános adatoknak minősülnek, így azokra az Infotv. 27. § (3) bekezdése szerinti korlátozás nem is alkalmazható;
- az adatigényléssel érintett adatok közérdekű adatoknak minősülnek,

így a KKM jogellenesen tagadta meg az adatigénylés teljesítését.

A fentiekre tekintettel a Hatóság az Infotv. 56. § (1) bekezdése alapján felszólította a Külgazdasági és Külügyminisztériumot, hogy 8 napon belül küldje meg az adatigénylőnek a kért adatokat. A KKM az Infotv. 56. § (2) bekezdése alapján megtett tájékoztatásában nem értett egyet a Hatóság felszólításában foglaltakkal, ezért a Hatóság jelen jelentés közzétételével kívánja elérni a jövőbeni hasonló jogsértések megelőzését, illetve a nyilvánosság erejével kikényszeríteni a nyilvánosságot a közpénzekkel való gazdálkodásra.

Budapest, 2016. január 25.


Dr. Péterfalvi Attila
elnök
c. egyetemi tanár