



NAIH/217/3589/V

Ügyszám: NAIH/2016/4614/ IV.

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság)

jelentése

a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) egyes vezetőinek külföldi kiküldetésével kapcsolatos adatok megismerhetőségével kapcsolatban.

A bejelentő 2016. március 21-én e-mailben elküldött adatigénylésében az alábbi adatok megismerését kérte a 2013. január 1. és 2016. február 29. közötti időszakra vonatkozóan, személy és név szerinti bontásban.

- a kiküldetés helye és célja,
- a kiküldetés ideje és időtartama (kezdő és végső dátum),
- a kiküldetés szállásköltsége,
- a kiküldetés repülőjegy-költsége,
- a kiküldetés egyéb költségei,
- a kiküldetéshez kapcsolódóan az MNB vezetője által felvett napidíj.

Az adatigénylő bejelentése 2016. július 27-én érkezett a Hatósághoz, és többek között az alábbiakat tartalmazta:

Az MNB 2016. április 6-án, az adatigénylés beérkezését követő 16. napon, az Infotv. 29. § (2) bekezdésére hivatkozva határidő-hosszabbításról tájékoztatta a bejelentőt, mivel álláspontja szerint jelentős terjedelmű adat feldolgozása szükséges az adatigénylés teljesítéséhez, majd Palotai Dániel ügyvezető igazgató, Matolcsy György elnök, Nagy Márton alelnök, Virág Barnabás ügyvezető igazgató utazásairól adott meg adatokat: a külföldi kiküldetésben töltött napok száma, utazási költség, szállásköltség, egyéb költségek, napidíj csoportosításban.

Az MNB a kiküldetés helyét, célját és a kiküldetés pontos idejét (kezdő és végső dátummal) nem küldte meg a bejelentő részére.

Az MNB 2016. április 22-i levele szerint azért tagadta meg az MNB a kiküldetés helyének és céljának megküldését, mivel álláspontja szerint azokból a Monetáris Tanács, a Pénzügyi Stabilitási Tanács, és az igazgatósága döntésének megalapozását szolgáló adatra vonatkozóan következtetés vonható le. Ilyen adatokra vonatkozóan a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény szerinti megismerési igény 30 évig nem terjeszthető elő, továbbá az adatok megismerése az azokból levonható következtetések révén az MNB törvényes működési rendjét, feladat- és

hatáskörének befolyástól mentes ellátását is veszélyeztetnék, ezért a kérés teljesítésére ezen adatok tekintetében nem lát az MNB jogszerű lehetőséget.

Előadták továbbá, hogy a megjelölt adatok széles körére tekintettel az adatkérés olyan átfogó, tételes ellenőrzésre irányuló adatkérésnek minősül, melyre az Infotv. szerint külön jogszabályok irányadók. Véleményük szerint ennek alapján ilyen ellenőrzésre az MNB esetében többek között az Állami Számvevőszék jogosult. Mindezekre figyelemmel a kért adatokat a mellékelt aggregát formában bocsátották rendelkezésre.

A Hatóság a fentiek alapján vizsgálatot indított, és 2016. október 28-án kelt megkeresésében az alábbiakról kért tájékoztatást:

- Milyen okból nem adott tájékoztatást a többi vezető külföldi kiküldetéseire vonatkozóan az MNB annak ellenére, hogy az MNB elnöke, alelnökei, főigazgatója, ügyvezető igazgatói, a Monetáris Tanács és az MNB Felügyelőbizottságának tagjai is szerepeltek az adatigénylésben?
- Kérte továbbá a Hatóság, hogy az egyes vezetők és kiküldetéseik helye és célja vonatkozásában részletesen indokolja meg az MNB, hogy azok a Monetáris Tanács, a Pénzügyi Stabilitási Tanács, és az igazgatóság mely döntésének meghozatalára irányuló eljárásához kapcsolódnak, valamint hogy az adatok nyilvánossága milyen módon veszélyeztetné ezen döntések eredményességét, külső befolyásolástól mentes véghezvitelét.

Az MNB válaszelevelében a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: MNBtv.) 4. § (1)-(7) bekezdését idézte, amely az MNB alapvető feladatait határozza meg.

Előadták továbbá ismételten, hogy az MNBtv. 137. § (2) bekezdésének kógens rendelkezése szerint a Monetáris Tanács, a Pénzügyi Stabilitási Tanács, és az igazgatóság döntésének meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, az alapvető feladat ellátásával kapcsolatos döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított harminc évig nem nyilvános, ezen határidő alatt – sem a döntés meghozatalát megelőzően, sem azt követően – a döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére vonatkozó igény nem terjeszthető elő.

Az adatigényben megjelölt tisztségviselők – elsősorban az MNBtv. 137. § (2) bekezdésében megjelölt szervek tagjai – esetében kiküldetéseik helye és célja ismeretében olyan következtetések vonhatók le, melyek a fent felsorolt alapvető feladat ellátásával kapcsolatos döntés megalapozását szolgáló adatnak tekinthetők. Ilyen különösen, hogy az adott kiküldetési helyen, az adott időpontban, illetve az ismert céllal mely állami vagy nemzetközi szervezetek képviselőivel tárgyalhattak a vezető tisztségviselők.

A szabályozás kógens jellege alapján álláspontjuk szerint nincs mód az olyan adatok adatigénylő általi megismerésére, melyek az MNBtv. 137. § (2) bekezdésével összefüggő információkra vonatkoznak.

Mindezekre figyelemmel az MNB az adatigényt teljesítettnek tekinti azzal, hogy a vezető tisztségviselők tekintetében a kiküldetéseikre vonatkozó gazdasági adatokat aggregát formában az adatigénylő rendelkezésére bocsátotta.

2016. november 30-án kelt megkeresésében a Hatóság ismételtén kérte az MNB-t, hogy azon túl, hogy a kiküldetésekhöz kapcsolódó adatokat általánosságban döntés megalapozásául szolgáló adatnak tekinti, **minden egyes adatigényléssel érintett kiküldetés esetében nevezze meg a döntést és annak időpontját, amelynek előkészítésekor az adott kiküldetéssel kapcsolatos adat az MNBtv. 137. § (2) bekezdéssel védhető.** Nevezze meg továbbá pontosan azon indokot, amely miatt a konkrét döntés külső befolyásolástól mentes megvalósulását, eredményességét veszélyeztetné. Az MNBtv. 137. § (2) bekezdés akármennyire is kógens szabálynak tekinthető, az AB alapjog-értelmezésével nem mehet szembe:

A közérdekű adatok nyilvánossága korlátozásának körében alapvető elvként határozta meg az Alkotmánybíróság, hogy az információs szabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni: *„Egy demokratikus társadalomban tehát a közérdekű adatok nyilvánossága a főszabály; ehhez képest a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását kivételnek kell tekinteni.”* [12/2004. (IV. 7.) AB határozat]

„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.” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat]

A 12/2004. (IV. 7.) AB határozat is kimondta, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozása csak akkor alkotmányos, ha az nem csupán formális szempontokon nyugszik, hanem a korlátozással szemben tartalmi követelmények is érvényesülnek, s a korlátozás addig marad fenn, amíg azt a tartalmi követelmények indokolják. Tartalmi követelmény, hogy az információs szabadság korlátozásának kényszerítő oka legyen, és a korlátozás mértéke az elérendő céllal arányban álljon. A szükségtelen, elkerülhető és a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan korlátozás alkotmányosan megengedhetetlen, ezért alkotmányellenes.

A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog korlátozását érintően a korábbi gyakorlat alapján levezethető, hogy az olyan szabályok, amelyek diszkrecionális jogkört adnak az adatkezelő szervnek a közérdekű adatokhoz való hozzáférés megtagadására, önmagukban alapjog-sértők [vö. 32/1992. (V. 29.) AB határozat, 34/1994. (VI. 24.) AB határozat]. Természetesen azért nem kizárólagos

mérlegelési jogköre lehet a közfeladatot ellátó szervnek – Id. Infotv. 30. § (5) bekezdését – az Infotv. szabályait azonban ezekben az esetekben is alkalmazni kell.

Az MNB az ismételt megkeresésre reagálva az alábbiakat adta elő a Hatósághoz 2016. december 12-én érkezett válaszlevelében:

Továbbra is fenntartják azon álláspontjukat, hogy az adatkérésben megjelölt vezető tisztségviselők esetében kiküldetéseik helye és célja ismeretében olyan következtetések vonhatók le, melyek az MNB alapvető feladatainak ellátásával kapcsolatos döntés megalapozását szolgáló adatnak tekinthetők. Egy döntés akár több utazáshoz kapcsolódó döntés-előkészítésen is alapulhat, illetve az egyes utazások több és különböző szervek által hozott döntéseket is támogathattak.

Tájékoztatották továbbá a Hatóságot arról, hogy az MNB az adatigényre küldött válaszában olyan Excel táblázatot csatolt, melyben az adatok évenkénti bontásban az Excel fájl egyes munkalapjain kerültek feltüntetésre. Vélhetően az adatigénylő csak a 2016. év első két hónapját tekintette meg, és vonta le azon téves következtetését, hogy az adatokat az MNB hiányosan teljesítette.

Állításuk szerint ezzel szemben az MNB az adatkérésben megjelölt minden vezetőre – és nem csak a 2016. első két hónapjában kiküldetésen részt vevő Palotai Dániel ügyvezető igazgatóra, Matolcsy György elnökre, Nagy Márton alelnökre, Virág Barnabás ügyvezető igazgatóra – vonatkozóan minden, az utazásokkal kapcsolatos gazdálkodási adatot a melléklet szerinti formában az adatkérő rendelkezésére bocsátott (napok száma, utazási költségek összesen, szállásköltségek, egyéb költségek, napidíj), így álláspontjuk szerint az adatkérést teljesítették.

A fentiek alapján a Hatóság megállapította, hogy az adatigénylő nem kapta meg a kiküldetés helyére és céljára valamint a kiküldetés pontos kezdő és végső dátumára vonatkozó adatokat.

Az ügyben a Hatóság álláspontja a fentiekén túlmenően az alábbi:

1) Az adatok közérdekű jellege

Magyarország Alaptörvényének Nemzeti Hitvallása szerint „népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait; ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi”.

Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam.

A polgárait szolgáló demokratikus állam működésével szembeni alaptörvényi követelmény a közfeladatot ellátásával kapcsolatos átláthatóság, a közélet tisztasága, valamint a közügyek méltányos, visszaélés és részrehajlás nélküli

intézése. Az állam demokratikus működéséhez elengedhetetlen az információszabadság és az információk átláthatósága.

Az Alaptörvény 39. cikkének (2) bekezdése szerint 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.

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, 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.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az Alaptörvény minden közpénzekre vonatkozó adatot közérdekű adattá minősített, a nyilvánosságot és az átláthatóságot tette főszabállyá.

Az Infotv. rendelkezései – az Alaptörvénnyel összhangban – az állam átlátható működését és a közpénzek ellenőrizhető felhasználását követelik meg.

Az Infotv. rendelkezéseit az Alaptörvény 28. cikkében foglaltak alapján értelmezve „a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak”.

Ha nem biztosított annak megismerése, hogy mi volt a kiküldetések helye és célja, valamint a kiküldetés pontos kezdő és végső dátuma, nem biztosított annak megismerése, hogy a közpénz pontosan mire lett kifizetve, akkor – a jogalkotó céljával ellentétesen – nem biztosított a közpénz felhasználásának ellenőrzése. Önmagában a költségek és a napidíj összege nem alkalmas annak eldöntésére, hogy indokolt volt-e a közpénz elköltése.

A Hatóság ezért az Alaptörvény és az Infotv. fenti rendelkezései alapján megállapította, hogy közérdekű adatnak minősül a kiküldetések helye és célja, valamint a kiküldetés pontos kezdő és végső dátuma is.

A Fővárosi Törvényszék 37.P.20.929/2014/11. sz. ítéletében hasonlóképpen foglalt állást, mikor kimondta, hogy mivel közpénzekből, közfeladat ellátásával kapcsolatban került sor az utazásokra – az Alaptörvény és az Infotv. rendelkezései alapján –

megállapította, hogy közérdekű adatnak minősül, hogy egy államtitkár az utazásai során kivel és milyen célból találkozott.

2) A közérdekű adatok kiadhatósága

Az Infotv. 28. §-ának (1) bekezdése értelmében a közérdekű adat megismerése iránt szóban, írásban vagy elektronikus úton bárki igényt nyújthat be. A közérdekből nyilvános adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

Az Alaptörvény VI. cikkének (2) bekezdése értelmében mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. Az Alaptörvény I. cikkének (3) bekezdése akként rendelkezik, hogy az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg; alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog tiszteletben tartásával korlátozható.

Az MNB tv. 137. § (2) bekezdése a fentieknek és a józan észnek ellentmondó, életszerűtlen szabályt tartalmaz, mert a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény **előterjesztését tiltja, és nem a teljesítés megtagadásának indokára vonatkozó rendelkezést tartalmaz.**

A döntés-előkészítő adatra hivatkozás kapcsán a Hatóság következetes álláspontja az, hogy a döntés-előkészítő adatokhoz való hozzáférés korlátozásának törvényes rendeltetése a döntési alternatívák, javaslatok, tervezetek védelme. Természetesen minden adat alapján hozhatók további döntések, azonban az ezeket tartalmazó dokumentumok kényelmi szempontokon nyugvó, teljes eltitkolása a nyilvánvaló jogalkotói szándékkal teljesen ellentétes joggyakorlatot alapozna meg és kiüresíthetővé tenné a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő, mindenkit megillető alkotmányos alapjogot (6/2016. (III. 11.) AB határozat).

Az alapjog korlátozásához a korlátozás indokának tényleges fennállását kétséget kizáró módon bizonyítani kell. Az MNB-nek tehát részletesen indokolnia kellett volna, hogy pontosan milyen folyamatban lévő eljárásban meghozandó döntés megalapozását szolgálja a kiadni kívánt közérdekű adat, mikorra várható a döntés, másrészt azt is, hogy a közérdekű adat kiadása mennyiben befolyásolja a szóban forgó döntés meghozatalát, vagyis, hogy milyen módon hiúsítaná meg a döntés hatékony végrehajtását, vagy lehetetlenítené el az illetéktelen befolyástól mentes, független, hatékony munkát.

A fentiek alapján a Hatóság ismételten felhívja az MNB figyelmét arra, hogy az elutasítás indokait – ténybeli és jogi indokokat egyaránt – köteles az adatigénylő tudomására hozni az Infotv. 30. § (3) bekezdése, valamint a vonatkozó Alkotmánybírósági gyakorlat alapján:

„(...) a közérdekű adatokhoz való hozzáférés megtagadása az arra való formális hivatkozással, hogy az igényelt közérdekű adatok döntés megalapozását szolgáló adatok, mellőzve azonban a tényleges tartalmi vizsgálatát (az eljárási szabályok keretei között), hogy azok milyen döntés meghozatalát, milyen eljárás lefolytatását szolgálják, s valójában érdemi kapcsolatban állnak-e a közérdekű adatot kezelő szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntéssel, az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglalt alapjog indokolatlan korlátozásának minősül. A jelen esetben is az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglalt alapjog érvényesülését korlátozta az eljáró bíróság akkor, amikor nem vizsgálta, hogy az adatigénylő által kért Jelentés (vagy annak egy része) konkrétan milyen döntés megalapozására szolgált, hanem e nélkül a Jelentés egészét érintően elfogadta, hogy döntés megalapozását szolgáló adatnak minősült. Így nyilván annak tartalmi vizsgálatára sem kerülhetett sor, hogy az igényelt közérdekű adatok kiadása valóban befolyásolná-e az adatkezelő döntésének meghozatalát, megghiúsítaná-e a döntés hatékony végrehajtását vagy ellehetetlenítené-e az illetéktelen befolyástól mentes, független, hatékony köztisztviselői munkát.” {6/2016 (III. 11.) AB határozat indokolás}

„Másként fogalmazva: meg tud-e felelni az Alkotmánybíróság határozatában előírt tartalmi vizsgálatnak és indokolási kötelezettségnek, amely szerint „[a]mennyiben az adatkezelő szerv a közérdekű adat kiadásának megtagadása mellett dönt, ezt [...] megfelelően indokolni köteles. Ennek az indokolásnak egyrészt ki kell terjednie arra, hogy pontosan milyen folyamatban lévő eljárásban meghozandó döntés megalapozását szolgálja a kiadni kívánt közérdekű adat, másrészt arra is, hogy a közérdekű adat kiadása mennyiben befolyásolja a szóban forgó döntés meghozatalát, vagyis, hogy az megghiúsítaná-e a döntés hatékony végrehajtását vagy ellehetetlenítené-e az illetéktelen befolyástól mentes, független, hatékony köztisztviselői munkát.” {21/2013. (VII. 19.) AB határozat Indokolás}

Az adatigénylőnek küldött megtagadásról szóló tájékoztatásnak tehát részletesen tartalmaznia kell az elutasítás ténybeli és jogi indokait, nem elegendő csupán formailag hivatkozni az Infotv. vagy az MNBtv. bizonyos szakaszaira, a megtagadás indokolásának tartalmi szempontokon is kell nyugodnia.

A Hatóság megállapította továbbá, hogy az MNB által hivatkozott másik „megtagadási ok” nem minősül megtagadási oknak, csupán az adatigénylésben megjelölt teljesítési módtól eltérő teljesítési módnak. (Infotv. 30. § (7) bekezdés).

Az Infotv. 30. § (7) bekezdése úgy rendelkezik ugyanis, hogy „A közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, illetve tételes ellenőrzésére irányuló adatmegismerésekre külön törvények rendelkezései irányadók. Erre való hivatkozással az adatkezelő az adatigénylést az igénylés tárgyát képező irat másolata helyett a jogviszony alanyainak, a jogviszony típusának, a jogviszony tárgyának, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás mértékének és teljesítése időpontjának megjelölésével is teljesítheti.”


Jelen esetben azonban az adatigénylő nem számlamásolatokat igényelt, hanem a kiküldetések alanyaira, költségeire, idejére és időtartamára vonatkozó adatok megismerését kérte, amely jelen esetben megfelel a helyettes teljesítési kritériumoknak.

Jelen esetben is alkalmazni kell továbbá az Infotv. 30. § (5) bekezdését, amelynek értelmében, ha a közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítésének megtagadása tekintetében törvény az adatkezelő *mérlegelését teszi lehetővé*, a megtagadás alapját **szűken kell értelmezni**, és a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítése kizárólag abban az esetben tagadható meg, ha a megtagadás alapjául szolgáló közérdek nagyobb súlyú a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítéséhez fűződő közérdeknél.

A fentiek alapján a Hatóság, – mivel az ügyben az MNB nem orvosolta a bejelentő jogsérelmét a Hatóság ismételt kérelme ellenére sem – az ügyben jelen, az Infotv. 59. §-a szerinti jelentést bocsátja ki, amelyet honlapján közzétesz. A Hatóság tájékoztatta továbbá a bejelentőt arról, hogy az Infotv. 31. §-a alapján bírósághoz fordulhat. A bíróság soron kívül jár el. A megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait az adatkezelőnek kell bizonyítania.

Budapest, 2017. június „30”




Dr. Péterfalvi Attila
elnök
c. egyetemi tanár