



Ügyszám: NAIH/2016/1715/2/J.
Hiv. szám: T/9380.

Dr. Gulyás Gergely részére
elnök

Törvényalkotási Bizottság

Magyarország Országgyűlése

tab@parlament.hu

Tisztelt Elnök Úr!

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) megkapta levelét, amelyben tájékoztatást nyújtott a Bányai Erik által benyújtott, a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény módosításáról szóló T/9380. számú törvényjavaslatról (a továbbiakban: Javaslat).

A Javaslat 4. §-a értelmében a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: MNBtv.) 162. §-a a következő (3)-(7) bekezdésekkel egészül ki:

„(3) Az MNB többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaság és az MNB által létrehozott alapítvány közérdekű és közérdekből nyilvános adatainak megismerése és közzététele tekintetében az Infotv. és a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény szabályait az e törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

(4) Az MNB többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaságnál az MNB alapvető feladatával kapcsolatban kezelt, keletkezett vagy rögzített adat megismerésére a 137. § (2) bekezdésben foglaltakat megfelelően alkalmazni kell.

(5) Az MNB többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaság által az MNB bármely feladatának ellátásával kapcsolatban kezelt adat, amennyiben annak megismerése az Infotv. 27. (2) bekezdés e) pontja szerinti központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdeket sértene, az MNB vagy az MNB többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaság általi nyilvánosságra hozataláig, de legfeljebb az adat keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános.

(6) Az MNB többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaság és ezen gazdasági társaság által a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény szerint közvetlenül vagy közvetve irányított vállalkozás által kezelt üzleti tevékenységgel kapcsolatos azon adat, amelynek más által történő megismerése az MNB többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaság üzleti tevékenység e szempontjából aránytalan sérelmet jelentene, nem ismerhető meg. Aránytalan sérelemnek minősül az, ha az adat más általi megszerzése, hasznosítása, másokkal való közlése vagy nyilvánosságra hozatala az MNB többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaság bármely versenytársát indokolatlan előnyhöz juttatná.

(7) Az MNB által létrehozott alapítvány vonatkozásában csak az alapítói jogok gyakorlására vonatkozó adat – ideértve az alapító okiratot, az alapítványi cél megvalósításához szükséges, az alapító okiratban vállalt vagyoni juttatás teljesítésére vonatkozó adatot –

nyilvános, az alapítvány által kezelt egyéb adat kizárólag az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (a továbbiakban: Ectv.) közhasznú szervezetekre vonatkozó rendelkezései szerint ismerhető meg az Ectv. 29. § (4) bekezdésének, 29. § (6) bekezdésének második fordulata és 37. §-ának alkalmazása kivételével.”

A Javaslat 5. §-a értelmében a Javaslat 4. §-ában foglaltakat a módosító törvény hatálybalépését megelőzően benyújtott, közérdekű adat megismerése iránti igénnyel összefüggésben a törvény hatálybalépésekor folyamatban lévő eljárásokban, valamint a törvény hatálybalépését megelőzően keletkezett adatok tekintetében is alkalmazni kell.

Az ismertetett szabályok érintik a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését, ezért a Hatóság az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 38. § (4) bekezdés a) pontja alapján hivatalból véleményezte azt. A Hatóság álláspontja a következő:

1. A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot Magyarország Alaptörvényének VI. cikk (2) bekezdése ismeri el. Ezen alapjognak a demokratikus jogállam működése szempontjából számos rendeltetése van. Egyrészt *„lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését”*.¹ A közhatalmi döntéshozatalra gyakorolt ellenőrzés ugyanis csak akkor lehet sikeres és hatékony, amennyiben az állampolgárok megismerhetik a szükséges információkat.

Az információszabadság érvényesülése másrészt gyakran előkérdése és kiindulópontja véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának. 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”*.²

Az információszabadság követelménye végezetül kiemelt szerepet tölt be korrupció megelőzésében, visszaszorításában és üldözésében. Az ebbe a körbe tartozó bűncselekmények elkövetéséért való felelősségre vonáshoz elengedhetetlenül szükséges a transzparencia követelményének érvényesülése. A nyilvánosság elrettentő hatása továbbá hatékonyan képes megelőzni az esetleges visszaéléseket.

Az Alaptörvény a 39. cikke a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának követelményét, a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adattá minősítését alkotmányos rangra emelte.

A nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) – sarkalatosnak minősülő – 7. §-a továbbá kimondja, hogy a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása, amelynek érdekében a nemzeti vagyont átlátható, hatékony és költségtakarékos módon kell működtetni. Az Nvtv.– szintén sarkalatos – 10. § (1) bekezdése

¹ 32/1992. (V. 29.) AB határozat.

² 34/1994. (VI. 24.) AB határozat.

szerint a nemzeti vagyon nyilvántartásában szereplő adatok – a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat kivételével – nyilvánosak.

Az Nvtv. rendelkezéseire hasonlóan az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Ávtv.) 5. § (1) bekezdése kimondja, hogy közérdekből nyilvános minden, az állami vagyonnal való gazdálkodásra és az azzal való rendelkezésre vonatkozó, közérdekű adatnak nem minősülő adat. A törvény azonban lehetőséget ad arra, hogy külön törvény bizonyos adatok megismerhetőségét korlátozza. 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 és a vonatkozó jogszabályoknak a közpénzek átláthatóságára vonatkozó rendelkezéseit az Alkotmánybíróság több ügyben is értelmezte már. A testület a 21/2013. (VII. 19.) AB határozatban kifejtette, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó információk közérdekű adatként történő alaptörvényi minősítésének célja az átláthatóság és a közélet tisztasága elvének biztosítása. *„Ez az elv – a Nemzeti hitvallásban foglaltakat figyelembe véve – nem csak a közpénzek és a nemzeti vagyonra vonatkozó, hanem általában véve a közfeladatok ellátásával összefüggő adatok kezelése szempontjából is irányadó.”* Az átláthatóság és a közélet tisztasága ugyanis a polgárait szolgáló demokratikus állam működésének egészével, általánosságban a közfeladatok ellátásával kapcsolatos alaptörvényi követelmény, amelynek érvényre juttatására – többek között – a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapvető jog hivatott.

Az adatnyilvánossággal összefüggésben azonban az Alkotmánybíróság nem elégedett meg pusztán az Alaptörvény szövegének szigorú értelmezésével. A 3026/2015. (II. 9.) AB határozatban ugyanis a testület megállapította, hogy *„[a]z Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből – különösen annak utolsó mondatából – [...] egyértelműen következik, hogy a közérdekű adatszolgáltatás kötelezettsége nem függvénye annak, hogy közérdekű adatot birtokló szervezet milyen szervtípusba tartozik, milyen tulajdonban van, milyen tevékenységet folytat, a közérdekű adatszolgáltatásra irányuló kötelezettséget önmagában megteremti az a tény, hogy a szervezet közérdekű adatot birtokol.”*

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

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 közpénzekkel való gazdálkodás átláthatósága a legmagasabb, alkotmányos szinten biztosított. Másrészt, az Nvtv. és az Ávtv. szabályaira tekintettel alkalmazni kell ebben a vonatkozásban az Infotv. közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségére vonatkozó rendelkezéseit is.

Tekintettel arra, hogy a Hatóság álláspontja szerint önmagában az, hogy az Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB.) alkotmányos státuszát megalapozó rendelkezések a függetlenség garانتálása érdekében speciális törvényi szabályozást rendelt el, az MNB gazdálkodására

vonatkozó adatok, valamint az MNB vagyonával való rendelkezés során létrehozott gazdasági társaságok és civil szervezetek működésére, gazdálkodására alkalmazni kell – a közélet tisztaságára vonatkozó elv érvényesülése érdekében – az átlátható gazdálkodás elvét.

2. A Hatóság mindenekelőtt üdvözli azt, hogy a Javaslat célja – többek között – az Infotv., valamint a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) és a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tptv.) rendelkezései közötti összhang megteremtése. A Javaslatban a megfogalmazott rendelkezések azonban nem felelnek meg maradéktalanul az 1. pontban ismertetett alkotmányos követelményeknek.

2.1. Az MNBtv. 137. § (2) bekezdése 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.”* A Javaslat értelmében az MNBtv. 162. § (4) bekezdése e rendelkezés alkalmazását írja elő az MNB többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaság által kezelt, az MNB alapvető feladatával kapcsolatos adatok vonatkozásában. A Javaslatához fűzött indokolás szerint ezen előírás célja, hogy az említett információkhoz való hozzáférés összhangban legyen az MNB feladatellátása során keletkezett adatok megismerésére vonatkozó szabályokkal.

A Hatóság álláspontja szerint sem a Javaslat szövege, sem a hozzá fűzött indokolás nem részletezi azokat az okokat, amelyek megalapoznák az említett adatok megismerhetősége korlátozásának jogszerűségét. Amíg ugyanis az MNB vezetésében, irányításában közreműködő legfontosabb testületek által kezelt, azok döntéseit megalapozó adatok nyilvánosságának kizárása indokolt lehet, addig az MNB többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaság által kezelt adatok tekintetében ilyen indok nem áll fenn. Amennyiben az említett szervezetek olyan információkat kezelnek, amelyek az MNB testületei vonatkozásában döntés-előkészítő adatnak minősül, azok megismerésére vonatkozó közérdekű adatigénylés teljesítését az MNBtv. 137. § (2) bekezdése alapján eddig is jogszerűen lehetett megtagadni. Egyéb, az előbbi körbe nem tartozó információk nyilvánosságának ilyen jelentős mértékű korlátozása viszont indokolatlan, ezért alkotmányossági kérdéseket vet fel.

2.2. A Javaslat értelmében az MNBtv. 162. § (5) bekezdése az MNB mérlegelési jogkörébe helyezi annak eldöntését, hogy *„a központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdek védelme vagy a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog élvez-e elsőbbséget”* az MNB többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaság által az MNB bármely feladatának ellátásával kapcsolatban kezelt adatok vonatkozásában.

A Hatóság ezzel kapcsolatban felhívja szíves figyelmét arra, hogy az információs szabadság mint alapjog érvényesülése a véleménynyilvánításhoz való jog alapvető feltétele, ezen alapjog korlátozása – az Alkotmánybíróság értelmezését alapul véve – szűken értelmezendő. A nyilvánosság korlátozásának eseteit az Infotv. 27. és 30. §-a tartalmazza. Az Infotv. 27. § (2) bekezdése értelmében a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény korlátozhatja bizonyos, az Infotv.-ben részletesen legitim célok védelme érdekében.

A Javaslat említett rendelkezése az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontja szerinti pénzügyi vagy devizapolitikai érdeket jelöli meg „*az MNB bármely feladatának ellátásával kapcsolatban kezelt adatok*” nyilvánossága korlátozásának indokaként. Az említett érdekek védelme valóban megalapozhatják az MNBtv. 137. § (1) bekezdésében foglalt, a deviza- és aranytartalék mértékére, összetételére, a tartalékkezelés során kötött egyed ügyletekre vonatkozó adatok, a tartalékkezeléssel összefüggő döntések és belső szabályok tekintetében az információs szabadság korlátozását. A Javaslat azonban nem részletezi pontosan, hogy az MNB többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaságok esetében mely adatfajta-hoz való hozzáférést lehet korlátozni ebből a célból, és melyeket nem. Ennek hiányában azonban a Javaslat nem felel meg az Infotv. 27. §-ában foglalt követelményeknek, amely végső soron alkotmányossági kérdéseket vet fel.

2.3. A Javaslat azon rendelkezését, amely az MNB többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaság, vagy e gazdasági társaság által közvetlenül vagy közvetve irányított vállalkozás által, kezelt üzleti tevékenységgel kapcsolatos adat megismerhetőségét – az üzleti tevékenység szempontjából aránytalan sérelemre tekintettel – korlátozza, a Hatóság nem kifogásolja

A Hatóság azonban szükségesnek tartja az említett rendelkezéshez fűzött indokolás kiegészítését azzal, hogy a fenti rendelkezést nem lehet korlátlanul, blanketta módon alkalmazni. A közfeladatot ellátó szervezetnek egyrészt alapvető kötelezettsége, hogy a közérdekű adatigénylés teljesítésének megtagadását megfelelő indokolással támassza alá. Ebben az adatigénylőt közérthető módon tájékoztatni kell az elutasítás indokául szolgáló ténybeli és jogi indokokról. Másrészt az MNB kizárólagos vagy többségi tulajdonában álló társaságok nem minden tevékenysége esetében alkalmazható e rendelkezés. Az olyan piaci monopolhelyzetben lévő szervezetek üzleti tevékenységével kapcsolatos adatok megismerhetőségét, amelyek létrejöttét és tevékenységét törvény szabályozza, és amelyeknek ebből kifolyólag nincsen piaci versenytársa, nem lehet korlátozni.

2.4. A Javaslat értelmében az MNB által létrehozott alapítvány által kezelt adatok nyilvánosságára nem vonatkoznak az Infotv. rendelkezései, azokat kizárólag az Ectv. közhasznú szervezetekre vonatkozó előírásai alapján ismerhetők meg. A Javaslat-hoz fűzött indokolás szerint e rendelkezést a Ptk. rendelkezései alapozzák meg. Ezekre tekintettel jut arra a következtetésre a jogalkotó, hogy az „*MNB által létrehozott alapítvány vonatkozásában az alapító által juttatott vagyon elveszíti közvagyon jellegét, a törvényi szabályozás szerint ezért ezen adatok nyilvánosságára nem az információs önrendelkezési jogról és információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény szabályait kell alkalmazni, hanem elegendő az általa kezelt adatok megismerésére a közhasznú szervezetekre vonatkozó, Ectv. szerinti nyilvánossági szabályok alkalmazása*”.

Az MNBtv. 162. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az MNB a feladataival és elsődleges céljával – vagyis az árstabilitás elérése és fenntartásával – összhangban, a többségi tulajdonában álló gazdasági társaságot alapíthat vagy alapítványt hozhat létre. Egy közfeladatot ellátó szerv által közfeladat ellátására létrehozott civil szervezet maga is közfeladatot ellátó szervnek minősül. Következésképpen az e szervezet kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett információk a közérdekű adatok körébe tartoznak. Az MNB által létrehozott alapítványok kezelésében lévő vagyon továbbá közpénznek minősül egyrészt e szervezet közfeladatot ellátó minőségére, másrészt a működésükhöz szükséges vagyon forrására tekintettel.

A fentiekre tekintettel megállapítható, hogy a Javaslat említett rendelkezése egyrészt sérti az Alaptörvény 39 cikk (2) bekezdését, az Nvtv. – sarkalatosnak minősülő 7. és 10. §-ait, valamint az Ávtv. 5. §-át. Az MNBtv. Javaslat szerinti módosításának hatályba lépése esetén továbbá belső koherenciázavar állna elő a jogszabály egyes rendelkezéseinek kollíziója miatt. A Javaslatban megfogalmazottak továbbá teljes mértékben ellentmondanak a vonatkozó alkotmánybírói, bírósági és hatósági gyakorlatnak. A Javaslat kifogásolt rendelkezése ezért súlyos alkotmányossági aggályokat vet fel.


2.5. A Javaslat 5. §-ában foglaltak további alkotmányossági kérdéseket vetnek fel. A rendelkezés ugyanis, amelynek értelmében a Javaslat 4. §-ában rögzítetteket a folyamatban lévő közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmek teljesítésére, a Nemzeti Adatvédelmi és Információ szabadság Hatóság előtt folyamatban lévő eljárásra és a bíróság előtt közérdekűadat kiadása iránt indított perekben is alkalmazni kell, visszamenőleges jogalkotásnak minősül, amely alapjaiban érinti az Alaptörvényből levezetett, a demokratikus jogállam egyik legfontosabb garanciáját képező jogbiztonság elvét.

A Hatóság továbbá hangsúlyozni kívánja, hogy a Javaslatához fűzött indokolás azon kitétele, amelynek értelmében „a módosítást megelőzően keletkezett, illetve a még ki nem adott adatokra is vonatkozik”, sértheti az igazságszolgáltatás függetlenségének követelményét. A közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatoknak az adatigénylő számára történő hozzáférhetővé tételét elrendelő bírói döntések ugyanis rendszerint bizonyos időtartamot biztosítanak a közfeladatot ellátó szerek részére annak érdekében, hogy a jogerős ítéletben foglaltaknak eleget tegyenek. Amennyiben viszont a Javaslat alapján a jogalkotó módosítja az MNBtv.-t, fennáll a veszélye annak, hogy a jogerős bírósági határozattal elrendelt megismerhetővé tételre azért nem kerülne sor, mert a törvény vonatkozó rendelkezése időközben – a felperes hátrányára – megváltozott. A jogszabály felülbírálna egy, a demokratikus jogállam bírósága által már jogerősen elbírált ügyet.

Kérem a Hatóság álláspontjának szíves megfontolását a Javaslat országgyűlési tárgyalása során.

Budapest, 2016. február 29.

Üdvözlettel:


Dr. Péterfalvi Attila
elnök
c. egyetemi tanár