Általános állásfoglalás a pozitív adóslistával kapcsolatban

Ügyszám: 70/K/2007-2

(…) ügyvezető igazgató

részére

(…)

Tisztelt Igazgató Úr!

A „teljes listás lakossági hitelinformációs rendszer", ismertebb nevén a pozitív adóslista hazai bevezetésével kapcsolatban több ízben kezdeményeztek egyeztetést, konzultációt az érdekelt intézmények. 2005-ben került sor a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény központi hitelinformációs rendszerrel kapcsolatos rendelkezéseinek módosítására; az előkészítő egyeztetések során a pozitív lista bevezetését a részt vevők – mint nem időszerű kezdeményezést – elvetették. Ezt követően került nyilvánosságra az állampolgári jogok országgyűlési biztosának a kérdéssel kapcsolatos álláspontja, melyre válaszolva állásfoglalást bocsátottam ki 2006. január 30-án. Az állásfoglalás a honlapomon megtalálható (www.obh.hu – adatvédelmi biztos – aktuális információk – állásfoglalások: „Állásfoglalás a pozitív adóslistával kapcsolatban").

Ezt követően 2006 augusztusában a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete nyilvánosságra hozott egy tanulmányt – mely a Felügyelet honlapján megtalálható – a lakossági hitelinformációs rendszerekről. A tanulmányra reagálva kifejtettem, hogy az a korábbi „érvekhez" képest újat nem mond, viszont egyes pontokon meglehetősen elnagyolt:

– A tanulmány érvel a külföldi példák mellett, „átsiklik" azonban afelett, hogy Európa fejlett országaiban a pozitív rendszert a piac hozta létre, lényegében a bankrendszer fejlődésének szerves részeként (az ún. Credit Bureau-k a piaci szereplők önkéntes szerveződése útján jöttek létre). Hazánkban az ilyen jellegű kezdeményezések zátonyra futottak, így a rendszer csak kötelező jelleggel jöhetne létre, vagyis törvény írná elő a kötelező adatszolgáltatást, illetve adatlekérést. Ez pedig egyértelműen a személyes adatok védelméhez való jog korlátozását jelenti, amely felveti a szükségesség-arányosság kérdését.

– A „szükségesség" körében felmerülhet: valóban olyan mértékű a háztartások eladósodottsága, hogy kell a pozitív lista? Ez egyértelműen olyan makrogazdasági kérdés, melyet az adatvédelmi biztos nem tud megválaszolni. Nincs szükség ugyanakkor közgazdasági ismeretekre ahhoz, hogy kétségbe vonjuk a pozitív lista, mint „eszköz" alkalmasságát. Az első és legfontosabb kérdés az idő. A tanulmány utal arra, hogy az eladósodottság szintje rohamosan növekszik. Válasz lehet erre a pozitív lista? Mikorra valósulhat ez meg? Adatvédelmi szempontból a visszamenőleges feltöltés elfogadhatatlan, a negatív és a pozitív lista egymás mellettisége ugyancsak aránytalan mértékű adatkezelés. A törvénymódosítás előkészítése hosszú időt venne igénybe, megfelelő időt kell hagyni a rendszer gyakorlati megvalósítására is. Vagyis éveknek kell eltelni ahhoz, hogy a lista létrejöjjön, megfelelően lefedje a lakossági hiteleket. Nem előzi-e ezt meg az eladósodottsági szint növekedése?

– Szintén a szükségesség körében merül fel, hogy a rendszer valóban alkalmas lesz az eladósodási folyamat megállapítására, vagy csak arra lesz jó, hogy annak mértékét pontosan ismerjük? Egy teljesen pozitív hiteltörténet alapján hogyan lehet elbírálni azt, hogy az adós eladósodottsága meghaladta az elfogadható szintet? Mi a garancia arra, hogy a bankok a verseny jegyében nem vállalnak nagyobb kockázatot, és adnak hitelt akkor is, amikor nem kellene?

– Jelenleg a törvény egy objektív ismérvet határoz meg a „rossz adós" kategóriájára. Lehet vitatkozni, hogy a minimálbér és a 90 nap megfelelő mérők, avagy sem, de mindenképpen objektívak. A pozitív lista alapján a bank fog dönteni arról, hogy az adott polgár eladósodottsága elviselhető, vagy újabb hitellel saját megélhetését veszélyeztetné?

– Nem meggyőző a tanulmány a hitelek költségei vonatkozásában. Az látható, hogy a hazai hitelek drágák, de ennek oka valóban a hitelinformáció hiánya? A tanulmány az összehasonlítást a fejlett Uniós országok átlagával végzi, figyelmen kívül hagyja azonban azt, hogy ebben az „átlagban" olyan államok is vannak, ahol nincs pozitív lista. A tanulmány emellett még érintőlegesen sem törekszik arra, hogy kimutassa az instabil nemzeti valuta és a hitelek költségeinek összefüggéseit.

– Korábban állandó érv volt az, hogy a pozitív listával értékelhetőbb lenne a hitelezési kockázat, így csökkenhetnének a kamatok. Ezt a kérdést a tanulmány annyival zárja le, hogy *„nincs módszer, amellyel a csökkenés mértékét számszerűen szét lehetne bontani az egyes magyarázó tényezők hatásaira"*. Az új „elsődleges érv" immár a társadalom eladósodottsága.

– Ha az eladósodottság a kényszerítő ok, és ez nem csak a társadalom szempontjából indokolja pozitív listát, hanem a hitelező pénzintézeteknek is alapvető érdekük, felmerül a kérdés: miért sarkallják a bankok az érintetteket egyre újabb hitelek felvételére, és miért nem próbálja meg senki felvilágosítani a társadalmat az eladósodottság veszélyeiről?

A tanulmány nyomán az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium kezdeményezésére egy munkacsoport jött létre, hogy áttekintse a szabályzás átalakításának lehetőségét. A munkacsoportnak a kérdéssel foglalkozó munkatársam is tagja volt. A munkacsoport tevékenységéhez kapcsolódik az Ön által nekem megküldött tanulmány, amely újfent a teljes lista mellett érvel.

A fenti előzmények után, 2006. decemberében újabb állásfoglalást bocsátottam ki, melynek tartalmát az alábbiakban ismertetem:

A pozitív listával kapcsolatban többször leszögeztem: törvényben előírt, kötelező adatkezelés csak akkor fogadható el, ha az megfelel az alkotmányosság követelményeinek. A pozitív listát illetően elsősorban azt kell tisztázni, hogy a lista kötelező adatkezelésnek minősülne, vagy sem. Abban a hitelintézetek képviselői is egyetértettek, hogy teljesen önkéntes alapon nem működne, hiszen nem lenne hiteles az adattartalma, nem lehetne kockázatelemzéshez felhasználni, vagyis az önkéntesség legfeljebb a hitelfelvételi szándékban jelenhet meg. Máshogy feltéve a kérdést: van-e az érintettnek tényleges választási lehetősége, cselekvési szabadsága abban, hogy hitelt vesz fel? Tekintettel a „fogyasztó társadalom" sajátosságaira, a kialakult piaci viszonyokra, álláspontom az, hogy ilyen szabadságról nem beszélhetünk. Nem teljesül az önkéntesség azért sem, mert a hitelfelvételt követően az érintett már nem rendelkezhet adataival, az adatkezelés részletei törvényben lennének szabályozva.

Figyelembe véve azt, hogy a személyes adatok védelméhez való jogot az Alkotmány alapvető jogként határozza meg, és a pozitív lista törvényben szabályozott, kötelező szabályok szerint működő adatkezelést jelent, annak meg kell felelnie az Alkotmány által az alapjogi korlátozással szemben támasztott követelményeknek. Az Alkotmánybíróság a 15/1991. (IV. 13.) AB határozatában kifejtette az információs önrendelkezés leglényegesebb elemeit, melynek lényege, hogy az érintett maga rendelkezhet személyes adataival, és megfelelő garanciáknak kell biztosítani az önrendelkezés szabadságát. Kivételesen törvény elrendelheti személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja felhasználásának módját. A törvény által elrendelt adatkezelés a jog korlátozását jelenti, amely csak meghatározott feltételekkel történhet. A személyes adatok védelméhez való jog korlátozásának feltételeit az Alkotmánybíróság 21/1993. (IV. 2.) AB határozatában fejtette ki, az Alkotmány alapjogi korlátozásokkal szemben támasztott követelményeinek megfelelően. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban törvény sem korlátozhatja. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy ha a korlátozás kényszerítő ok nélkül történik, vagy egyébként az nem áll összhangban az elérni kívánt céllal, azaz nem elkerülhetetlen, akkor az alapjog lényeges tartalmát érintő sérelem megállapítható. A szükségesség mellett a korlátozás másik lényeges eleme az arányosság: az alapjogot korlátozó normákkal szemben támasztott követelmény az, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya összhangban legyen egymással. Ennek során a törvényhozó köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb korlátozó eszközt kiválasztani.

A fentiek mellett az Alkotmánybíróság az információs önrendelkezési jog legfontosabb garanciájaként a célhoz kötöttséget határozta meg. Ez azt jelenti, hogy személyes adatot kezelni csak pontosan

meghatározott és jogszerű célra szabad – vagyis először az adatkezelés céljának jogszerűségét kell vizsgálni, majd azt, hogy az adatkezelés a cél elérésére alkalmas-e, ahhoz szükséges-e, és a korlátozás mértéke arányban van-e a cél megvalósulásához fűződő közérdekkel.

Vagyis az alkotmányossági kritériumok: a szükségesség, amely az elérni kívánt célban jelenik meg, az alkalmasság és az arányosság.

I.

A pozitív lista mellet felhozott egyik fő érv a hitelek olcsóbbá válásának elősegítése. A kamatszint csökkenése nem igazolható, ezidáig nem sikerült összefüggést kimutatni az egyes államokban elérhető olcsóbb hitelek, és az esetleg meglévő hitelinformációs rendszerek között. Bár a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének tanulmánya bemutat néhány országot, ahol a pozitív lista mellett valamelyest olcsóbbak a hitelek, az esetleges összefüggés feltárását ez a tanulmány is kerüli, miként azt is, hogy pozitív lista nélkül működő európai bankrendszerek hazainál kedvezőbb kamatszintjét bemutassa.

A másik felhozott cél az eladósodottság megállítása, illetve az ebből eredő egzisztenciális hátrányok megelőzése. Tény, hogy a polgárok adósságállománya az utóbbi években jelentősen emelkedett, nem bizonyított azonban az, hogy ennek a társadalom szintjén is megjelenő hátrányos következményei vannak, vagy megjelenhetnek.

II.

A cél mellett a másik fontos szempont az alkalmasság kérdése. Tekintettel arra, hogy az átlagos kamatszint csökkenése nem megalapozott feltételezés, melyet – újságcikkek tanúsága szerint – egyes szakemberek is kétségbe vonnak, ez nem lehet a szabályozás indoka. Ugyancsak megkérdőjelezhető, hogy a túlzott eladósodottság megelőzése elérhető-e pozitív listával.

Egyeztetéseken, szakmai konzultációkon többször elhangzott: a vissza nem fizetett hitelek mögött elsősorban tudatos rosszhiszemű magatartás, az adós körülményeiben, jövedelmi viszonyaiban bekövetkezett változás, illetve a tartósan meglévő jövedelemhez képest magas hitelállomány áll. A csalásokat a pozitív lista nem előzné meg, hiszen a szándékosan megtévesztő magatartás ezzel az eszközzel nem védhető ki. Nem képes előre jelezni a lista az életkörülményekben bekövetkező változásokat sem (pl. nem várt betegség, magas jövedelemmel járó munkahely elvesztése). Vagyis eredmény csak az olyan adósok tekintetében jelentkezhetne, akik jövedelmi viszonyaik hibás felmérése okán olyan mértékű hitelállományt vesznek fel, amelyet nem tudnak szerződésszerűen törleszteni. Ebben a körben is megkérdőjelezhető ugyanakkor az alkalmasság, hiszen ugyanazon jövedelem esetén sem azonos az egyes adósok hitelképessége, az elfogyasztott jövedelem, illetve az ennek alapján a törlesztésre fordítható jövedelemhányad nagymértékben függ az adós életkörülményeitől (pl. társasházi lakások kisebb fenntartási költségeihez képest kertes lakóingatlanok magasabb közüzemi költségei), illetve életvitelétől.

Összefoglalva: megkérdőjelezhető, hogy a pozitív lista, mint eszköz alkalmas-e a megnevezett célok elérésére.

III.

A harmadik lényeges szempont az arányosság. Pusztán az, hogy egy kötelező adatkezelés mögött áll valamilyen – akár más alapvető joggal igazolható – indok, nem jelenti azt, hogy a személyes adatok védelméhez való jog korlátozása arányos. Az Alkotmánybíróság számos, jogszabályban előírt adatkezelés esetén mérlegelte a szemben álló jogokat és érdekeket, és többször döntött a személyes adatok védelméhez való jog elsődlegessége mellett. Csak a példa kedvéért: az általános személyazonosító jel alkotmányellenessége, a személyi jövedelemadóhoz kapcsolódó vagyonvizsgálatok, személy- és vagyonőrök megfigyelési jogosítványai, Rendőrség adatkezelési jogosítványai. Ezen esetekben világosan megfogalmazott, pontosan körülhatárolt és igazolt célok álltak szemben a személyes adatok védelméhez való jog korlátozásával (közigazgatás olcsóbbá válása, adókötelezettség kikényszerítése, tulajdonhoz való jog védelme, bűnüldözés hatékonysága), a

mérlegelés során mégis „alulmaradtak” az Alkotmánybíróság álláspontja szerint. Megjegyzem, hasonló mérlegelés megjelenik a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvényben is, amely a banktitok kiadását korlátozza számos közérdekű céllal szemben.

Tekintettel arra, hogy a fentiek alapján sem a célok mögött álló, a szabályozást szükségessé tevő érdek nem igazolható, emellett az alkalmasság is megkérdőjelezhető, kétségesnek tartom, hogy elfogadható egy központosított, a polgárok vagyoni viszonyait tükröző nyilvántartás megalapozottsága.

A lista „feltöltése” ugyancsak felveti az alkalmasság és az arányosság kérdését. Amennyiben az adatbázisba folyamatosan kerülnének be a törvény hatályba lépését követően felvett hitelek adatai, csak évek múlva állna rendelkezésre felhasználható adatállomány, egyértelműen megkésve. Az viszont elfogadhatatlan, hogy a pozitív listát a meglévő adatokkal feltöltsék, hiszen ez a személyes adatok védelméhez való jog visszamenőleges korlátozását jelentené, amely csak egészen kivételes esetben fogadható el.

Felmerül a kérdés, hogy mennyiben jelent megoldást a „részlegesen önkéntes” lista, melynek lehetősége szintén felmerült. Ebben a modellben a hitelek adatai bekerülnek a központi adatállományba, de adat csak az ügyfél hozzájárulásával szolgáltatható. Változatlan a helyzet annyiban, hogy a pozitív lista így is létrejönne, csak az adatszolgáltatás függhetne az ügyféltől, amikor újabb hitelt akar felvenni. Ha az ügyfél megtagadja a hozzájárulást, akkor a bank megtagadná a hitelnyújtást (vagyis nem beszélhetünk önkéntességről), magasabbnak értékelné a kockázatot, ezért magasabb kamatot állapítana meg (ez növelné a túlzott eladósodottság lehetőségét), vagy ugyanolyan feltételekkel nyújtana hitelt (ebben az esetben egyszerű a kérdés: mi az értelme a listának?).

A pozitív listával az üzleti szféra legteljesebb körű kötelező jellegű adatkezelése jönne létre. A személyes adatok védelméhez való jog hazánkban – eltérően több Uniós tagállamtól – alkotmányos alapjog, így puszta üzleti érdekek, részlegesen valószínűsített összefüggések nem alapozhatják meg ezen alapvető jog korlátozását. Kiemelt fontosságú, hogy az alkotmányossági követelményeknek minden tekintetben megfeleljen a szabályozás, ez azonban még távolról sem valósul meg.

Álláspontom tehát változatlan: a pozitív listás lakossági hitelnyilvántartást a továbbiakban sem tudom támogatni.

Mindezek ellenére nincs akadálya annak, hogy a tervezet kidolgozása megkezdődjön, és a törvényt módosító javaslat az Országgyűlés elé kerüljön. Természetesen a véleményemet az Országgyűléssel is ismertetni fogom, ennek eredménytelensége esetén kész vagyok az Alkotmánybírósághoz fordulni – ha ezt nem teszem meg én, minden bizonnyal megtenné más –, mielőtt elfogadom lista létét.

Budapest, 2007. január 23.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila