Ügyszám: ABI-640-2/2010/K

Tisztelt […]!

A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) által végzett ellenőrzések jegyzőkönyveinek nyilvánosságával kapcsolatos kérdésére a válaszom a következő:

I. A KEHI jogállását, feladatait, adatkezelését meghatározó jogszabályok:

1. A KEHI a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 312/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése alapján központi hivatal, amely ellátja az e rendeletben, valamint más jogszabályokban meghatározott ellenőrzési feladatokat. Az ellenőrzésekről –megállapításokat, következtetéseket és javaslatokat is tartalmazó – ellenőrzési jelentés készül, melyet a Hivatal megküld az ellenőrzött szervezet vezetőjének. A Hivatal az ellenőrzésekről készített összefoglaló jelentéseket a miniszter útján a Kormány elé terjeszti (11. §). A kormányrendelet kimondja, hogy a Hivatal által készített jelentések nyilvánosságára a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény, valamint az egyes titokfajtákról szóló törvények rendelkezései irányadóak. (12. §)

2. Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (Áht.) 120/A. § (2) bekezdése értelmében a KEHI a kormányzati ellenőrzést ellátó szervezet, melynek ellenőrzési jogköre a 120/B. § szerint kiterjed

a) a kormánydöntések végrehajtásának ellenőrzésére,

b) a központi költségvetés, az elkülönített állami pénzalapok, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai, és - a Kormány irányítása vagy felügyelete alá nem tartozó költségvetési szervek kivételével - a központi költségvetési szervek kormányzati ellenőrzésére,

c) a gazdálkodó szervezeteknek, a közalapítványoknak, a köztestületeknek, az alapítványoknak, a kistérségi, megyei, térségi és regionális területfejlesztési tanácsoknak és - a pártok kivételével - a társadalmi szervezeteknek a központi költségvetésből, alapokból juttatott pénzbeli és nem pénzbeli támogatások - ideértve a nemzetközi szerződések alapján kapott támogatásokat és segélyeket is -, és az említett szervezetek részére az állam által meghatározott célra ingyenesen juttatott vagyon felhasználásának ellenőrzésére,

d) a tartósan állami tulajdonban lévő, valamint az olyan gazdasági társaságok - ide nem értve az MNB-t - ellenőrzésére, amelyekben az állam a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 685/B. §-a szerint többségi befolyással rendelkezik,

e) a Kormány, a Kormány tagja, illetve az irányításuk vagy felügyeletük alá tartozó költségvetési szerv által alapított vagy támogatott alapítványok, közalapítványok ellenőrzésére,

f) az állami kezesség vállalása és beváltása jogosságának ellenőrzésére, ideértve a központi költségvetés, valamint a tartozás eredeti kötelezettjénél és jogosultjánál a kezességi szerződés feltételei betartásának ellenőrzését,

g) a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban: Mpt.) 24. § (11) bekezdése alapján a magánnyugdíjpénztárak által a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapnak átadott portfóliókkal kapcsolatos gazdálkodás jogszerűségének ellenőrzése céljából az Mpt. hatálya alá tartozó magánnyugdíjpénztárak és szervezetek portfólióátadást megelőző működésének, gazdálkodásának - beleértve az általuk közvetlenül vagy közvetve kezelt portfóliót képező eszközöket is - ellenőrzésére,

h) az *a)-g)* pontban foglaltakkal összefüggésben létrejött jogviszonyokra, valamint azon szerződő felekre is, amelyek a jogviszony teljesítésében közvetlen vagy közvetett módon közreműködnek.

Ugyanezen § kimondja továbbá, hogy a KEHI feladatát, hatáskörét és szervezetét, valamint a kormányzati ellenőrzés eljárási szabályait a Kormány rendeletben határozza meg. Ahol jogszabály Kormány által kijelölt belső ellenőrzési szervet említ, ott ez alatt a KEHI-t kell érteni. A KEHI - törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában - tevékenysége során a költségvetési szervek belső ellenőrzésére vonatkozó szabályok szerint jár el.

A KEHI tehát a Kormány közpénzügyi ellenőrző szerve, amely a jogszabályokban felsorolt szervezetek gazdálkodását vizsgálhatja.

3. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 4. pontja szerint „közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől.”

A közérdekű adatok hozzáférhetővé tételéről az Avtv. a következőket tartalmazza:

„19. § (1) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben - így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan - köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szervek rendszeresen elektronikusan vagy más módon közzéteszik, továbbá erre irányuló igény esetén a 20. § rendelkezései szerint hozzáférhetővé teszik a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb - így különösen a hatáskörükre, illetékességükre, szervezeti felépítésükre, szakmai tevékenységükre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokukban lévő adatfajtákra és a működésükről szóló jogszabályokra, valamint a gazdálkodásukra vonatkozó - adatokat. A tájékoztatás módját, a vonatkozó adatok körét jogszabály is megállapíthatja.

(3) Az (1) bekezdésben említetteknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv minősítette, illetve ha az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat, továbbá, ha a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot - az adatfajták meghatározásával - törvény

a) honvédelmi;

b) nemzetbiztonsági;

c) bűnüldözési vagy bűnmegelőzési;

d) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;

e) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra;

f) bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel

korlátozza.

19/A. § (1) A 19. § (1) bekezdésében meghatározott szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános. Ezen adatok megismerését -

a 19. § (1) bekezdésében foglaltakat mérlegelve - az azt kezelő szerv vezetője engedélyezheti.

(2) A döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény - az (1) bekezdésben meghatározott időtartamon belül - a döntés meghozatalát követően akkor utasítható el, ha az adat megismerése a 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.

4. Az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény (Eitv.) Mellékletének II/11. pontja szerint a közfeladatot ellátó szerv honlapján közzé kell tenni a szervnél végzett alaptevékenységgel kapcsolatos vizsgálatok, ellenőrzések nyilvános megállapításait.

II. A KEHI vizsgálati jelentéseinek nyilvánossága

A KEHI a vizsgálati jelentésének megismerését az Avtv. 19/A. §-ára hivatkozva utasította el. E rendelkezés azonban félreérthetetlenül „döntés meghozatalára irányuló eljárásról" beszél. Amikor a KEHI egy költségvetési szervet, egy állami tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetet, egy alapítványt vizsgál, nem döntést készül hozni, hanem ellenőrzi a gazdálkodással kapcsolatos jogszabályok betartását, a vizsgálati eredményeket pedig jelentésben összegzi. A pénzügyi ellenőrzés még akkor sem döntés meghozatalára irányuló eljárás, ha annak eredményeként a megvizsgált szerv valóban intézkedéseket hoz. Ezt az értelmezést erősíti meg a 19/A. §-hoz fűzött jogalkotói indoklás is, amely kimondja: „A 'döntés megalapozását szolgáló' fordulat az adat készítése vagy rögzítése céljára utal."

Az állami, önkormányzati és jogszabályban meghatározott közfeladatot ellátó szervezetek feladat- és hatásköre, eljárási rendje sokféle, ennélfogva a „döntéseknek" is számos fajtája létezik. E fogalom nem korlátozódik a hatósági jellegű döntésekre.

Az idézett jogszabályi rendelkezések alapján álláspontom az, hogy a KEHI vizsgálati jelentései nyilvánosak, mi több, azokat a vizsgált szervek az Eitv. alapján kötelesek közzé is tenni. A nyilvánosság alól a jelentésekben esetlegesen szereplő védett adatok (pl. minősített adatok, üzleti titkok, nem nyilvános személyes adatok) képezhetnek kivételt.

A közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos jog egyik legfontosabb indoka a közpénzek átláthatóságának a biztosítása. Az állampolgároknak azonban nem áll módjában a közpénzzel gazdálkodó szervezeteket folyamatosan ellenőrizni. A szakszerű és rendszeres ellenőrzés az állam megfelelő szerveinek feladata, melyek egyben az állampolgárok tájékozódását is segíthetik. A pénzügyi vizsgálati jelentések eltitkolásával azonban lehetetlenné válna a közfeladatot ellátó szervek, ezen belül pedig az ellenőrök ellenőrzése.

Budapest, 2011. április 1.

Üdvözlettel:

Dr. Jóri András