



Ügyszám: NAIH/2016/1288/2/J.
Hiv. szám: T/8829.

Bánki Erik részére
elnök

Gazdasági Bizottság

Magyarország Országgyűlése

gb@parlament.hu

Tisztelt Elnök Úr!

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) a sajtóból értesült arról, hogy egy egyéni képviselő benyújtotta az Országgyűléshez a postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény módosításáról szóló T/8829. számú törvényjavaslatot (a továbbiakban: Javaslat).

A Javaslat 1. §-a értelmében a postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény (a továbbiakban: Postatv.) 53. § (4) bekezdése helyébe lépő új rendelkezés egyrészt rögzítené, hogy a postai szolgáltatók kötelesek a jogszabályban meghatározott adatokat nyilvánosan hozzáférhetővé tenni. Másrészt kimondja, hogy nem minősülnek közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatnak az egyetemes postai szolgáltató szolgáltatási szerződése, továbbá az egyéb olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatala az egyetemes postai szolgáltató vagy az egyetemes postai szolgáltató által a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény szerint közvetlenül vagy közvetve irányított vállalkozás üzleti tevékenysége végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna. A Javaslat 2. §-a továbbá úgy tartalmazza, hogy az 1. §-ban foglaltak alkalmazandóak a módosító törvény hatálybalépésekor folyamatban lévő benyújtott adatigénylésekre, valamint az azt megelőzően megkötött postai szolgáltatási szerződésekre is.¹

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*”.² A közhatalmi döntéshozatalra gyakorolt ellenőrzés ugyanis csak akkor lehet sikeres és hatékony, amennyiben az állampolgárok megismerhetik a szükséges információkat.

¹ www.parlament.hu/irom40/08829/08829.pdf.

² 32/1992. (V. 29.) AB határozat.

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 nyilvánítása 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”.*³

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

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 vagyona 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 vagyona 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.”*

³ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat.

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. szabályaira tekintettel alkalmazni kell ebben a vonatkozásban az Infotv. közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségére vonatkozó rendelkezéseit is.

2. A Hatóság mindenekelőtt üdvözli azt, hogy a Javaslat célja – a hozzá fűzött indokolás szerint – a Postatv. és az Infotv. közötti összhang megteremtése. A Javaslatban a megfogalmazott rendelkezések azonban nem felelnek meg maradéktalanul az 1. pontban ismertetett alkotmányos követelményeknek.

2.1. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésére és az Nvtv. sarkalatosnak minősülő rendelkezéseinek megfelelően az Infotv. 3. § 5. pontja alapján a közfeladatot ellátó szervek 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 közérdekű adatoknak minősülnek. A törvény kifejezetten is nevesíti ebben a körben a közfeladatot ellátó szervek által megkötött szerződésekre vonatkozó információkat. Emellett a közfeladatot ellátó szervekkel szerződést kötő gazdálkodó szerv adatai közérdekből nyilvános adatoknak minősülhetnek az Infotv. 27. § (3) bekezdése alapján.

Az egyetemes postai szolgáltató által kötött szerződésben foglalt, a közpénzek felhasználására vonatkozó információk tehát az Alaptörvény, az Nvtv. és az Infotv. alapján is közérdekű adatoknak minősülnek. A Javaslatban foglalt azon rendelkezés ezért, amely kivenné ebből a körből az említett információkat, konfliktusba kerülne az említett jogszabályokkal.

2.2. A Javaslat 1. §-a továbbá az adatelvet figyelmen kívül hagyva – lehetőséget biztosítana az egyetemes postai szolgáltató tevékenysége, gazdálkodása nyilvánosságának és ellenőrizhetőségének aránytalan korlátozására. Emiatt viszont nem érvényesülhetne a közpénzzel való gazdálkodás átláthatóságának alaptörvényi követelménye.

Az adatelv azt jelenti, hogy a magyar jogrendszerben nem az egyes dokumentumok egésze tekintetében érvényesülnek az információs szabadság – esetleges – korlátozásai, hanem csupán az adott dokumentumban foglalt bizonyos adatok vonatkozásában. Az adatelv alapján továbbá az egyetemes postai szolgáltató által kötött szerződések egészét közérdekből nyilvános adatnak minősíteni az adatelv alapján. Ez magából az Alaptörvényből és az Infotv. fogalomhasználatából is egyértelműen következik.

2.3. Az egyetemes postai szolgáltató az állami működés szempontjából kritikus infrastruktúrát üzemeltető szerv. Bizonyos, a tevékenységére vonatkozó adatok ezért akár

a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény alapján minősítéssel is védhetők. Az e körbe tartozó információk megismerését továbbá – az Infotv. 27. § (2) bekezdése szerint – törvény, bizonyos legitim célok védelme érdekében korlátozhatja. Az egyetemes postai szolgáltató által kötött szerződések generális kivétele az információszabadságra vonatkozó előírások hatálya alól azonban szükségtelennek minősül.

3. A Hatóság végezetül megjegyzi, hogy már 2012-ben ajánlást fogalmazott meg azzal kapcsolatban, hogy a nyilvánosság mennyiben terjedhet ki az állam piaci, profitorientált tevékenységeire.⁴ Az ajánlás célja az volt, hogy megteremtse az összhangot az információszabadságra vonatkozó előírások, valamint az állami vagyon védelme és a tisztességes gazdasági verseny érvényre juttatása között. Az ajánlásban a Hatóság elismerte: *„Az üzleti adatok, információk titokban maradásához fűződő méltányolható érdek az állami tulajdonban lévő vagy többségi állami részesedéssel működő gazdasági társaságok esetében is fennállhat*”. Mivel azonban a vonatkozó jogszabályok nem differenciálnak a közfeladatot ellátó szervek között a személyes és az üzleti adatok megismerhetősége tekintetében, a nyilvánosság ugyanolyan foka vonatkozik e gazdasági társaságokra. Az átláthatóság követelménye azonban azt eredményezheti, hogy a piaci versenyre gyakorol olyan hatást, mely által a piaci tevékenységet folytató nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szereplő gazdasági érdekeit aránytalanul hátráltathatja, adott esetben ellehetetlenítheti. A közpénzekkel való felelős gazdálkodás egyrésztől feltételezi azt, hogy az állami tulajdonban álló gazdasági társaságok is egyenlő és tisztességes versenyfeltételekkel működhetnek a piacon. Másrésztől feltételezi a közpénzekkel gazdálkodó szervek átláthatóságának érvényesülését is. Az Alaptörvényben és az Nvtv.-ben kitűzött célok elérése érdekében ezért elengedhetetlenül szükséges, hogy e követelmények egymással összhangban, egymásra tekintettel érvényesüljenek.

Amennyiben a jogalkotó szükségesnek tartja a jelenlegi jogszabályi környezet módosítását, a Hatóság álláspontja szerint olyan szabályrendszert lenne szükséges kialakítani, amely lehetővé teszi és segíti a költségvetési források felhasználásának hatékony ellenőrzését, a közpénzek és a köztulajdon felhasználásának és hasznosításának átláthatóságát, a korrupciós helyzetek kiküszöbölését. Ezen szabályrendszernek mindemellett feladata biztosítani a költségvetési pénzeszközökből történő támogatások nyújtásának, a közvagyon használatának megfelelő nyilvánosságát.

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

Budapest, 2016. február

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila
elnök
c. egyetemi tanár

⁴ www.naih.hu/files/Uzleti-titok_kontra_nyilvanossag_AJANLAS.pdf.