



Ügyszám: NAIH/2016/3145/2/J
Hiv. szám: T/10536.

Burány Sándor részére
elnök

az Országgyűlés Költségvetési Bizottsága

ktb@parlament.hu

Tisztelt Elnök Úr!

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) közigazgatási egyeztetés keretében véleményezte a Magyarország 2017. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló T/10536. számú törvényjavaslat (a továbbiakban: Javaslat) tervezetét (hiv. szám: NGM/13029/2016.). A Javaslatnak az Országgyűlés részére 2016. május 3-én benyújtott szövegváltozata azonban több lényeges kérdésben eltér a korábban véleményezett tervezettől, ezért kérem engedje meg, hogy az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 38. § (4) bekezdés a) pontja alapján – hivatalból eljárva – az alábbiakban tájékoztassam Önt a Hatóság észrevételeiről és javaslatairól.

I.

A Javaslat 99. §-a szerint a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Kgtv.) a következő rendelkezésekkel egészül ki:

„7/I. § (1) A villamosenergia-termelési, villamosenergia-kereskedelmi, földgázkereskedelmi, villamosenergia-elosztási, földgázelosztási, földgáztárolási, átviteli rendszerirányítási, távhőtermelési, központi adatgyűjtő és feldolgozó rendszer működtetési, továbbá hatósági nyilvántartáshoz kötött távközlési tevékenységet, vagy ezen tevékenységek végzését támogató vagyongazdálkodási feladatokat főtevékenységként ellátó, köztulajdonban álló gazdasági társaságnak, valamint az általa a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény szerint közvetlenül vagy közvetve irányított vállalkozásnak (a továbbiakban: irányított vállalkozás) az e tevékenységéhez vagy annak végzését támogató vagyongazdálkodási feladathoz kapcsolódóan kötött szerződése, valamint az ezen szerződés előkészítésével, megkötésével kapcsolatos, illetve az ezekkel összefüggő döntések megalapozását szolgáló üzleti, pénzügyi, műszaki, kereskedelmi, piaci adata nemzetbiztonsági, központi pénzügyi vagy külügyi érdekből – az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 27. § (2) bekezdés b), e) és f) pontjára figyelemmel – az ilyen adatot tartalmazó dokumentum hatálya alatt és a hatály megszűntétől számított 5 évig, de legfeljebb 30 évig nem ismerhető meg.

(2) Nem ismerhető meg továbbá a köztulajdonban álló gazdasági társaság, valamint az általa irányított vállalkozás üzleti tevékenységével kapcsolatos azon adat, amelynek más által történő megszerzése vagy nyilvánosságra hozatala a köztulajdonban álló gazdasági

társaság vagy az általa irányított vállalkozás gazdálkodása körében, gazdasági tevékenységéhez kapcsolódóan, közvetlenül vagy közvetve

a) elsősorban a tisztességes piaci verseny szempontjából hátrányt vagy aránytalan sérelmet okoz, vagy

b) sérti vagy veszélyezteti a köztulajdonban álló gazdasági társaság, vagy az általa irányított vállalkozás jogos pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekeit.

(3) Aránytalan a sérelem különösen akkor, ha az adat más általi megszerzése, hasznosítása, másokkal való közlése vagy nyilvánosságra hozatala a köztulajdonban álló gazdasági társaság, vagy az általa irányított vállalkozás versenytársát indokolatlan előnyhöz juttatná.”

A Javaslat 100. §-a értelmében a fenti rendelkezések a Magyarország 2017. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló törvény „hatálybalépését megelőzően keletkezett adatok, megkötött szerződések és adat megismerése iránt benyújtott igények tekintetében, valamint a Módtv2. hatálybalépésekor folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell”.

Az ismertetett rendelkezések érintik a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog érvényesülését, amelyekkel kapcsolatban a Hatóság álláspontja a következő:

1. Az információszabadság jelentősége és alkotmányos funkciói

A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot Magyarország Alaptörvényének VI. cikk (2) bekezdése ismeri el. Ezt a jogot az Alkotmánybíróság kezdetől fogva információszabadságként fogta fel, melyet az Alaptörvény hatályba lépése utáni határozataiban is megerősített.¹ „Az információszabadság alapján a közérdekű adatok (hozzáférés biztosítása, illetve részben közzétételük nyomán) nyilvánosak, azokat bárki megismerheti és terjesztheti”.²

Az információszabadságnak a demokratikus jogállam működése szempontjából számos kiemelkedő rendeltetése van. Egyrészt „lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését”.³ 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. Ezen alapjog kiemelt szerepet játszik az állam demokratikus működésének kialakításában.⁴ 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. Az Alkotmánybíróság ebben a tekintetben hangsúlyozta, hogy „[a] nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokrácia egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól elidegenedett gépezetté, működése

¹ 2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [24]; 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [42].

² 2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [25]

³ 32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 183–184.

⁴ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 185.; 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [43].

kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra”.⁵

Harmadrészt az Alkotmánybíróság rámutatott mindezekon túlmenően arra is, hogy a véleménynyilvánításhoz való jog biztosítása mellett, illetve azon keresztül a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapvető jog végeredményben a Nemzeti hitvallás azon pontja érvényre juttatását is szolgálja, mely szerint „*[v]alljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi*”. *„Ennél fogva a polgárait szolgáló demokratikus állam működésének egészével, általánosságban a közfeladatok ellátásával kapcsolatos alaptörvényi követelmény tehát az átláthatóság és a közélet tisztasága, valamint a közügyek méltányos, visszaélés és részrehajlás nélküli intézése”*.⁶ Az információszabadság alkotmányos funkciója tehát az állam demokratikus működésének garantálása. A közhatalom-gyakorlás nyilvánossága, illetve szélesebb értelemben véve a közügyek átláthatósága kétségkívül előfeltétele más alapjogok (véleménynyilvánítás, közösségi döntéshozatalban való részvétel) gyakorlásának, illetve a hatékony állami működés egyik biztosítékának is tekinthető. Az információszabadság követelménye ezért 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.

2. A közpénzek felhasználásának átláthatósága

Az információszabadság, különösen harmadik funkciója révén, kifejezésre juttatja az az elvárást, hogy az állampolgárok végigkövethessék és ellenőrizhessék a közpénzek felhasználásának útját, körülményeit. Ebben a tekintetben az információszabadság e rendeltetésének gyökerei a felvilágosodás eszmeiségében, illetőleg annak eredményeiben keresendők. Az 1789-ben kibocsátott, az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatának XIV. cikke lehetővé tette a polgárok számára az állami kiadások ellenőrzését azáltal, hogy kimondta: *„A polgároknak saját személyükben vagy képviselők útján joguk van [az általuk befizetett közös hozzájárulás] szükségszerűségét megállapítani s azt szabadon megszavazni, valamint felhasználását nyomon követni, s meghatározni mennyiségét, alapját, elosztását, behajtását és időtartamát”*. Ez a történelmi hagyományt tükrözi a magyar jogrendszer is.

Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának követelményét, a közpénzekre és a nemzeti vagyongra vonatkozó adatok közérdekű adattá minősítését alkotmányos rangra emelte. E rendelkezés értelmében *„[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 vagyongra vonatkozó adatok közérdekű adatok”*.

Az Alaptörvény 39. § (2) bekezdésében foglalt közérdekű adatokra főszabályként tehát nyilvánosság-elv vonatkozik, amelynek érvényesüléséhez szükséges, hogy az említett információk megismerését az érintett közfeladatot ellátó szerv – proaktív módon, illetve adatigénylés alapján – biztosítsa. Ebben a vonatkozásban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az átláthatóság és a közélet tisztasága elve - a Nemzeti hitvallásban foglaltakat figyelembe véve – *„nem csak a*

⁵ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 192.; 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [31]; 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [43].

⁶ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [33].

közpénzek és a nemzeti vagyonra vonatkozó, hanem általában véve a közfeladatok ellátásával összefüggő adatok kezelése szempontjából is irányadó”.⁷ Az adatnyilvánossággal összefüggésben azonban a testület nem elégedett meg pusztán az Alaptörvény szövegének szigorú értelmezésével. A 3026/2015. (II. 9.) AB határozatban ugyanis elvi érveléssel mondta ki, 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”.⁸

2.1. Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Ávtv.) 1. § (2) bekezdés c) pontja alapján állami vagyonnak minősül az állam tulajdonában lévő tagsági jogviszonyt megtestesítő értékpapír, illetve az államot megillető egyéb társasági részesedés. Az 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 Alkotmánybíróság is megerősítette több döntésében. A 25/2014. (VII. 22.) AB határozatban egy, a Vértesi Erőmű Zrt.-hez érkezett adatigényléssel kapcsolatban mindenkire 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. A testület továbbá – a konkrét ügy vonatkozásában – megállapította, hogy az Ávtv. 5. § (2) bekezdésének a közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos alapjog érvényesülésére figyelemmel történő értelmezéséből az következik, hogy „a közérdekű adatok nyilvánosságának biztosítása szempontjából a tartós állami tulajdonban lévő anyavállalat meghatározó befolyása alatt álló leányvállalatot is olyan gazdasági társaságnak kell tekinteni, amely közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó személynek minősül”.⁹

A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) 1. § (2) bekezdése határozza meg, hogy mely elemek tartoznak a nemzeti vagyon körében. E szakasz c) pontja értelmében a törvény hatálya alá tartoznak az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő pénzügyi eszközök, továbbá az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedések. Az 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 Alkotmánybíróság a 8/2016. (IV. 6.) AB határozatban ezzel kapcsolatban leszögezte, hogy az Nvtv. 1. § (2) bekezdése c) pontja szerint az állami tulajdonban álló gazdasági társaságnak „az általa alapított gazdasági társaságban fennálló kizárólagos vagy többségi részesedése és pénzügyi eszközei tehát – közvetett – állami tulajdonnak minősülnek, nemzeti vagyonba

⁷ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [35]; 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [42].

⁸ 3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [19].

⁹ 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [46];

tartoznak”.¹⁰ Ez alapján tehát az Nvtv. 7. §-ának alapvető rendelkezései az az állami tulajdonban álló gazdasági társaságok és az általuk közpénzből alapított gazdasági társaságok esetében is alkalmazandó előírások. *„Mindez azt jelenti, hogy a közfeladatot ellátó szerv meghatározó (legalább többségi) befolyása – irányítása – alatt álló gazdasági társaság a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervezetnek minősül, amely közpénzt kezel, s ezért főszabály szerint – önálló jogi személyisége (elkülönült jogalanyisége) ellenére is – a vonatkozó alaptörvényi és törvényi rendelkezések szerinti adatnyilvánosság biztosítására köteles”.*¹¹

2.2. A Kgtv. a fentiekén túlmenően proaktív kötelezettségeket is előír a köztulajdonban álló gazdasági társaságok vonatkozásában. Az 1. § a) pontja értelmében törvény hatálya alá azok a gazdasági társaságok tartoznak, amelyekben a Magyar Állam, helyi önkormányzat, a helyi önkormányzat jogi személyiséggel rendelkező társulása, többcélú kistérségi társulás, fejlesztési tanács, nemzetiségi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat jogi személyiségű társulása, költségvetési szerv vagy közalapítvány külön-külön vagy együttesen számítva többségi befolyással rendelkezik.

A Kgtv. 2. § (1) bekezdése szerint a köztulajdonban álló gazdasági társaság a közzététel időpontjában fennálló adatok alapján közzéteszi a vezető tisztségviselők, a felügyelőbizottsági tagok, a vezető állású munkavállalók, valamint az önállóan cégjegyzésre vagy a bankszámla feletti rendelkezésre jogosult munkavállalók bizonyos adatait, többek között nevét, tisztségét vagy munkakörét és juttatásait. A köztulajdonban álló gazdasági társaság a közzététel időpontjában fennálló adatok alapján a másokkal együttesen cégjegyzésre vagy a bankszámla feletti rendelkezésre jogosult munkavállalók, valamint a munkáltató működése szempontjából meghatározó jelentőségű egyéb munkavállalók esetében az Kgtv. 2. § (1) bekezdés b)–c) pontjában meghatározott adatokat teszi közzé (Kgtv. 2. § (2) bekezdés).

A Kgtv. 2. § (3) bekezdése kimondja, hogy *„[a] köztulajdonban álló gazdasági társaság a közzététel időpontjában fennálló adatok alapján gondoskodik a pénzeszközei felhasználásával, a gazdasági társaság vagyonával történő gazdálkodással összefüggő – az egyszerű közbeszerzési eljárás értékhatárát elérő vagy azt meghaladó értékű – árubeszerzésre, építési beruházásra, szolgáltatás megrendelésre, vagyonértékesítésre, vagyonhasznosításra, vagyon vagy vagyoni értékű jog átadására, valamint koncesszióba adásra vonatkozó szerződések megnevezésének (típusának), tárgyának, a szerződést kötő felek nevének, a szerződés értékének, határozott időre kötött szerződés esetében annak időtartamára vonatkozó adatoknak, valamint az említett adatok változásainak közzétehetővé tételéről”.* Az ezen adatokkal összefüggő nyilvánosságra hozatali kötelezettség nem vonatkozik a nemzetbiztonsági, illetve honvédelmi érdekekkel közvetlenül összefüggő beszerzésekre, valamint az államtitokká, illetve szolgálati titokká minősített adatokra [Kgtv. 2. § (5) bekezdés].

A Kgtv. 2. § (9) bekezdése alapján a közzétett adatok a közzétételt követő két évig nem távolíthatók el.

2.3. Az Infotv. 26. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy törvény eltérő rendelkezése hiányában *„közérdekből nyilvános adat a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek kezelésében lévő, e tevékenységükre vonatkozó, személyes*

¹⁰ 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [21].

¹¹ 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [23].

adatnak nem minősülő adat”. Az Infotv. e rendelkezésének hatálya alá tartozó szervek vagy személyek a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismerésére irányuló igények teljesítése során az Infotv. 28-31. §-ai szerint kötelesek eljárni [Infotv. 26. § (4) bekezdés].

A Fővárosi Ítéltábla az Infotv. fenti rendelkezésével kapcsolatban megerősítette, hogy a gázszolgáltatók által kötött földgáz-adásvételi szerződések, a földgáz-adásvételi szerződéseknek a felekre, a szerződéskötés időpontjára, a szerződéses időszakra, a szerződött mennyiségre és az adásvétel értékére vonatkozó adatokat tartalmazó összefoglaló kimutatások, illetve a szolgáltató és egy harmadik társaság között létrejött szerződésre vonatkozó előterjesztések és határozatok bárki számára megismerhetők, az említett dokumentumokban található adatok nyilvánosságra hozatala – a korábban hatályos, a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 81. §-a alapján – nem okoz a szolgáltató számára aránytalan sérelmet. A testület elfogadta az elsőfokú bíróság érvelését, miszerint a szolgáltató *„tulajdonában álló kedvezményezett minden üzleti tevékenységét a távfűtésben részesülő fogyasztók ellátásbiztonsága érdekében, a távhő- és kapcsoltnan hőtermelő társaságoknak értékesítésre történő felajánlás céljából, a közintézményi felhasználók ellátásbiztonsága érdekében, valamint a távhőszolgáltatás versenyképességének megőrzése érdekében, azaz nem üzleti érdekből végzi”*.¹²

A Fővárosi Ítéltábla hangsúlyozta: az Infotv. és a régi Ptk. rendelkezéseinek együttes értelmezésével megállapítható, hogy *„a közpénzek felhasználásával, a közvagyonnal való gazdálkodással kapcsolatos közérdekű adatokat főszabály szerint nem lehet üzleti titoknak minősíteni, az üzleti titokra való hivatkozás az ilyen adatok nyilvánosságra hozatalát nem korlátozhatja vagy akadályozhatja. Kivételt ez alól kizárólag azok az adatok képeznek, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, mint például a technológiai eljárások, műszaki megoldások, gyártási folyamatok, munkaszervezési és logisztikai módszerek, know-how-ra, szellemi alkotásokra vonatkozó adatok; azaz a bizonyítottan aránytalan érdeksérelem esetén ilyen adatokra a nyilvánosságra hozatali kötelezettség nem terjed ki”*.¹³

2.4. Összességében elmondható, hogy az Alaptörvény, illetőleg az annak cikkeit részletekkel megtöltő törvényi rendelkezések kétszeresen biztosítják a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságát. Egyrészt az adatokra vonatkozóan már maga az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése egyrészt kimondja a vonatkozó információk 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., az Ávtv. és a Kgtv. szabályaira tekintettel alkalmazni kell ebben a vonatkozásban az Infotv. közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségére vonatkozó rendelkezéseit is.

3. A Hatóság észrevételei

A Javaslát a hatálya alá tartozó adatkezeléseket illetően olyan szabályokat állapít meg, melyek megváltoztatják, illetve pontosabban kijelölik az információs szabadság érvényesülésének törvényi kereteit. Ennek a tendenciának elsődleges célja a jogalkalmazás terén esetlegesen megjelenő bizonytalanságok csökkentése egyes közfeladatot ellátó szervek tevékenységének tekintetében. A vonatkozó jogalkotás Alaptörvényből és Infotv.-ből levezetett alkotmányos kereteit – a Hatóság¹⁴

¹² Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.21.467/2014/8.

¹³ Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.21.467/2014/8.

¹⁴ http://naih.hu/files/NAIH_1288_J_2016-2.pdf;
http://naih.hu/files/NAIH_1715_J_2016-2.pdf.

http://naih.hu/files/NAIH_1288_8_2016_J.pdf;

és a köztársasági elnök véleményeinek¹⁵ nyomán – az Alkotmánybíróság jelölte ki a közelmúltban hozott, nagy jelentőségű határozataiban.¹⁶

A Hatóság üdvözli, hogy a Javaslat több ponton is figyelembe veszi a vonatkozó alkotmányos elvárásokat, kritériumokat. A konkrét normaszöveg azonban bizonyos esetekben túllép az említett kritériumok adta kereteken. Annak érdekében tehát, hogy a Javaslatban foglalt rendelkezések formálisan is maradéktalanul megfeleljenek az alkotmányos követelményeknek, a Hatóság a következő észrevételeket teszi a Javaslat 99-100. §-aiban foglaltakkal összefüggésben.

3.1. A Javaslat lehetővé teszi az információszabadság korlátozását az ország energiaellátás-biztonsága szempontjából kiemelt szerepet betöltő köztulajdonban álló gazdasági társaságok, valamint az e szervek által irányított vállalkozások által kötött – a tevékenységükre vagy az annak végzését támogató vagyongazdálkodási feladatra vonatkozó – szerződések, illetőleg az egyes szerződésekben foglalt bizonyos, a Javaslat 99. §-ában meghatározott adatok vonatkozásában. A Javaslat szerint az említett dokumentumok, közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségének korlátozása „*az ilyen adatot tartalmazó dokumentum hatálya alatt és a hatály megszűntétől számított 5 évig, de legfeljebb 30 évig*” történhet. A Javaslat a korlátozás indokaként az Infotv. 27. § (2) bekezdés b), e) és f) pontját jelöli meg.

- Az Infotv. 26. § (3) bekezdésének, illetőleg 27. § (2) bekezdésének együttes olvasata alapján megállapítható, hogy a jogalkotó törvényben korlátozhatja az információszabadság érvényesülését egyes, kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek esetében, amennyiben a vonatkozó jogszabály pontosan megjelöli azokat az adatköröket, amelyek – törvény adta korlátok között – nem megismerhetők. Ebben a vonatkozásban figyelembe kell venni azt, hogy az Alkotmánybíróság a 26/2014. (VII. 23.) AB határozatban elvi élel mondta ki, hogy – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből fakadóan – az alapjog-korlátozást tartalmazó törvényi előírásokhoz fűzött indokolásnak tartalmaznia kell a korlátozás indokait.¹⁷

A Hatóság hangsúlyozza, hogy Javaslatban foglalt gazdasági társaságok egyrészt valóban fontos szerepet töltenek be az ország energiaellátás-biztonsága szempontjából. Másrészt viszont e szerveknek közfeladatot ellátó mivoltukból fakadóan eleget kell tenniük az Alaptörvény és az Infotv. rendelkezéseiből eredő kötelezettségeiknek. Ugyanakkor sem a Javaslat szövege, sem pedig az ahhoz fűzött indokolás nem tartalmaz információt arra vonatkozóan, hogy miért indokolt e szervek vonatkozásában az információszabadság korlátozása. Az indokolás csupán általánosságban rögzíti, hogy „*[a]z ország energiaellátás-biztonságának alapját jelentő vagyon [...] nemzeti vagyon, melynek védelme, megőrzése, az azzal való felelős gazdálkodás az ország nemzetbiztonsági (gazdasági, politikai és honvédelmi), központi pénzügyi, illetve a külügyi kapcsolatokhoz fűződő érdekei mentén történhet. Ezen érdekek veszélyeztetésének elkerülése alapvető – az adatnyilvánossággal párhuzamosan érvényesülő – elvárás az érintett nemzeti vagyonnal gazdálkodó, köztulajdonban álló gazdasági társaságokkal szemben. Mivel a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságának korlátozása a felelős gazdálkodás keretében szükségszerűen biztosítandó az Infotv. felhatalmazása alapján, így az Infotv.*

¹⁵

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/986e5bf8182ada3ac1257f710051fa14/\\$FILE/I_493_0_2016_inditvany.002.pdf/I_493_0_2016_inditvany.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/986e5bf8182ada3ac1257f710051fa14/$FILE/I_493_0_2016_inditvany.002.pdf/I_493_0_2016_inditvany.pdf);

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/0e2be7972d40ca0dc1257f710051f921/\\$FILE/I_494_0_2016_inditvany.002.pdf/I_494_0_2016_inditvany.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/0e2be7972d40ca0dc1257f710051f921/$FILE/I_494_0_2016_inditvany.002.pdf/I_494_0_2016_inditvany.pdf).

¹⁶ 7/2016. (IV. 6.) AB határozat; 8/2016. (IV. 6.) AB határozat.

¹⁷ 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [55]-[56].

által is meghatározott jogszerű korlátozást engedő célok körébe tartozik”. Továbbá többször is megemlíti, hogy „[a]z információszabadság nem korlátozhatja aránytalanul a **jogszerű nemzetgazdasági érdeket**”.

A Hatóság álláspontja szerint önmagában az a tény, hogy egyes gazdasági szereplők „az ország energia-biztonsága” szempontjából jelentős szerepet töltenek be, még nem indokolja szükségszerűen az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglalt alapjog korlátozását. Továbbá a „nemzetgazdasági érdek” egy olyan fogalom, amely nem kellően körülhatárolt, ráadásul az Infotv. 27. § (2) bekezdése sem sorolja fel azt az információszabadság legitim korlátozási céljai között. Az Infotv. vonatkozó rendelkezése a „nemzetgazdasági érdek” mint tág fogalom egyes elemeit részesíti védelemben, így többek között a nemzetbiztonsági és a központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekeket, illetőleg a külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokat. A jogalkotó tehát a jogkorlátozás megalapozottságának indokolása mellett köteles differenciáltan meghatározni azokat a szerveket és azokat az adatköröket, amelyek tekintetében a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerését korlátozni kívánja.

- Azzal kapcsolatban, hogy a Javaslat az említett szervek által kötött szerződéseket kivénné az információszabadság hatálya alól, a Hatóság elismeri: nem kizárt, hogy az egyes dokumentumok tartalmazhatnak olyan információkat, amelyek tekintetében az információszabadság időleges korlátozása alkotmányosan nem kifogásolható. Jogrendszerünk ma több lehetőséget biztosít arra, hogy az iratokba foglalt közérdekű adatok egy része ne legyen azonnal megismerhető. E tekintetben ki kell emelni az Infotv. 27. § (1)-(3) bekezdéseit, amelyek jogalkotói hatáskörbe utalják a meg nem ismerhető adatok körének meghatározását, továbbá felsorolják azokat az érdekeket, amelyek védelme céljából a jogkorlátozás alkotmányosnak minősülhet. Ez alapján a nyilvánosság alóli kivételt általában a dokumentum azon része jelentheti, amely védett adatnak minősül. A közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmet továbbá olyan információk esetében tagadhatja meg jogszerűen az adatkezelő, amely törvény szerint nem nyilvános, így példának okáért a minősített adatok, valamint a döntés-előkészítéssel kapcsolatos adatok tekintetében. Az Infotv. 30. § (1) bekezdése továbbá kimondja, hogy amennyiben „a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni”. Magyarországon tehát az ún. adatelv és nem az iratelv érvényesül. Ez az elv az Alkotmánybíróság megfogalmazása szerint azt jelenti, hogy közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog érvényesülése érdekében „nem tekinthető az Alaptörvénnyel összhangban állónak az olyan korlátozás, amely egy adatot vagy egy egész dokumentumot végérvényesen elvon a nyilvánosság elől, illetve amely egy dokumentumot annak tartalmától függetlenül, teljes egészében nyilvánosságkorlátozás alá helyez”.¹⁸ A közfeladatot ellátó szerv továbbá köteles tartalmi elemzésnek alávetni a közérdekű adatigénylés tárgyát képező dokumentumot. Ennek célja annak megállapítása, hogy az olyan közérdekű adatokat foglal-e magában, amelyekre valamely nyilvánosságkorlátozási indok konkrétan kiterjed, és amelyeknek így feltétlenül szükséges a nyilvánosságtól való elzárása. A nyilvánosságkorlátozás indokoltságát tehát csak a kért dokumentumba foglalt adatok kapcsán, azok vizsgálatával, nem pedig a dokumentum egészét illetően lehet megállapítani. Az ettől eltérő jogértelmezés a közérdekű adatok megismeréséhez való jog indokolatlan tág körű, s ezáltal szükségtelen korlátozását engedi meg.¹⁹

¹⁸ 6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [37].

¹⁹ 6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [38].

Tehát az Alaptörvény, az Infotv. és az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a Javaslatban említett gazdasági társaságok által kötött szerződések egészét nem lehet kizárni az információszabadság hatálya alól.²⁰

- Az Infotv. 27. § (2) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján törvényben meg lehet határozni olyan adatköröket, amelyek vonatkozásában az információszabadságot korlátozni lehet bizonyos legitim érdekek védelme céljából. A Hatóság ebben a vonatkozásban alapvető követelményként fogalmazta meg ugyanakkor, hogy a jogalkotó köteles differenciáltan, az egyes adatfajtákra és a védendő érdekekre vetítve kialakítani a szabályozást.²¹ Az e garanciákat nélkülöző jogszabályi előírás az információszabadság blanketta korlátozását teszi lehetővé, amely nem felel meg az Infotv. 27. §-ában foglalt követelményeknek.

A Javaslat ebben a tekintetben úgy fogalmaz, hogy a fent említett gazdasági társaságok és az általuk irányított társaságok által kötött szerződésekkel összefüggő „döntések megalapozását szolgáló üzleti, pénzügyi, műszaki, kereskedelmi, piaci adat” nem ismerhető meg nemzetbiztonsági, központi pénzügyi vagy külügyi érdekből. A Hatóság ezzel kapcsolatban felhívja a jogalkotó figyelmét arra, hogy míg az üzleti, pénzügyi és műszaki adatok jól meghatározható információknak minősülnek, addig a „kereskedelmi” és a „piaci” adatok fogalma túlságosan tág. Az említett adatkategóriák alkalmazása – értelmező rendelkezések vagy a megfelelő indokolás hiányában – jogbizonytalansághoz vezethet, végső soron pedig az információszabadság aránytalan korlátozását eredményezheti.

- A Javaslat azon fordulata, amely az említett *„adato[ka]t tartalmazó dokumentum hatálya alatt és a hatály megszűntétől”* kezdődően teszi korlátozhatóvá az információszabadságot, túlságosan tág megfogalmazást tartalmaz. A „dokumentum hatálya” és a „hatály megszűnése” kifejezések nem kellően világosak, egyértelműek. Ebben a tekintetben sem a Javaslat, sem pedig a hozzá fűzött indokolás nem fogalmaz meg magyarázatot, így a döntés-előkészítő dokumentum hatályára történő utalás – ebben a formájában – jogbizonytalanságot eredményezne a gyakorlati alkalmazás során.

- Az Infotv. 27. § (2) bekezdéséből következően törvény meghatározhat olyan időtartamot, amely alatt bizonyos adatok nem megismerhetők. Alkotmányos követelmény ugyanakkor, hogy ez a korlátozás csupán időleges legyen, azaz ne eredményezhesse a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférés jogának kizárását. A vonatkozó rendelkezéseknek továbbá meg kell felelnie a szükségesség és az arányosság követelményeinek is.

Maga az Infotv. is tartalmaz olyan rendelkezést, amely egy meghatározott időtartamon belül nem teszi lehetővé közérdekű adatok megismerését. Az Infotv. 27. § (5) bekezdése értelmében ugyanis a döntés megalapozását szolgáló egyes adatok a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvánosak. Jogszabály ugyanakkor rövidebb időtartamot is megállapíthat ezen információk megismerhetősége vonatkozásában [Infotv. 27. § (7) bekezdés].

Ebben a tekintetben a Hatóság megállapítja, hogy a döntés megalapozását szolgáló adatokkal összefüggésben a Javaslatban meghatározott 5 éves időtartam megfelel az Infotv. előírásainak. Az említett adatok megismerhetősége kizárásának legfelső határaként megjelölt 30 év azonban ellentétes az Infotv. 27. § (5) és (7) bekezdéseiben foglaltakkal.

²⁰ http://naih.hu/files/NAIH_1288_J_2016-2.pdf.

²¹ http://naih.hu/files/NAIH_1715_J_2016-2.pdf.

Az egyéb – üzleti, pénzügyi, műszaki, kereskedelmi, piaci – adatok esetében a jogalkotó nem differenciált kellőképpen a tekintetben, hogy mely adatok esetében szükséges a nyilvánosság kizárása 5-30 évre terjedő időszak vonatkozásában. Az indoklás sem tartalmaz ilyen magyarázatot. A Javaslat ezért ezen adatok tekintetében lehetőséget nyújt a közfeladatot ellátó szervek számára, hogy az információszabadságot aránytalanul, korlátozzák. Ez végső soron az említett alapjog gyakorlásának kiüresedéséhez vezethet.

- Az Infotv. értelmében a döntés-előkészítő adatokra irányuló közérdekű adatigénylés esetén a közfeladatot ellátó szerv vezetője – az Infotv. 27. § (5) bekezdésében meghatározott 10 éves moratórium alatt – dönthet úgy, hogy engedélyezi az információk megismerését, amennyiben az ehhez fűződő közérdek nagyobb súllyal esik latba, mint az információszabadság korlátozásához fűződő érdekek. Az Infotv. 30. § (5) bekezdése továbbá kimondja, hogy amennyiben a közérdekű vagy közérdekből nyilvános 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 közérdekűségi teszt alkalmazása tehát azt teszi lehetővé, hogy a közfeladatot ellátó szervek biztosítsák olyan adatok nyilvánosságát, amelyek esetében az – törvény alapján – kizárt lenne, ugyanakkor a megismeréshez fűződő közérdek a jogszabályban lefektetett korlátozásokat felülírja. A fenti rendelkezésből következően egyrészt szűken kell értelmezni a megtagadási okokat, amelyek alapján elutasítható a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerésére irányuló igény teljesítése. Másrészt, a közfeladatot ellátó szervezeteknek mind az Infotv. 27. § (5) bekezdése, mind pedig a 30. § (5) bekezdése alapján lehetősége van arra, hogy amennyiben eleget kívánnak tenni alkotmányos kötelezettségüknek, akkor – a vonatkozó érdekek mérlegelését követően – olyan adatok hozzáférhetővé tétele mellett döntsenek, amelyek tekintetében az információszabadság amúgy korlátozott lenne. A Javaslat kógens, mérlegelést nem tűrő jellege azonban sem a közfeladatot ellátó szerv, sem pedig az elutasított adatigénylést felülvizsgáló bíróság nem biztosít lehetőséget az érdekmérlegelésre. A Hatóság ezzel kapcsolatban felhívja a jogalkotó figyelmét arra, hogy az Alkotmánybíróság ugyanakkor a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény módosításáról szóló törvény hasonló rendelkezését – többek között annak megfogalmazása miatt – alaptörvény-ellenessé nyilvánította.²²

A fentiekre tekintettel a Hatóság felhívja a jogalkotó figyelmét arra, hogy a Kgtv. új, 7/I. § (1) bekezdése több szempontból is komoly alkotmányossági aggályokat vet fel.

3.2. A Javaslat értelmében a Kgtv. új, 7/I. § (2) bekezdése kimondja, hogy nem ismerhetők meg azon a köztulajdonban álló gazdasági társaságok, valamint az általuk irányított vállalkozások gazdálkodása körében, gazdasági tevékenységükhöz kapcsolódó adatok, amelyek megismerése vagy nyilvánosságra hozatala – közvetve vagy közvetlenül – a tisztességes piaci verseny szempontjából hátrányt vagy aránytalan sérelmet okozna [Kght 7/I. § (2) bekezdés a) pont], vagy amelyek sértik vagy veszélyeztetik e szervek jogos pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekeit [Kgtv. 7/I. § (2) bekezdés b) pont].

²² 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indoklás [51]

- A Hatóság 2016. március 11-én ajánlást bocsátott ki a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról.²³ Ebben a Hatóság kiemelte, hogy az Alaptörvény és az Infotv. 27. § (3) bekezdése lehetőséget ad a jogalkalmazók számára, hogy más, olyan „*jogos pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekre*” is hivatkozhatnak a nyilvánosság korlátjaként, amelynek megismerése sérelmet okozna azon közpénzekkel gazdálkodó szervezetnek, amely egyben piaci szereplő is. Ezen aránytalan sérelem lehetőségének bizonyítása természetesen a közpénzekkel gazdálkodó piaci szereplő kötelessége lenne egy esetleges bírósági eljárás során. Ilyen hivatkozási alap lehet például az, hogy az üzleti stratégia nyilvánosságra hozatala tartalmazhat olyan adatokat, amelyek harmadik személyek által történő megismerése ellehetetlenítené a közpénzekkel gazdálkodó piaci szereplő versenyhelyzetét azáltal, hogy ezen információkat a versenytársak is megismerhetik. A piaci, profitorientált tevékenységet folytató állami cégek hivatkozhatnak arra, hogy bizonyos adatok nyilvánossága már „*az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna*”. Ez azonban „*nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét*”. Továbbá, mivel az adatokat kezelő gazdasági társaság mérlegelésétől függ az adatok kiadhatóságának eldöntése, figyelembe kell venni az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatát, valamint az Infotv. 30. § (5) bekezdését. Nem lehet viszont üzleti titokra hivatkozni abban az esetben, ha az érintett közfeladatot ellátó szervezet jogszabály jelölt ki bizonyos feladatok ellátására, valamint nem korlátozható ezen az alapon az információszabadság az állami monopolfeladatokat ellátó gazdasági társaságok tekintetében.

Az Alkotmánybíróság a postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény (a továbbiakban: Postatv.) 53. § (4) bekezdésével összefüggésben rögzítette, hogy az abban foglaltakat „*kizárólag az Infotv. 27. § (3) bekezdésével összhangban értelmezhető, ami meghatározó a nyilvánosságra-hozatali kötelezettség alá eső adatkört illetően*”.²⁴ A testület továbbá megállapította, hogy a Postatv. vonatkozó rendelkezése „*pusztán az Infotv.-nek megfelelően pontosítja a Postatv.-t: a Postatv. 53. § (4) bekezdésének iratelve alapuló hatályos rendelkezése helyett egy olyan rendelkezést alkot, amely az adatelvet juttatja érvényre és ezzel valójában bővíti a megismerhető adatok körét, erősítve ezzel a jogbiztonság alkotmányos követelményét*”.

A fentiekre tekintettel a Hatóság hangsúlyozni kívánja, hogy – az Alkotmánybíróság fent idézett határozatára tekintettel – a Kgtv. új, 7/I. § (2) a)-b) pontjai csak abban az esetben felelnek meg az alkotmányos követelményeknek, amennyiben arra mint az Infotv. 27. § (3) bekezdésében foglaltaknak a köztulajdonban álló gazdasági társaságok és az általuk irányított vállalkozások tekintetében történő pontosítását alkalmazzák az Infotv. említett rendelkezése adta keretek között. Amennyiben ugyanis a jogszabály lehetőséget adna az üzleti titok fogalmának az Infotv. túli kiterjesztésére, az jogbizonytalansághoz vezethetne.²⁵

3.3. A Javaslat 100. §-a lehetővé teszi a Kgtv. 7/I. § (1)-(3) bekezdéseiben foglalt rendelkezések alkalmazását egyrészt a Magyarország 2017. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló törvény hatálybalépését megelőzően keletkezett adatok, megkötött szerződések és adat megismerése iránt benyújtott igények tekintetében, valamint a törvény hatálybalépésekor folyamatban lévő eljárások esetében is.

²³ http://naih.hu/files/2016-03-11-nemzeti_vagyonnal_gazd_2016_1911_V.pdf.

²⁴ 7/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [34].

²⁵ A Hatóság ugyanakkor hangsúlyozni kívánja, hogy a közvetlen hátrány, sérelem vagy veszélyeztetés fogalma nem értelmezhető az információszabadság tekintetében. Az alapjogok korlátozására ugyanis nem kerülhet sor távoli, esetleges vagy bizonytalan érdek védelmére tekintettel. Ez ugyanis adott esetben kiüresítheti a joggyakorlás lehetőségét.

- Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság követelményével és a visszamenőleges jogalkotás tilalmával részletesen foglalkozott a 7/2016. (IV. 6.) AB határozatban, illetve 8/2016. (IV. 6.) AB határozatban.²⁶ Ebben a vonatkozásban egyrészt megállapította, hogy „a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközés jelen vizsgálatánál az Alkotmánybíróság abból a tételéből indult ki, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell”.²⁷ A testület figyelemmel volt arra is, hogy a 10/2014. (IV. 4.) AB határozatban értelmében a hátrányos tartalmú, visszamenőleges hatályú szabályozást sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.²⁸ A vizsgált ügyekben az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy e követelményeket mind az adott törvény hatályba lépését megelőzően benyújtott, a hatálybalépésekor folyamatban lévő adatigénylések, mind pedig olyan adatigénylések esetében alkalmazni kell, amelyek a hatálybalépést megelőzően megkötött szerződésekkel összefüggő adatok kiadására irányulnak.²⁹ Az alkotmánybírósági gyakorlatra tekintettel a Hatóság felhívja a jogalkotó figyelmét arra, hogy a Kgtv. Javaslat szerinti új, 7/I. § (1) bekezdése adott esetben hátrányos tartalmú, visszamenőleges hatályú szabályozásnak minősül, amely ellentétes az Alaptörvénnyel.³⁰ A Kgtv. Javaslat szerinti új, 7/I. § (2)-(3) bekezdései ugyanakkor, amennyiben azokat az Infotv., valamint az Alkotmánybíróság és a Hatóság által meghatározott keretek között alkalmazzák, alkotmányosnak minősülhetnek.³¹

Összegzésként a Hatóság felhívja a jogalkotó figyelmét arra, hogy a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába való ütközés okán a Kgtv. Javaslat szerinti új, 7/I. § (1) bekezdése alkotmányossági aggályokat vet fel. A Kgtv. Javaslat szerinti új, 7/I. § (2)-(3) bekezdése ugyanakkor megfelel az Alaptörvényből levezethető követelményeknek.

II.

A Javaslat

- 204. §-a a befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól szóló 2007. évi CXXXVIII. törvény,
- 235. §-a az egyes fizetési szolgáltatókról szóló 2013. évi CCXXXV. törvény
- 237. §-a a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény,
- 240. §-a a kollektív befektetési formákról és kezelőikről, valamint egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XVI. törvény
- 243. §-a a biztosítási tevékenységről szóló 2014. évi LXXXVIII. törvény

telefonos panaszkezelés rendjét érintő módosítására irányul. Valamennyi hivatkozott § tartalmazza azt, hogy „telefonon történő panaszkezelés esetén a szolgáltató és az ügyfél közötti telefonos kommunikációt a szolgáltató hangfelvétellel rögzíti, és a hangfelvételt öt évig megőrzi. Erről az

²⁶ 7/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [16]-[37], 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [54]-[67].

²⁷ 7/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [19].

²⁸ 10/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [13]-[22].

²⁹ 7/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [24]-[26], 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [58]-[61].

³⁰ Vö. 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [63]-[67].

³¹ Vö. 7/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [28]-[37].

ügyfelet a telefonos ügyintézés kezdetekor tájékoztatni kell. Az ügyfél kérésére biztosítani kell a hangfelvétel visszahallgatását, továbbá térítésmentesen tizenöt napon belül rendelkezésre kell bocsátani a hangfelvételtől készített hitelesített jegyzőkönyvet.”

A telefonbeszélgetés rögzítése és tárolása a telefonáló személyes adatainak kezelésével jár, mégpedig kétféle értelemben is: egyrészt a telefonáló által elmondottak, azaz a közlésének a tartalma az érintettel kapcsolatba hozható adat, azaz személyes adat. Ezen túl a hang akusztikai jellemzői, például tónusa, ritmusa, jellemző spektruma, az esetleges beszédhiba, a légzéshangok és a beszéd egyéb egyéni jellemzői számos további következtetés levonására alkalmasak. A rendelkezésre álló ismereteink szerint a beszédhang e jellemzőiből több-kevesebb pontossággal következtetni lehet az érintett korára, nemére, hangulatára, aktuális stresszszintjére, esetleg egyes betegségeire, de ismeretes biometrikus hangazonosító alkalmazás és úgynevezett „hazugságdetektor” alkalmazás is. A beszédhang e jellemzői és az azokból levonható, az érintettel kapcsolatba hozható következtetések úgyszintén személyes adatok. A beszédhang személyes adat jellegének ez a második, tehát nem a szóbeli közlés tartalmára, hanem akusztikus jellemzőire vonatkozó összetevője mindinkább felértékelődik adatvédelmi szempontból, ugyanis a technikai-informatikai fejlődés folytán megteremtődtek a feltételek a beszédhang automatizált, tömeges biometriai feldolgozására. Amint arra a nemzetközi példák utalnak, lehetséges a call centerekbe olyan biometrikus alkalmazást telepíteni, amely elemzi a telefonáló hangját és a kiértékelés eredményét hozzáférhetővé teszi az operátor számára. (Ebben az esetben egy egyenlőtlen információs viszony jön létre, mert a call centert működtető adatkezelő a közlés tartalmán túl egyéb, általa felhasználható többletinformációk birtokába juthat a kommunikációs partnerről.)

Ennek fényében vizsgálandó, hogy összhangban van-e a fenti, a panaszkezeléssel kapcsolatos szabályozás az Infotv. előírásaival, mégpedig az érintett tájékoztatására vonatkozó előírásokkal. Továbbá tisztázandó, hogy eltérhetnek az egyes adatkezeléseket szabályozó szektorális törvények az Infotv. érintett tájékoztatására vonatkozó szabályaitól.

Ami az Infotv. és a fentebb hivatkozott, szektorális törvényi szabályok viszonyát illeti, a logikai kiindulópont az, hogy a személyes adatok védelméhez való jog az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében meghatározott alapvető jog. Az államot az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésében meghatározottak szerint alapjogvédelmi kötelezettség terheli. Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányos feltételeit az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése határozza meg. Az Infotv. - amint azt a preambuluma kinyilvánítja - a személyes adatok védelmét, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog érvényesülését szolgáló alapvető szabályokat tartalmazza. Az Infotv. a II. fejezetben, a 13. cím alatt tartalmazza az érintett jogait. Az Infotv. előbb vázolt szabályozási céljára tekintettel a Hatóság úgy értelmezi, hogy a szektorális törvényekben meghatározott, az érintett jogainak korlátozására vonatkozó törvényi szintű rendelkezések mindig megszorítóan értelmezendők; a kiterjesztő jogértelmezés ellentétes lenne az állam alapjogvédő kötelezettségével, továbbá esetleg Magyarország nemzetközi emberi jogi vállalásaival is ütközhetne. A szektorális törvényi előírások ugyanakkor eltérhetnek az Infotv.-tól, amennyiben a szektorális szabály kedvezőbb az érintett számára például a határidőket vagy a költségviselési szabályokat illetően, vagy valamilyen többletjogosultságot keletkeztet számára.

Az Infotv. 15. § (1) bekezdése értelmében az érintett kérelmére az adatkezelő tájékoztatást ad az érintett általa kezelt, illetve az általa vagy rendelkezése szerint megbízott adatfeldolgozó által feldolgozott adatairól. Az Infotv. 19. §-a szerint az érintettnek a 14-18. §-ban meghatározott jogait törvény korlátozhatja az állam külső és belső biztonsága, így a honvédelem, a nemzetbiztonság, a bűncselekmények megelőzése vagy üldözése, a büntetés-végrehajtás biztonsága érdekében, továbbá állami vagy önkormányzati gazdasági vagy pénzügyi érdekből, az Európai Unió jelentős

gazdasági vagy pénzügyi érdekéből, valamint a foglalkozások gyakorlásával összefüggő fegyelmi és etikai vétségek, a munkajogi és munkavédelmi kötelezettségszegések megelőzése és feltárása céljából - beleértve minden esetben az ellenőrzést és a felügyeletet is -, továbbá az érintett vagy mások jogainak védelme érdekében.

A Javaslat fentebb felsorolt törvényhelyei, melyek arról rendelkeznek, hogy miképpen férhet hozzá az érintett a panaszkezelési eljárás során rögzített hangfelvételhez, abban a tekintetben összhangban vannak az Infotv. 15. § (1) bekezdésében meghatározott tájékoztatási joggal, hogy biztosítják az érintett számára a hangfelvétel visszahallgatását, valamint annak tartalmáról jegyzőkönyv kiadását. Azonban a fent idézett törvényszöveg nem tartalmazza azt, hogy az adatkezelő az érintett erre irányuló kérelme esetén a hangfelvétel másolatát is átadja az érintett számára. Álláspontunk szerint azért lenne szükséges a hangfelvétel másolatára is kifejezetten kiterjeszteni az érintett tájékoztatási jogát, mert a beszédhang közlés tartalmán túli, akusztikus-biometriaire vonatkozó tájékoztatás csak ilyen módon lehetséges. Az információs önrendelkezési jogból következő tájékoztatási jogosultságon kívül az érintettnek jogos érdeke is fűződhet ahhoz, hogy a hangfelvétel a birtokába kerüljön. Ilyen lehet például az, ha kérdésessé és bizonyítandóvá válik, hogy a hangfelvételtől készített jegyzőkönyv szöveghű-e, vagy esetleg elhallást tartalmaz, de előfordulhat az is, hogy azt kell bizonyítani, hogy a beszélgetés udvariasan, vagy emelt hangnemben folyt.

A korábbi adatvédelmi biztosi állásponttal egyetértve úgy véljük, hogy „nem az ügyfélszolgálatot működtető társaság hivatott megítélni, hogy indokolt-e a hangfelvételnek az érintett általi felhasználása, vagyis kérelem esetén az adatkezelő mérlegelés nélkül legyen köteles kiadni az érintettel folytatott beszélgetés felvételét, és a hanganyag másolata nem helyettesíthető a telefonbeszélgetésről készített jegyzőkönyvvel.”

Jóllehet, az érintett hangfelvétel másolatához való joga az Infotv. tájékoztatási jogra vonatkozó előírásaiból is levezethető, a jogbiztonság érdekében, valamint azért, hogy az érintett joga a szektorális szabályok szó szerinti értelmezése alapján ne legyen megkérdőjelezhető, szükségesnek tartjuk a Javaslat hivatkozott §-ainak kiegészítését azzal, hogy az érintett kérése esetén a szolgáltató 25 napon belül térítésmentesen a telefonbeszélgetésről készült hangfelvétel másolatát is átadja az érintettnek.

Kérem a Hatóság álláspontjának szíves megfontolását.

Budapest, 2016. május 9.

Üdvözlettel:


Dr. Péterfalvi Attila
elnök

