

Ügyszám: **545/B/2001**
Első irat érkezett:
Az ügy tárgya:
Előadó **Holló András Dr.**
alkotmánybíró:
Támadott jogi aktus:

Határozat száma: **545/B/2001. AB határozat**

ABH oldalszáma: **2002/1304**

Kelte: **Budapest, 2002.11.19**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása iránt benyújtott indítvány alapján meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló 2001. évi XX. törvénnyel összefüggésben, a Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaság feletti parlamenti ellenőrzés garanciáinak hiánya miatt, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása iránt előterjesztett indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaság által kezelt közérdekű adatokhoz való hozzáférés törvényi biztosítékaival kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményező indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló 2001. évi XX. törvény 1. § (5) bekezdésének alkalmazásával kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

Indokolás

I.

Az indítványozók azt kérték indítványukban, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § e) pontja alapján állapítson meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet a tekintetben, hogy a Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló 2001. évi XX. törvény (a továbbiakban: MFBtv.) rendelkezéseinek alkalmazása során sérül az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elve, valamint kezdeményezték azt is, hogy az Alkotmánybíróság – a jogrendszer kíméletére való tekintettel – állapítson "alkotmányos értelmezési követelményt" annak érdekében, hogy az MFBtv. 1. § (5) bekezdésének alkalmazása során érvényesüljenek a személyes adatok védelméről és a

közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) rendelkezései.

1. Az indítványuk alátámasztására rámutattak arra, hogy a Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaság (a továbbiakban: MFB Rt.) az MFBtv. 2. §-ában meghatározott feladatait figyelembe véve közfeladatokat lát el, és - az 1. §, valamint az 5. § rendelkezéseiből megállapíthatóan - "közpénzek"-ből gazdálkodik. Az MFBtv. megalkotásával az Országgyűlés a gazdaság fejlesztésével kapcsolatos állami feladatok egy részének ellátását egy szakosított hitelintézetre bízta. Az MFB Rt.-nek gazdasági társaságként, tisztán magánjogi jogalanyként való létrehozása azt eredményezi, hogy az MFB Rt. által felhasznált "közpénzek" elköltése kikerül az Országgyűlés ellenőrzése alól. Ez pedig sérti a jogállamiságot. Az indítványozók szerint ugyanis az Alkotmánybíróság által az 56/1991. (XI. 8.) AB határozatban a közhatalmi szervekkel szemben a jogállamiságból levezethető követelmények, nem csak a közhatalommal rendelkező szervekre, hanem a közfeladatokat, "közpénzek"-ből ellátó szervekre is irányadóak. Ezért a jogállamiságot sértő alkotmányellenes helyzet áll fenn amiatt, hogy az MFBtv. nem biztosította az MFB Rt. rendelkezésére álló "közpénzek" elköltése feletti parlamenti kontrollt.

2. Kifejtette még az indítvány azt is, hogy az MFBtv. nem tesz eleget a közérdekű adatok nyilvánossága objektív, intézményvédelmi oldalának sem. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint - mutattak rá az indítványozók - minden alapjog magában foglalja az alanyi védelmi igény mellett az állam objektív kötelezettségét is a joggyakorlás feltételeinek biztosítására. Ezért az állam kötelezettsége, hogy olyan törvényeket alkosson, amelyek garanciális szabályokat tartalmaznak arra nézve, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülhessen. Az államnak a "közpénzek" elosztásával és újraelosztásával kapcsolatos tevékenysége során keletkezett adatok közérdekű adatnak minősülnek. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog objektív oldala megköveteli, hogy az állam abban az esetben is biztosítsa az alapjog érvényesíthetőségét, ha a "közpénzek" felhasználását magánjogi, illetőleg magánjogi és közjogi elemeket vegyítő jogalanyokhoz delegálja. Az MFBtv. ennek a követelménynek nem tesz eleget, mert az MFB Rt. kezelésében lévő adatokat az MFBtv. 1. § (5) bekezdése - azzal, hogy alkalmazni rendeli a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) szabályait - a banktitok körébe vonja; ezáltal sérül az Alkotmány 61. § (1) bekezdése. Tekintettel arra, hogy az 1. § (5) bekezdésének megsemmisítése alkalmazhatatlanná tenné az MFBtv.-t, ezért az indítványozók azt kérték az Alkotmánybíróságtól, hogy alkotmányos követelményként mondja ki, hogy az MFBtv. 1. § (5) bekezdésének alkalmazása során az Avtv. szabályai is érvényesüljenek.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megkereste a pénzügyminisztert.

II.

Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálása során az alábbi jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe:

1. Az Alkotmány hivatkozott szabályai a következők:

"2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam."

"27. § Az Országgyűlés tagjai az állampolgári, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosaihoz, az Állami Számvevőszék elnökéhez és a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez kérdést, a Kormányhoz, a Kormány bármely tagjához és a legfőbb ügyészhez interpellációt és kérdést intézhetnek a feladatkörükbe tartozó minden ügyben."

"32/C. § (1) Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve. Feladatkörében ellenőrzi az államháztartás gazdálkodását, ennek keretében az állami költségvetési javaslat megalapozottságát, a felhasználások szükségességét és célszerűségét, ellenjegyzzi a költségvetés hitelfelvételeire vonatkozó szerződéseket; előzetesen felülvizsgálja az állami költségvetés felhasználásának a törvényességét; ellenőrzi az állami költségvetés végrehajtásáról készített zárszámadást; ellenőrzi az állami vagyon kezelését, az állami tulajdonban lévő vállalatok, vállalkozások vagyonérték-megőrző és vagyongyarapító tevékenységét; ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt egyéb feladatokat.

(2) Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi. Az Állami Számvevőszék az általa végzett ellenőrzésekről jelentésben tájékoztatja az Országgyűlést. A jelentést nyilvánosságra kell hozni. Az Állami Számvevőszék elnöke a zárszámadás ellenőrzéséről készült jelentést a zárszámadással együtt terjeszti az Országgyűlés elé."

"39. § (1) Működéséért a Kormány az Országgyűlésnek felelős. Munkájáról az Országgyűlésnek rendszeresen köteles beszámolni.

(2) A Kormány tagjai a Kormánynak és az Országgyűlésnek felelősek, tevékenységükről kötelesek a Kormánynak és az Országgyűlésnek beszámolni. A Kormány tagjai és az államtitkárok jogállását, díjazását, továbbá felelősségre vonásuk módját törvény szabályozza."

"61. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze."

2. Az MFBtv.-nek - indítvány elbírálásakor hatályos - rendelkezései:

Az MFB Rt jogállására vonatkozó általános rendelkezések:

"1. § (1) Az MFB Rt. egyszemélyes, zártkörű részvénytársaság formájában működő szakosított hitelintézet.

(2) Az MFB Rt. részvényeinek száz százaléka a Magyar Állam tulajdonában van. A részvények névre szólóak, és forgalomképtelenek.

(3) Az MFB Rt. jegyzett tőkéje legalább 60 000 000 000 Ft, azaz hatvanmilliárd forint.

(4) Az MFB Rt. székhelye Budapest.

(5) Az MFB Rt.-re, az általa végzett pénzügyi szolgáltatási tevékenységre, továbbá a befektetési szolgáltatási, illetve kiegészítő befektetési szolgáltatási tevékenységre a gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXLIIV. törvény (a továbbiakban: Gt.), illetőleg a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) és a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény (a továbbiakban: Tpt.) rendelkezéseit az e törvényben foglalt eltéréssel kell alkalmazni."

Az MFB Rt. tevékenységi köre, feladatai:

"2. § Az MFB Rt. szakosított hitelintézeti feladata, hogy

- a) elősegítse a magyar gazdaság fejlődését;
- b) részt vegyen az állami infrastrukturális, környezetvédelmi, valamint más állami fejlesztésekhez és beruházásokhoz, illetve az elkészült fejlesztések, beruházások működtetéséhez kapcsolódó feladatok ellátásában;
- c) részt vegyen az állami források hatékony és bankszerű kihelyezésének megtervezésében, közvetítésében, közreműködjön az állami támogatások, valamint kedvezmények és a piaci követelmények összehangolásában;
- d) részt vegyen az egyes állami célelőirányzatokból történő kifizetésekhez kapcsolódó feladatok ellátásában, ideértve a támogatási igények kifizetését, valamint a kifizetések felhasználásának elszámolását és értékelését;
- e) közreműködjön az Európai Unióhoz történő csatlakozáshoz, illetve a későbbiekben a tagsághoz kapcsolódó állami fejlesztések és beruházások pénzügyi lebonyolításában, - külön jogszabályban szabályozott eljárás szerint - részt vegyen az Európai Unió előcsatlakozási eszközeinek igénybevételéhez kapcsolódó szakosított hitelintézeti feladatok ellátásában, ideértve a nemzetközi gazdasági vagy pénzügyi intézménytől történő forrásbevonás és -közvetítés lebonyolítását is;
- f) közreműködjön az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 18/B. §-a (5) bekezdésének a) pontjában foglalt szervezetek harmadik személlyel szemben fennálló, lejárt követeléseinek faktorálásában, érvényesítésében;
- g) részt vegyen az általa nyújtott saját, illetve az általa közvetített állami és nemzetközi források felhasználásának és hasznosulásának elszámoltatásában, értékelésében."

A törvény 3-4. §-a alapján az MFB Rt. ellát e feladatokhoz közvetlenül kapcsolódó, törvényben meghatározott pénzügyi és befektetési szolgáltatási tevékenységeket, illetőleg a 2. § c) és d) pontjában meghatározott feladatokkal összefüggésben, a minisztériumokkal kötött szerződések alapján az állami pénzalapokból, célelőirányzatokból finanszírozott programok támogatásához kapcsolódó lebonyolítói feladatokat is vállalhat.

A tulajdonosi jogok gyakorlása:

"13. § (1) Az MFB Rt.-ben a Magyar Államot mint egyszemélyes tulajdonost az állam tulajdonában lévő vállalkozói vagyon értékesítéséről szóló 1995. évi XXXIX. törvény mellékletében meghatározott miniszter képviseli (tulajdonosi jogok gyakorlója).

(2) A tulajdonosi jogok gyakorlójának kizárólagos hatáskörébe - az e törvényben szereplő eltérésekkel - a Gt. 233. §-ában foglaltak tartoznak.

(3) Az MFB Rt. gazdálkodásának célszerűségét és jövedelmezőségét a tulajdonosi jogok gyakorlója vizsgálja.

(4) A (3) bekezdésben foglaltak nem érintik az állami ellenőrzés szerveinek jogszabályban meghatározott hatáskörét."

3. A Hpt. hivatkozott szabályai:

"50. § (1) Banktitok minden olyan, az egyes ügyfelekről a pénzügyi intézmény rendelkezésére álló tény, információ, megoldás vagy adat, amely ügyfél személyére, adataira, vagyoni helyzetére, üzleti tevékenységére, gazdálkodására, tulajdonosi, üzleti kapcsolataira, valamint a pénzügyi intézmény által vezetett számlájának egyenlegére, forgalmára,

továbbá a pénzügyi intézménnyel kötött szerződéseire vonatkozik.

(2) E törvény banktitokra vonatkozó rendelkezései szempontjából a pénzügyi intézmény ügyfelének kell tekinteni mindenkit, aki (amely) a pénzügyi intézménytől pénzügyi szolgáltatást vesz igénybe."

"51. § (1) Banktitok csak akkor adható ki harmadik személynek, ha

a) a pénzügyi intézmény ügyfele, annak törvényes képviselője a rá vonatkozó kiszolgáltatatható banktitokkört pontosan megjelölve közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba foglaltan kéri, vagy erre felhatalmazást ad,

b) e törvény a banktitok megtartásának kötelezettsége alól felmentést ad,

c) a pénzügyi intézmény érdeke ezt az ügyféllel szemben fennálló követelése eladásához vagy lejárt követelése érvényesítéséhez szükségessé teszi.

(2) Az (1) bekezdés b) pontjában foglaltak alapján a banktitok megtartásának kötelezettsége nem áll fenn

a) a feladatkörében eljáró Országos Betétbiztosítási Alappal, MNB-vel, Állami Számvevőszékkal, Gazdasági Versenyhivatallal, a Felügyelettel, az önkéntes intézményvédelmi és betétbiztosítási alapokkal, a központi költségvetési pénzeszközök felhasználásának szabályszerűségét és célszerűségét ellenőrző Kormányzati Ellenőrzési Hivatallal,..."

"55/A. § Üzleti, illetőleg banktitokra tekintettel sem korlátozható a közérdekű adatok nyilvánossága:

a) a központi költségvetés készfizető kezességvállalásával, illetőleg a központi költségvetést terhelő egyéb állami garanciavállalással kapcsolatos, a költségvetésre vonatkozó,

b) a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatásával, annak felhasználásával összefüggő,

c) a központi, illetőleg helyi önkormányzati költségvetést érintő pénzügyi szolgáltatással, kiegészítő pénzügyi szolgáltatással közvetlenül kapcsolatos adatok tekintetében."

4. Az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ásztv.) hivatkozott előírásai:

"2. § (5) Az Állami Számvevőszék ellenőrzi az állami költségvetésből gazdálkodó intézményeket, valamint az állami költségvetésből juttatott támogatás felhasználását a helyi önkormányzatoknál, az alapítványoknál, a társadalmi és egyéb szervezeteknél.

(6) Az Állami Számvevőszék ellenőrzi az állami vagyon kezelését, az állami tulajdonban (résztulajdonban) lévő vállalatok, vállalkozások vagyonérték-megőrző és vagyongyarapító tevékenységét."

"21. § (1) Az Állami Számvevőszék megbízásából ellenőrzést végző személy a 2-5. §-ban felsorolt szerveknél vizsgálatot tarthat, iratokat és más dokumentációt kérhet, azokba akkor is betekinthez, ha államtitkot vagy szolgálati titkot tartalmaznak, azokról másolatot, kivonatot készíthet; iratokat azonban - másolat készítése mellett - csak akkor foglalhat le, ha súlyos szabálytalanság történt, és az irat meghamisításától, illetőleg megsemmisítésétől lehet tartani.

(2) Az Állami Számvevőszék megbízásából ellenőrzést végző személy a vizsgált szerv bármely helyiségébe beléphet, annak bármely dolgozójától szóban vagy írásban

felvilágosítást kérhet.

(3) Ha a felmutatott okmányok hitelességének vagy teljességének megállapítása, illetőleg egyes vizsgálati megállapítások kiegészítése válik szükségessé, és ehhez más szervnél is ellenőrzést kell végezni, az Állami Számvevőszék ellenőre jogosult az összefüggő tényeket ott vizsgálni."

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló hatáskörét az Abtv. 49. §-a szabályozza. Az Abtv. 49. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság hivatalból vagy bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet - határidő megjelölésével - felhívja feladatának teljesítésére. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogalkotó szerv jogalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha az alkotmányellenes helyzet - a jogi szabályozás iránti igény - annak nyomán állott elő, hogy az állam jogszabályi úton avatkozott bizonyos életviszonyokba, és ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésének lehetőségétől [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.]. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.].

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértéktét nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204, 205.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.; 15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138.].

Az MFB Rt. jogállására és tevékenységére vonatkozó szabályok alapján megállapítható, hogy az MFB Rt. sajátos gazdálkodó szerv, a Hpt., a Gt. és a Tpt. szabályai szerint működő magánjogi jogalany, amely széles körben vesz részt az állami feladatok megvalósításában.

Az indítvány alapján az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy sérül-e az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elve, annak következtében, hogy az MFBtv. nem szabályozza az MFB Rt. feletti parlamenti ellenőrzés speciális eszközeit. Sérül-e a parlamentnek a költségvetés végrehajtása feletti ellenőrzési jogköre azáltal, hogy az MFBtv. egyes állami feladatok ellátását és a feladatellátáshoz rendelt "közpénzek" felhasználását az MFB Rt. feladatkörébe utalta ?

A "közpénzek"-nek az MFB Rt.-n keresztül történő felhasználásról törvények rendelkeznek. Az MFB Rt. költségvetési kapcsolatait az MFBtv. 5. §-a szabályozza. Az MFB Rt. részére történő tőkejuttatást a költségvetési törvény határozza meg. [Ld.: a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről szóló 2000. évi CXXXIII. törvény

(a továbbiakban Kötv.) XXII. fejezete rendelkezik az autópálya-építés céljára történt tőkejuttatásról.] Az MFBtv. 5. § (2) és (4) bekezdése alapján a költségvetési törvényben kell meghatározni az MFB Rt. által forrásszerzés céljából külföldről és belföldről felvehető hitelek, valamint a kibocsátott kötvény együttes állományának felső határát, a Kormány megbízásából az MFB Rt. által a költségvetés terhére harmadik fél javára vállalható készfizető kezesség és bankgarancia ügyletek állományának felső határát, valamint az MFB Rt. által finanszírozott ügyletek forrásául szolgáló hosszú lejáratú külföldi hitelekhez kapcsolódó árfolyamgarancia együttes állományának felső határát. [Kötv. 37. § (2)-(4) bekezdés] Az eseti garanciavállalások és a törvényen alapuló garanciavállalások tekintetében tehát a költségvetési törvény felhasználási keretet határoz meg, aminek konkrét felhasználásáról a Kormány dönt. Az állam által vállalt kezesség előkészítésének és a kezesség beváltásának rendjéről szóló 151/1996. (X. 1.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése alapján a Kormánynak a garanciavállalásról szóló határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni. A költségvetési év lezárulta után a Kormány a zárszámadási törvényjavaslat előterjesztésével beszámol a költségvetésben meghatározott pénzeszközök felhasználásáról, a zárszámadási törvény elfogadásáról az Országgyűlés dönt.

Az Országgyűlést a Kormány tevékenysége, az állami vagyonnal való gazdálkodás, illetőleg a költségvetés végrehajtása felett megillető ellenőrzési jogosítványokat alapvetően az Alkotmány szabályozza.

A Kormány és az MFB Rt. felett tulajdonosi jogokat gyakorló miniszter tevékenységükért felelőséggel tartoznak az Országgyűlésnek. A beszámolási kötelezettség mellett [Alkotmány 39. § (2) bekezdés] az Országgyűlés tagjai interpellációt nyújthatnak be, kérdést intézhetnek a Kormányhoz és annak tagjaihoz (Alkotmány 27. §). A tulajdonosi jogokat gyakorló miniszter tevékenysége felett széleskörű ellenőrzési jogokat biztosít az Országgyűlés bizottságai számára a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házzsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat. Az Országgyűlést a Kormány, illetőleg a tulajdonosi jogokat gyakorló miniszter felett megillető - tárgykörét tekintve korlátlan - ellenőrzési jogosítványok lehetőséget nyújtanak a "közpénzek" MFB Rt.-n keresztül történő felhasználásának parlamenti ellenőrzésére.

Az MFB Rt. gazdálkodására az Állami Számvevőszék ellenőrzése is kiterjed. Az Alkotmány 32/C. §-a alapján az Állami Számvevőszék az országgyűlés pénzügyi gazdasági ellenőrző szerve, amelynek hatásköre az Alkotmány 32/C. §-a, illetőleg az Ásztv. 2. § (5)-(6) bekezdésében foglalt rendelkezések alapján az állami tulajdonban lévő vállalatok, vállalkozások tekintetében - így az MFB Rt. esetén is - kiterjed mind az állami vagyonnal való gazdálkodás, mind a költségvetési eszközök felhasználásának jogszerűségi és célszerűségi, gazdaságossági szempontú ellenőrzésére.

Az Ásztv. 21. §-a alapján a számvevőszék az ellenőrzése során az ellenőrzött szerv minden iratába betekinthez; nem vonhatók ki az ellenőrzése alól az államtitkot, szolgálati titkot képező iratok sem. Nem képezi a számvevőszéki ellenőrzés gyakorlásának korlátját a banktitok sem. A Hpt. 51. § (2) bekezdése a) pontja alapján a banktitok megtartásának kötelezettsége nem áll fenn az Állami Számvevőszékkel szemben. A Hpt. 51. § (6) bekezdése alapján az MFB Rt. az Állami Számvevőszék írásbeli megkeresésére a banktitoknak

minősülő adatokat is köteles a számvevőszék rendelkezésére bocsátani. Az Állami Számvevőszék a rendelkezésére bocsátott adatokat az ellenőrzés eredményessége érdekében és jelentése elkészítéséhez használhatja fel.

Az Ásztv. 18. §-a alapján a Állami Számvevőszék elnöke az elvégzett ellenőrzések tapasztalatairól jelentésben tájékoztatja az Országgyűlést. A jelentést nyilvánosságra kell hozni. A jelentés - funkciójából fakadóan - oly módon tartalmazhatja a banktitok körébe tartozó adatokat, hogy a banktitok lényege ne sérüljön.

Az MFB Rt. által kezelt közérdekű adatok nyilvánosságának biztosításával kapcsolatosan - az Országgyűlés ellenőrző szerveként - az Avtv. IV. fejezete alapján ellenőrzési jogosultsággal rendelkezik az adatvédelmi biztos is.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Országgyűlésnek az állami vagyonnal való gazdálkodás, valamint a költségvetés végrehajtása feletti - alapvetően az Alkotmányban szabályozott - ellenőrzési jogosítványai kiterjednek az MFB Rt. rendelkezésére bocsátott állami vagyon, illetőleg költségvetési eszközök felhasználására is. Az MFBtv. nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek az Országgyűlés ellenőrzési jogosítványainak gyakorlását korlátoznák, "kiüresítenék". Ezt erősíti meg az MFBtv. 13. § (4) bekezdése, amely kimondja, hogy az MFBtv.-ben a tulajdonosi jogokat gyakorló miniszter számára biztosított ellenőrzési jogosítványok nem érintik az állami ellenőrzés szerveinek jogszabályban meghatározott hatáskörét.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság követelményéből nem vezethető le a törvényhozónak az a kötelezettsége, hogy minden olyan esetben, amikor valamely állami feladat költségvetési eszközökkel való ellátását nem az államszervezethez tartozó szervek közreműködésével rendeli megvalósítani, alapvetően az Alkotmányban szabályozott - e szervekre is kiterjedő - ellenőrzési eljárásokon túl, a parlamenti ellenőrzés más, speciális formáit alakítsa ki.

IV.

1. Az indítványozók alkotmányos követelmény megállapítását is kezdeményezték. Kérték, hogy az Alkotmánybíróság az MFBtv. 1. § (5) bekezdésének alkalmazásával kapcsolatos alkotmányos követelményként mondja ki az Avtv. rendelkezései érvényesülésének biztosítását. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint alkotmányos követelményt elsősorban a normakontroll keretében, kivételesen mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása tárgyában lefolytatott eljárás keretében, a norma megsemmisítését, illetőleg a jogalkotóhoz jogalkotási kötelezettsége teljesítése érdekében intézett felhívást kiváltó döntésként alkalmazza. [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122.; 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176.]

Az Abtv. 21. §-a alapján az indítványozók csak az Abtv. 1. §-a szerinti eljárások kezdeményezésére jogosultak. Az Alkotmánybíróság a konkrét ügy összes körülményeinek mérlegelése alapján határoz arról, hogy csak az alkotmányellenes norma megsemmisítésével, illetőleg a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításával, vagy a jogalkotónak, jogalkalmazónak szóló

alkotmányos követelmény megfogalmazásával is biztosítható a jogrend alkotmányossága és a jogbiztonság. Következésképpen alkotmányos követelmény megfogalmazása iránt önálló indítvány nem terjeszthető elő. Mivel az indítványozók a szabályozás alkotmányellenességének utólagos megállapítása iránti indítvány helyett, önállóan kezdeményezték alkotmányos követelmény megállapítását, ezért az Alkotmánybíróság ezt a kérelmet visszautasította. Tekintettel arra, hogy az indítványozók a közérdekű adatok megismeréséhez való jog garanciáinak hiányára alapozzák irvelésüket, és a felvetett alkotmányossági probléma szoros összefüggésben áll az indítványnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló részével, az Alkotmánybíróság - tartalma szerint - az indítványnak ezt a részét is, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló kérelemként bírálta el.

2. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság vizsgálta azt is, hogy sérül-e az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében szabályozott alapvető jog, a közérdekű adatok megismeréséhez való jog azáltal, hogy az MFBtv. nem teremtette meg e jog gyakorlásának garanciáit.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében szabályozott, a közérdekű adatok megismeréséhez való jog tartalmát. Kimondta, hogy "Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jogot alkotmányos alapjogként garantálja, amely a kommunikációs alapjogok jogegyütteséből az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát és állami elismerését, továbbá biztosítását jelenti." [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 185.] Rámutatott arra is, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jog biztosítása szoros összefüggésben van más alapvető jog gyakorolhatóságával. Így előfeltétele a vélemény-nyilvánításhoz való jog, a tudományos kutatás, a tanítás szabadsága, a választópolgárokat megillető önkormányzáshoz való jog érvényesülésének. [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 185.; 32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 184.]

A közérdekű információk megismeréséhez való jog érvényesülése különösen a közhatalom és az állam szervei tevékenységének átláthatósága körében alapvető jelentőségű. A közérdekű adatokhoz való hozzáférés a közhatalmat gyakorló szervek tevékenysége ellenőrizhetőségének alkotmányos biztosítója. "A nyilvánosság a közhatalom demokratikus működésének a próbája. A közérdekű adatok megismerhetősége tehát a közhatalom, a közügyek intézésének áttetszőségét, mint alapvető demokratikus intézmény garانتálását is jelenti. A közérdekű adatok nyilvánossága és az azokhoz való hozzáférhetőség ezért az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált demokratikus jogállamiság alapvető alkotmányos biztosítója." [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 185.; lásd még: 32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 183.]

A közérdekű adatok nyilvánosságának biztosítása nem csak a közhatalmat gyakorló szervekkel szemben, hanem minden olyan szervvel szemben is érvényesítendő alkotmányos követelmény, amely jogszabályi felhatalmazás alapján állami feladatot lát el, illetőleg közreműködik az állami feladatok megvalósításában.

E követelménynek megfelelően határozza meg a közérdekű adat fogalmát az Avtv. 2. § 3. pontja:

"3. közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső adat;"

Az MFBtv. valóban nem tartalmaz garanciális szabályokat az MFB Rt. által kezelt közérdekű adatok nyilvánosságának biztosítására. Azonban ez nem jelenti azt, hogy az MFB Rt. a Hpt. 50. §-ában szabályozott banktitokra hivatkozással elháríthatja a közérdekű adatok nyilvánosságra hozatalát. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog biztosítékát a Hpt. 55/A. § szabályozza.

A Hpt.-nek ez a rendelkezése a hatálya alá tartozó minden szervezetre – amely az 55/A. §-ban meghatározott pénzügyi szolgáltatásokat nyújt – kötelezően kimondja a "közpénzek" felhasználásával kapcsolatos közérdekű adatok nyilvánosságának követelményét. Tekintettel arra, hogy az MFBtv. 1. § (5) bekezdése alapján a Hpt. hatálya kiterjed az MFB Rt.-re, így a Hpt. 55/A. §-ának előírása az MFB Rt. által kezelt közérdekű adatokra is irányadó.

Az a tény, hogy sem az MFBtv., sem a Hpt. nem tartalmaz a közérdekű adatok megismeréséhez való jog gyakorlását biztosító garanciális szabályokat, nem határozza meg a közérdekű adatokhoz való hozzáférés eljárási rendjét, nem jelenti azt, hogy az alkotmányos alapjog érvényesítésének jogi garanciái hiányoznak. Azzal, hogy a Hpt. idézett szabálya közérdekű adatnak nyilvánította az 55/A. §-ban meghatározott adatokat, azok az Avtv. rendelkezései alapján az Avtv. közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó előírásainak hatálya alá tartozó adatokká váltak.

Az Avtv. 19. § (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

"19. § (1) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv és személy (a továbbiakban együtt: szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben – ideértve a gazdálkodásával kapcsolatos ügyeket is – köteles elősegíteni a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását."

A 19. § (3) bekezdése pedig kimondja:

"(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 állam- vagy szolgálati titokká nyilvánította, illetve ha az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat, továbbá, ha a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény (...) korlátozza."

Az Avtv. e rendelkezései alapján az Avtv. hatálya kiterjed a Hpt. 55/A. §-ában meghatározott közérdekű adatokra is, ennek megfelelően a közérdekű adatokhoz való hozzáférést biztosító rendelkezései ezen adatokra is alkalmazandók.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, az a tény, hogy a Hpt. nem tartalmaz szabályt a közérdekű adatokhoz való hozzáférés rendjét illetően, legfeljebb a jogalkotási hiányosság keretei között értékelhető, azonban a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását nem alapozza meg, ezért az indítványt elutasította.

Dr. Németh János
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Bagi István
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály
alkotmánybíró

Dr. Czúcz Ottó
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila
alkotmánybíró

Dr. Holló András
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István
alkotmánybíró

Dr. Strausz János
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszkyné Dr. Vasadi Éva
alkotmánybíró