



EÖTVÖS KÁROLY  
I N T É Z E T

**Központi Nyomozó Főügyészség**  
1087 Budapest, Könyves Kálmán krt. 38.

Az Eötvös Károly Közpolitikai Nonprofit Közhasznú Kft. képviselőjében a Központi Nyomozó Főügyészség 1. Nyom.649/2018/1-1. számú a feljelentés elutasításáról szóló 2018. december 10-én kelt, január 30-án kézbesített határozata ellen a törvényes határidőn belül a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 369.§ (2) bekezdése alapján

### **panaszt**

terjesztek elő.

A 2018. december 10-én feljelentésben kifejtettük, hogy álláspontunk szerint ismeretlen tettes a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 220. § (1) bekezdés b) pontjába ütköző **közérdekű adattal visszaélés** vétségét követte el.

A feljelentés előzményeként 2018. júliusában az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 26. § (1) és a 28. § (1) bekezdéseinek alapján az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet nevében közérdekű adatigénylést nyújtottunk be a Miniszterelnöki Kormányirodának. A közérdekű adatigényléssel azt szeretnénk volna megtudni, hogy az elmúlt nyolc évben készült-e minden kormányülésről hangfelvétel és összefoglaló.

A Miniszterelnöki Kormányiroda az adatkérésre 2018. augusztus 3-án válaszolt.

Az adatkérés alapjául a vonatkozó alkotmánybírósági döntéseken túl az szolgált, hogy 2018. július 18-ig a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 17. §-a előírta, hogy „a **Kormány üléseiről hangfelvétel készül**, mely - a miniszterelnök eltérő rendelkezése hiányában - nem nyilvános. (...) A kormányülésen elhangzottakat összefoglalóban kell rögzíteni.(...) Az ülésről készült összefoglaló eredeti példányát és mellékleteit, valamint az ülésről készült hangfelvételt a Miniszterelnöki Kormányiroda őrzi. Az ülésről készült dokumentáció anyaga nem selejtezhető, maradandó értékű iratnak minősül (...)”

A Miniszterelnöki Kormányiroda válaszában kifejtette, hogy a hangfelvétel készítésére „speciális szabályok vonatkoznak: a Kormány ügyrendje alapján főszabály szerint hangfelvétel nem készül”. Továbbá azt a tájékoztatást kaptuk, hogy: „*Fentiek alapján tájékoztatom, hogy az igénylésében jelzett időszak vonatkozásában hangfelvétel nem készült, a Kormány valamennyi üléséről összefoglaló készült, melyek megőrzéséről a Miniszterelnöki Kormányiroda és jogelődjei gondoskodtak.*” A válaszlevélből tehát egyértelműen kiderül, hogy **annak ellenére, hogy erre törvény kötelezte a kormányt, 2010 óta nem készült hangfelvétel a kormányülésekről.** Az adatigénylésünkben jelzett időszakban a nekünk megküldött



## EÖTVÖS KÁROLY I N T É Z E T

tájékoztatás szerint a Kormány üléseiről csupán jogszabály által meghatározatlan tartalmú összefoglaló készült.

Közérdekű adattal visszaélést a Btk. fent megjelölt törvényhelye alapján az követi el „Aki a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvényi rendelkezések megszegésével (...) közérdekű adatot hozzáférhetetlenné tesz.”

A kormányülésen elhangzottak közérdekű adatnak minősülnek mind az Infotörvény 3.§-ának 5. pontja, mind pedig az Alkotmánybíróság szerint (lásd pl. a 32/2006. (VII. 13.) AB határozatot). Aki, törvényi kötelezettségét megszegve, a közérdekű adatok rögzítését elmulasztja, az álláspontunk szerint megakadályozza egy 1848. szeptembere óta szinte megszakítás nélkül folyamatosan létező alapvető jog gyakorlását: azt hogy – a minősített adatok esetében késleltetetten – érvényesüljön a közérdekű adatok megismerésének alapjoga. A fent idézett törvényi rendelkezés megszegése miatt a kormányülésen elhangzottak immár soha nem lesznek hozzáférhetőek.

A Központi Nyomozó Főügyészség a feljelentés elutasításáról szóló határozatában feljelentésünkkel megegyező tartalommal elismeri, hogy „...kétségtől megállapítható, hogy a hangfelvételek elkészítésének 2010-2018 években történő elmaradása ellentétes a 2018 július 25. napjáig hatályban volt, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 17. §-a (2) bekezdésében írt rendelkezéssel.”.

Abban tehát – és ez fontos körülmény – egyezik a Központi Nyomozó Főügyészség álláspontja az EKINT-ével, hogy a kormány azzal, hogy a kormányületekről állítása szerint nem készített hangfelvételeket, 2010 – 2018 között, folyamatosan törvénysértést követett el. A magyar kormány, szögezzük le, amely nem csupán a törvények előkészítőjeként bármikor bármilyen törvényt érdemi vita nélkül is elfogadtathat a parlamenttel, és maga is jogalkotó, nyolc éven keresztül a működésének lényegére vonatkozó egyik törvényi kötelezettségét tudatosan megszegte.

Noha ez a határozat szövegéből csak implicit módon következik, abban sincs az EKINT és a Központi Nyomozó Főügyészség között vita, hogy a kormányülésen keletkező adatok általánosan közérdekű adatnak minősülnek, de abban a tekintetben már alapvető a nézetkülönbség, hogy az ügyészség nézete szerint „... az az adat, amely – akár a jogszabályi rendelkezések ellenére – nem kerül rögzítésre, nem minősül közérdekű adatnak.”, tehát, ha a kormány a törvényi kötelezettségét teljesítette volna, akkor a kormányülés tartalma közérdekű adat lenne és ha a hangfelvételből az ezért felelős személy egyetlen mondatot vagy akár egyetlen szót töröl, akkor büntetőjogilag felel, ha viszont nem is készíti el a hangfelvételt, akkor nincs adat és ezért nincs felelős sem. Érdekes logika, és ennek a továbbiakban a mélyére is nézünk.

Amíg szerintünk a hangfelvétel készítésének elmulasztásával megvalósulhatott a Btk 220. § (1) bekezdés b) pontjába ütköző **közérdekű adattal visszaélés** vétsége, a Központi Nyomozó



## EÖTVÖS KÁROLY I N T É Z E T

Főügyészség álláspontja szerint olyannyira nyilvánvaló, hogy nem történt bűncselekmény, hogy a nyomozás elrendelése helyett – amely persze nem jelentette volna azt, hogy az ügyészség szerint a bűncselekmény megtörtént – nyomozni sem szükséges, azaz helye van a feljelentés nyomozás elrendelése nélküli elutasításának.

Nézetünk szerint ez a döntés legalább három vonatkozásban is téves, de mielőtt ennek kifejtésére rátérnénk, egy fontos közbevetést kell tennünk: Noha a látszat szerint nincs közvetlen összefüggésben a büntetőjogi minősítéssel, röviden érdemes tehát kitérni az eset alkotmányos, információs jogi hátterére: A magyar közjogi rendszerben az Országgyűlés mellett (vagy szociológiai értelemben olykor az előtt) hagyományosan a Kormány a politikai döntéshozatal legfontosabb intézménye. Azonban amíg az Országgyűlés működését a szinte korlátlan nyilvánosság jellemzi, addig a Kormány működése, ritka kivételektől eltekintve, a nemzetközi szokásoknak is megfelelően, csak korlátozottan nyilvános. A parlamenti működés minden részletében dokumentált és precízen megőrzött úgy a jelen vitái, mint a történelmi ismeretek forrásaként, addig a kormányulések a főszabályként érvényesülő, mint mondtuk, nemzetközi szokásoknak is megfelelően a működés jelenidejében nem nyilvánosak. Mindazonáltal a demokratikus államokban a demokratikus kormányzásnak az abszolutizmus bukása óta lételeme a nyíltság, a nyilvánosság. A demokratikus társadalmak alapelve, hogy örök időkre szóló titkok nem lehetnek. A hatályos magyar jogrend is, alapesetben, harminc évben határozza meg a titkosság felső határát. A kormány működésének a köznyilvánosságtól elzártsága jogállamban nem lehet abszolút, amennyiben működésével kapcsolatban titkokról, minősített adatokról beszélhetünk, az valójában nem örökös titkot, hanem késleltetett információszabadságot, nyilvánosságot jelent. Itt tehát a modernitás egyik alapvető alkotmányossági igényéről van szó: ha nem dokumentáltak a kormányulések, akkor a magyar társadalomfejlődés, társadalomismeret egyik legfontosabb politikai, történelmi forrása válik semmissé. Ehhez hozzá kell tennünk, hogyha lehet a történelmi alkotmányra hivatkozni, kijelenthetjük, hogy a magyarországi kormányulések dokumentálása a történelmi alkotmány jelentőn vívmánya. Az Első Felelős Magyar Minisztérium megalakulása, 1848. szeptembere óta (ide értve a jobboldali és a baloldali diktatúrák korszakait), a rendszerváltást követő kisebb megingásokat leszámítva, mindig az adott kor technikai színvonalán, hazánkban megtörtént a kormányulések pontos dokumentálása, és ezek az iratok egyik legfontosabb történelmi és nemzeti önismereti forrásunkként máig szabadon kutathatóak.

Ezzel arra mutattunk rá, hogy a nyomozás ügyében a felelős döntésnek mekkora az alkotmányos súlya.

Áttérve a pozitív jogra, lássuk tehát, véleményünk szerint melyek a Központi Nyomozó Főügyészség döntésének jogi hibái. Ebből a szempontból kulcsfontosságú mozzanat a határozat azon megállapítása, amely szerint „A Btk. 220. §-a (1) bekezdésének b) pontjába ütköző közérdekű adattal visszaélés vétsége elkövetési magatartása akkor valósul meg, ha az elkövető létező közérdekű adatot hozzáférhetetlenné tesz, azaz azt elrejti, megsemmisíti. Mindezekből következően a hozzáférhetetlenné tétel nem valósítható meg olyan közérdekű adatra, amely nem került rögzítésre, létre sem jött.”.



## EÖTVÖS KÁROLY I N T É Z E T

Itt szeretnénk megjegyezni, hogy a Nyomozó Főügyészség itt valamiért pontatlanul idézi a törvényi tényállást a „hozzáférhetetlenné tesz” törvényi tényállást! Az ugyanis így szól : *b) közérdekű adatot hozzáférhetetlenné tesz vagy meghamisít*”, azaz a hozzáférhetetlenné tesz nem azt jelenti, hogy elrejt, megsemmisíti, hanem azt, hogy hozzáférhetetlenné tesz.

Az Infotörvény 3.§ 5. pontja értelmében „*közérdekű adat*: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy 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, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat”. Ez az alkotmányos Magyarország időszakából megőrződött szellemű, igen tágkeblű definíció, amely az adathordozótól, az adatkezelés elektronikus vagy hagyományos módjától, médiumától, formájától, technikájától függetlenül tartalmilag a közhatalomhoz és a közfeladathoz kötődő információként, ismeretként definiálja a közérdekű adatot.

1. Az információs jogok elmélete és szabályozása évtizedekkel ezelőtt elszakadt attól a korai szabályozási modelltől, hogy meghatározott adathordozókhoz kösse a személyes vagy a közérdekű adatok kezelését.

A történelem hajnalán az egyetlen adathordozó az emberi elme volt, később pedig évezredekig ennek rögzítésére a vésett, karcolt, majd a festékanyaggal rögzített *írás, végül a könyvnyomtatás* lett a szóbeli közlés után a legfontosabb. Az információs kor kezdetén a szabályozás kitüntetett tárgyai természetesen a számítógépes nyilvántartások lettek, majd ezt kiterjesztették az összes lehetséges adat/információ/ismeret hordozójára, ideértve a hagyományos adathordozókat is. Ebben a tekintetben az adatvédelem és az információs szabadság lényegében együtt haladt. Hogy nemzeti együttműködés-konform hivatkozással éljünk, idézzük erről a Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság vezetőjének beszámolóját, amelyben a GDPR-t értelmezi: „Ezzel kapcsolatban érdemes kiemelni azt, hogy az általános adatvédelmi rendelet nevesített adatkezelési műveletként tartalmazza a „betekintést” is...”<sup>1</sup>

A hazai és az európai információs jogi gyakorlatban sokkal korábban rögzült joggyakorlat szerint, természetesen kontextustól függően, az emberi elme is adatkezelő, az emberek tudata közérdekű és személyes adatokat egyaránt rögzít, a drogambulancia beteglistájába betekintő rendőr,<sup>2</sup> az önkormányzati ülés jegyzőkönyveibe a betekintési jog gyakorlója<sup>3</sup> is adatkezelést folytat és ezekben az esetekben az adatok rögzítése és tárolása mindig az emberi elmében történik. Ebben a tekintetben a hazai gyakorlat szilárd. „Az információs szabadság

---

<sup>1</sup> A Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság Beszámolója a 2016. évi tevékenységéről [https://www.naih.hu/files/NAIH-BESZ-MOL--2016\\_Mid-Res.pdf](https://www.naih.hu/files/NAIH-BESZ-MOL--2016_Mid-Res.pdf)

<sup>2</sup> [http://abi.atlatszo.hu/index.php?menu=beszamolok/1995-96/IV/A/3&dok=beszamolok\\_1996\\_33](http://abi.atlatszo.hu/index.php?menu=beszamolok/1995-96/IV/A/3&dok=beszamolok_1996_33)

<sup>3</sup> 87/K/2006-3



## EÖTVÖS KÁROLY I N T É Z E T

szempontjából egyformán kezelendő a jegyzőkönyv és a hang-, képfelvétel...Az Avtv. fogalmi rendszere nem iratelve, hanem adatelve alapul, vagyis nem az adathordozó, hanem annak adattartalma a meghatározó.<sup>4</sup> Az Infotörvény, illetve a GDPR azt, hogy az emberi elme is adathordozó, nemhogy gyengítette, hanem csak tovább szilárdította. A közelmúltban napvilágra került lehallgatási botrányok idején, amelyek az egész világot megrázták és személyek beszélgetéseinek jogellenes megszerzéséről szóltak, aligha lehet azt állítani, hogy az országot vezető politikusok hivatalos, rendszeres, döntéshozó tárgyalásain hangfelvétel hiányában ne keletkeznének közérdekű adatok.

A kormányüléseken ezek szerint közérdekű adatok cseréje folyik, a vitában a kabinet tagjai az ország sorsát eldöntő kérdésekről cserélnek eszmét, vitatkoznak, amely vitákat rendszerint a miniszterelnök dönt el, eközben hosszabb-rövidebb távon bel- és külpolitikai tárgykörökben hatalmi koalíciók alakulnak, ott törvények tartalmát határozzák meg, állami politikákról, beruházásokról döntenek... és így tovább. Ha pontos hanganyag, jegyzőkönyv hiányában a kormánytagok tudatában nem rögzülne a kormány ülésének tartalma, a kormányülésnek az égvilágon semmi értelme nem lenne. Mindezek alapján aligha vitatható, hogy a hangfelvétel kötelező készítésének elmulasztása bizonyosan felveti Btk. 220. §-a (1) bekezdésének b) pontjába ütköző közérdekű adattal visszaélés vétségének gyanúját.

2. Abban az esetben viszont, ha a Központi Nyomozó Főügyészség ragaszkodna ahhoz a téves álláspontjához, hogy ha a kormányülésen a vitát hangfelvételen nem rögzítik, akkor sem adatkezelés sem közérdekű adattal visszaélés nem történik, más okból indokolt a nyomozás elrendelése és lefolytatása. Szervezetelméleti közhely, hogy semmilyen testületi szerv nem működhet tevékenységének pontos dokumentációjának hiányában. Különösen igaz ez a központi közigazgatás és a politikai döntéshozatal legfontosabb szervére. Komolyan feltehető tehát, hogy anélkül, hogy ezeket a dokumentumokat hivatalosan iktatnák, valójában hangfelvétel és ennek alapján pontos tartalmi jegyzőkönyv is készült 2010 és 2018 között (és készülnek ilyenek ma is), de ezeket valakik nem csak a következő kormányoktól, de a társadalom elől is el kívánják titkolni. Azt pedig, hogy ez a feltételezés valós-e, csakis nyomozás tisztázhatja.

3. A határozat azon, mintegy mellékesen tett állítása, miszerint a közérdekű adattal visszaélés vétségét kizárólag az Infotörvény megsértésével lehetne elkövetni, nyilvánvalóan ugyancsak téves. Maga a Btk. is általános fogalmazást alkalmazva „törvényi rendelkezések”-ről beszél, és természetesen az Infotörvényen és a kormányülések rendjét tárgyalón túl számos további szektorális törvény szól kötelező hatállyal az információs szabadságról. Csupán példaként említjük a környezeti adatok, a meteorológiai, a levéltári, az ingatlannyilvántartási és a cégadatok nyilvánosságáról szóló törvényeket, amelyek közérdekű adatok tömegének nyilvánosságát ugyancsak szabályozzák, amelyek megsértése szintén büntetőjogi felelősséget eredezethet.

---

<sup>4</sup> ABI-753-3/2010/K



EÖTVÖS KÁROLY  
I N T É Z E T

Fentiek alapján kérjük a Tisztelt a Központi Nyomozó Főügyészséget, hogy feljelentésünk alapján a nyomozást szíveskedjen lefolytatni.

Budapest, 2019. február 6.

Dr. Majtényi László  
elnök