

LIGETI MIKLÓS

A közérdekű adatok megismerhetőségének buktatói

A korrupció ellen küzdő nem kormányzati szervezetként a Transparency International Magyarország Alapítvány (a továbbiakban: TI Magyarország) elsődleges fontosságúnak tartja az államhatalom átláthatóságát, és a közhatalmi döntések számon kérhetőségét. Ez akkor valósul meg, ha a közérdekű, mindenekelőtt a közpénzek felhasználására vonatkozó adatok tömege könnyen és szabadon megismerhető. Az ennek érdekében tett intézkedések azonban nem bizonyultak eléggé hatékonyak, nem tudták leküzdeni a hatalom elzárkózását, és a kormányok titkolózás iránti hajlamát. Az üzleti titok fogalmának 2003-ig a közpénzek felhasználására is kiterjedő értelmezése, valamint számos közpénzből gazdálkodó állami vállalat, illetve intézmény kései beteretése a közbeszerzési rendszerbe hosszú időn át lehetővé tette a közpénzek nem nyilvános elköltését. A közérdekű adatok titkossá minősítése, vagy nemzetbiztonsági érdekre hivatkozással történő visszatartása pedig a megismerés legerősebb, szinte áttörhetetlen akadályait jelentik.

A 2010-es kormányváltást követően meggyengültek az információs szabadságnak a közhatalom elszámoltathatóságát és a közpénzek nyomon követését szolgáló eszközei. 2012-ben életbe lépett az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: információszabadság törvény) felszámolta a végrehajtó hatalomtól független adatvédelmi ombudsman intézményét. Az ekkor létrehozott Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökét nem az Országgyűlés választja, hanem az államfő nevezi ki. Az információszabadság törvény 2013. évi módosításának eredményeképpen a közérdekű adatok kezelőinek elegendő a korábbiaknál szűkebb körben hozzáférést engedni az általuk kezelt adatokhoz. A módosítás hatására sérül a bírói felülvizsgálathoz való jog is: az új szabályozás szerint bizonytalan, hogy a polgárok és a civil társadalom szervezetei bíróság előtt megtámadhatják-e azokat az állami szerveket, amelyek visszatartják a közérdekű adatokat.

1. A KÖZÉRDEKŰ ADATOK MEGISMERHETŐSÉGÉNEK AKADÁLYAI

A közérdekű, illetve a közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségének korlátozását lehetővé tévő jogalapok közül négyel, az üzleti titokkal, a minősített adatokkal, a nemzetbiztonsági érdekekkel, valamint, pusztán érintőlegesen, a közhatalmi szereplők méltóságvédelmével foglalkozunk. A közérdekű adatok megismerésének ezen akadályait a TI Magyarország közérdekű adatok iránti perekben szerzett tapasztalataira figyelemmel választottuk ki.

1.1. Az üzleti titok védelme

A közpénzek felhasználása megismerésének és ellenőrzésének hosszú időn át korlátot szabott az üzleti titok fogalmának kiterjesztő értelmezése. Az adatvédelmi biztos már az 1998-as beszámolójában rámutatott arra, hogy a „közérdekű adatok nyilvánossága és az üzleti titok védelme folyamatos konfliktusban áll egymással.”¹ Az üzleti titok fogalmát a bírói gyakorlat alakította ki, majd azt a parlament az ún. üvegsebz törvény² elfogadásával beépítette a Polgári Törvénykönyv (a továbbiakban: Ptk.) és más jogszabályok rendelkezései közé.³ Az üvegsebz törvény egyszersmind azt is kimondta, hogy a költségvetési pénzek felhasználására, valamint a közvagyonnal való gazdálkodásra vonatkozó adatok nyilvánosságra-hozatalát nem korlátozhatja az üzleti titok

védelme. A törvényalkotó ezzel megtiltotta, hogy a közpénzek felhasználására vonatkozó adatot bárki üzleti titokra hivatkozással tartson vissza.⁴

Az Országgyűlés 2003 tavaszán fogadta el az üvegsebz törvényt, vagyis a közpénz felhasználására vonatkozó adat üzleti titokra hivatkozással történő visszatartásának a tilalma a rendszerváltozást követő közel másfél évtizednyi időn át nem érvényesült. Az üzleti titok hatókörének korlátozása jelentős előrelépés volt, mert lehetővé tette, hogy bárki pert indítson a pénzköltéseit titkolni akaró állami intézmények és a közpénzből gazdálkodó cégek ellen. Ezért keltett felháborodást és váltott ki tiltakozást⁵ a 2014. március 15-én hatályba lépett új Polgári Törvénykönyv (a továbbiakban: új Ptk.), 2012-ben, még tervezetként nyilvánosságra került szövege, amely nem tartalmazta az üzleti titok korlátozására vonatkozó szabályt.

Az információszabadság törvény módosítása⁶ eredményeként az üzleti titok alkalmazásának a korlátozását elrendelő, korábban a Ptk.-ban található rendelkezés 2014. március 15-ei hatállyal tulajdonképpen betűhíven átkerült az információszabadság törvény 27. § (3) bekezdésébe. Ezzel a megoldással akár elégedettek is lehetnénk, ha a törvényalkotó nem illesztett volna egy félmondatot a Ptk.-ból átvett rendelkezéshez. Az információszabadság törvény 27. § (3b) bekezdése értelmében ugyanis abban a nem várt esetben, amikor a közpénzre vonatkozó adatot kezelő szerv az ilyen adatot mégis üzleti titoknak minősíti, és erre hivatkozva megtagadja az adat kiadását, a polgár az adatkezelő „felett törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárását kezdeményezheti.”

Ez alapján azonban nem lehet megnyugtatóan eldönteni, hogy ha a közpénzhasználat megismerésére irányuló közérdekű adatkérést a jövőben az igényelt adat üzleti titok mivoltára hivatkozással tagadják meg, akkor a megtagadás sérelmezhető-e a bíróságon. Erre a dilemmára három válasz is elképzelhető: 1) a megtagadó adatkezelővel szemben kezdeményezhető törvényességi felügyeleti eljárás az egyedüli jogorvoslat, 2) a törvényességi felügyeleti eljárás kimerítése a bírói út előfeltétele, illetve 3) a törvényességi

Közérdekű adatok titkossá minősítése, nemzetbiztonsági érdekre hivatkozással történő visszatartása a megismerés legerősebb akadályait jelentik.

A szerző a Transparency International Magyarország jogi igazgatója.

felügyeleti eljárás és a bírósági jogorvoslat egymástól függetlenül igénybe vehetők. Ennyiben tehát a törvényességi felügyeleti eljárás jogorvoslati eszközként való bevezetése ugyanolyan jellegű kétségeket ébreszt, mint a közérdekű adatkéres „közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, illetve tételes ellenőrzésére” irányuló minősítése esetére a NAIH által végzendő hatósági vizsgálat kezdeményezésének a lehetővé tétele. Ennél súlyosabb probléma, hogy a közérdekű adatot kezelő legtöbb szervezet vonatkozásában nem egyértelmű, hogy mely szerv gyakorolja felettük a törvényességi felügyeletet. A legkomolyabb gondot azonban a közpénzből (is) gazdálkodó cégek és az állami, önkormányzati vállalatok helyzete jelenti, hiszen gazdasági társaságok esetében nem beszélhetünk törvényességi felügyeletről.

Mivel csak nemrég hatályba lépett rendelkezésről lévén szó, ítélezési gyakorlat hiányában az imént vázolt dilemma feloldására egyelőre nincsen mód. Az azonban bizonyos, hogy a közpénzrel kapcsolatos közérdekű adatok visszatartása esetén a bíróhoz fordulás lehetőségének az ilyen mértékű elbizonytalanítása önmagában a jogbiztonság súlyos sérelmét idézi elő.

1.2. A minősített adatok védelme

A közérdekű adatok nyilvánosságának a legerősebb korlátai közé tartozik az adatok „államtitokká” minősítése, miközben a titkosítás felülvizsgálata a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban:

A zárt közbeszerzések lehetővé teszik a közpénzek nem nyilvános elköltését.

Mavtv.) és az információs szabadság törvény értelmében igen korlátozott körben lehetséges, ráadásul annak kezdeményezésére az állampolgárok nem jogosultak. A közhatalmi szervek igen széles körben élhetnek a közérdekű adatok titkosításának az eszközével.⁷ Az indokolatlan és jogszerűtlen minősítésekkel szemben nem áll az állampolgárok és a civil társadalom rendelkezésére valódi jogorvoslati eszköz, hiszen bírósági úton nem kezdeményezhető a titkosítás indokoltságának a tartalmi felülvizsgálata.⁸ A közérdekű adat minősítése körében érdemes utalni az Alkotmánybíróság 29/2014. (IX. 30.) AB határozatára, amely megállapítja, hogy a Mavtv. 5–6. §-ai „az Alaptörvénnyel ellentétes értelmezést is megengednek, mivel nem írják elő egyértelműen a minősítéshez fűződő közérdek mellett a minősítendő adat nyilvánosságához fűződő közérdek figyelembevételét”.⁹ Az Alkotmánybíróság ugyanakkor úgy látta, hogy „alkotmányos követelmény meghatározásával biztosítható, hogy a Mavtv. 5. és 6. §-ának alkalmazása alkotmányossá váljon”¹⁰, ezért nem semmisítette meg a Mavtv. támadott rendelkezéseit. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Mavtv. szerinti, az információs szabadsághoz fűződő jogot az Alaptörvénnyel össze nem egyeztethető módon korlátozó minősítési gyakorlat alkotmányossá tételéhez elegendő annak előírása, hogy a minősítő a Mavtv. 5. § (2) bekezdésének, valamint 6. § (4) bekezdésének alkalmazása során, „a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat minősítése felőli döntés során a minősítéshez fűződő közérdek mellett a minősítendő adat nyilvánosságához fűződő közérdek is vegye figyelembe, és csak akkor döntsön az adat minősítéséről, ha a minősítéssel elérni kívánt cél arányban áll a minősített adat nyilvánosságához fűződő érdekekkel.”¹¹

1.3. A nemzetbiztonsági érdekek védelme

A közérdekű adatok megismerése irányuló kérelmet a nemzetbiztonsági érdek, vagy mások jogainak a védelme céljából is meg lehet tagadni. Erre a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) 48. § (1) bekezdése a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatójának a nemzetbiztonsági szolgálat által kezelt közérdekű adat vonatkozásában ad lehetőséget. A közérdekű adatok megismerése iránti igény nemzetbiztonsági okból történő megtagadása nélkülöz mindenféle formális eljárást és az ilyen magtagadási okkal szemben jogorvoslati lehetőség sem áll rendelkezésre. A nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója által gyakorolható szinte parttalan, senki által nem kontrollált megtagadási ok a közérdekű adatok megismerésének időben korlátlan, azaz végleges ellehetetlenítését eredményezheti. Az Alkotmánybíróság a 2/2014. (I. 21.) AB határozatában vizsgálta az Nbtv. 48. § (1) bekezdés alkotmányosságát, és mindenekelőtt arra mutatott rá, hogy a Mavtv. szerinti minősítési eljárással nem érintett, azaz „nem titkos” közérdekű adatok esetében a „nyilvánosságkorlátozás nem lehet erősebb, mint a titkoszályozásnál, ahol minden esetben meghatá-

rozzák a minősítés időtartamát [és a] titokfelügyeleti hatósági eljárásban tartalmi szempontból vizsgálható a minősítés jogellenessége.”¹² Bár az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a közérdekű adatok esetében a „diszkrecionális döntési jogkörbe utalt nyilvánosságkorlátozás alkotmányellenes”¹³, ebben az esetben sem tartotta indokoltnak az Nbtv. támadott rendelkezésének a megsemmisítését, mert „alkotmányos követelmény meghatározásával is biztosítható, hogy az Nbtv. 48. § (1) bekezdésének alkalmazása alkotmányossá váljon.”¹⁴ Az alkotmányos követelmény ezúttal az, hogy „a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója [az Nbtv. 48. § (1) bekezdése alkalmazásánál] nem szabad belátása alapján, hanem csak akkor tagadhatja meg a tájékoztatást, ha annak teljesítése nemzetbiztonsági érdeket sértene vagy mások jogát sértene”¹⁵. Az Alkotmánybíróság azt is leszögezte, hogy a „bíróság felülvizsgálja a főigazgató nemzetbiztonsági érdek vagy mások jogainak sérelmére mint a megtagadási döntés feltételére való hivatkozása megalapozottságát”.¹⁶ Egyelőre kérdéses, hogy ez az alkotmánybírósági határozat mennyire lesz képes gátat szabni a közérdekű adatok nyilvánossága nemzetbiztonsági érdekre való hivatkozással történő korlátozásának.¹⁷

A közpénzadatok nemzetbiztonsági megfontolásokból történő korlátozásának sajátos területét képezik a zárt közbeszerzések¹⁸, amelyek lehetővé teszik a közpénzek nem nyilvános elköltését. Az ilyen közbeszerzésen részvételre jogosult cégek titkos listáját az Alkotmányvédelmi Hivatal vezeti, a közbeszerzés elrendelője erről a listáról meghívással választja ki, hogy melyik cég tehet ajánlatot. A TI Magyarország 2010-ben elveszítette az

Alkotmányvédelmi Hivatal¹⁹ ellen a céglista nyilvánosságra hozatala érdekében indított pert.²⁰ Megjegyzésre érdemes, hogy a NATO beszállító cégek listája elérhető a világhálón.²¹ A nemzetbiztonsági szempontok valóban felülírhatják a piaci verseny követelményeit, Magyarországon azonban olyan esetekben is elrendeltek zárt közbeszerzési eljárást, amelyekben kétséges, hogy tényleg nemzetbiztonsági megfontolások indokolták-e a verseny kizárását.²²

1.4. A közhatalmi szereplők méltóságának védelme

A közérdekű adatokhoz történő hozzáférés és az információs szabadság sajátos határterülete a közhatalmi szereplők kritizálhatósága. A korrupció elleni küzdelem szempontjából azért bír jelentőséggel a közhatalmi szereplők bírálhatósága, mert a korrupciós botrányok, meg az erre utaló jelek nyilvánosságra hozatala szükségképpen sérti az ilyen ügygel összefüggésbe hozott személy méltóságához fűződő jogát. Ha ez a személy közhatalmi szereplő, tűrnie kell, ha tisztázatlan, korrupció gyanús ügyei miatt a nyilvánosság előtt kritizálják. A közhatalmi szereplők bírálati kötelezettsége a szólás- és véleménynyilvánítási szabadság egyik lényegi alkotóeleme, amelynek értelmében a közhatalom gyakorlóinak a méltóságvédelmi igénye nem korlátozhatja a közügyek szabad megvitatását. Ennek megfelelően a közhatalmi szereplőknek általában a durva, lealacsonyító, szándékosan bántó, célzottan szarkasztikus kijelentésekben megnyilvánuló bírálatokat és véleményeket is tűrniük kell. Tűrés kötelezettségük azonban nem terjed ki a bűncselekményt, illetve a személyiségi jogaik megsértését megvalósító kritikákra, például a rágalmozást vagy a gyűlöletbeszédet magában foglaló, illetve valótlán híresztelést tartalmazó állításokra.²³

Az új Ptk. 2:44. §-ának eredeti szövege akként rendelkezett, hogy a „közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlása a közéleti szereplő személyiségi jogainak védelmét méltányolható közérdekből, szükséges és arányos mértékben, az emberi méltóság sérelme nélkül korlátozhatja”. A közhatalmi szereplők méltóságvédelme és a társadalom, a polgárok közössége közös dolgainak a vitatásához fűződő érdek közötti ésszerű egyensúly megteremtése legitím törekvés a jogalkotó részéről. Csakhogy az új Ptk. a közhatalmi szereplők bírálatósága körében kialakult, imént ismertetett jogértelmezés felülírására törekedett annyiban, amennyiben többes testrendszer rendelt alkalmazni a közhatalmi szereplőt érő kritika megengedhetőségének eldöntésére. E testrendszer értelmében három feltétel együttes megvalósulása esetén minősülhet valamely kritikus megjegyzés a szólás- szabadság keretei közé illeszkedő, megengedett bírálatnak. A kritika 1) nem sértheti a közhatalmi szereplő méltóságát, valamint a személyiségi jogait csak 2) szükséges és arányos mértékben és 3) méltányolható közérdekből korlátozhatja.

E három teszt közül kettővel szemben nem merülnek fel kifogások, hiszen a szükségesség/arányosság, illetve a méltóságvédelem a közhatalmi szereplők bírálhatóságának és kritikaturési kötelezettségének eddig is garanciális elemeit képezték. A személyiségi jogok védelmének „méltányolható közérdekből” történő korlátozása azonban kétségeket ébreszt, mert túlzottan széles körben és alkotmányos kapaszkodók meghatározása nélkül engedi meg a vélemény szabad nyilvánítására irányuló jog korlátozását. Az Alkotmánybíróság osztotta ezt a kétséget és a 7/2014. (III. 7.) AB határozatban megállapította, hogy a „méltányolható közérdekből” fordulat alkotmányosan nem indokolható többletfeltételt támasztana a politikai, közéleti véleményszabadság gyakorlása elé²⁴. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy alkotmányosan nem írható elő „közlebebről nem körülírható „közérdeknek”, még kevésbé a közérdek „méltányolható” voltának” igazolása ahhoz, hogy a „közszereplők bírálhatóságára másoknál lényegesen szélesebb körben nyíljon lehetőség”²⁵. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság megsemmisítette az új Ptk. által a közhalmai szereplők bírálata megengedhetőségének elődöntésére bevezetni tervezett teszrendszer ezen elemét²⁶.

Az új Ptk. e rendelkezésének a gyakorlati alkalmazása és ezáltal a közhatalmi szereplők bírálhatósága korlátainak a kialakítása a bíróságok feladata lesz. Az Alkotmánybíróság határozatának ismeretében erősen remélhető, hogy a kritikai véleménynyilvánítás szabadsága a jövőben sem szűkül.

2. AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG INTÉZMÉNYI GARANCIÁINAK GYENGÍTÉSE

Magyarországon a 2010-es kormányváltás óta gyengültek az információszabadságnak a közhatalom elszámoltathatóságát és a közpénzek nyomon követését szolgáló eszközei. A 2012. január 1-jén hatályba lépett információszabadság törvény kiiktatta az információszabadság addig legfontosabb intézményi garanciáját azáltal, hogy az adatvédelmi biztos intézményét a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósággal (a továbbiakban: NAIH) váltotta fel. A NAIH a kormánytól független autonóm államigazgatási szerv, vagyis nem áll a kormány irányítása vagy felügyelete alatt. A végrehajtó hatalom részét képező NAIH azonban eltér a korábbi intézményi megoldástól, amelynek keretében az adatvédelem a parlament által választott, a végrehajtó hatalomtól teljes egészében független ombudsman feladata volt.

Az Európai Parlament és az Európai Tanács vonatkozó irányelve²⁷ szerint minden tagállamnak gondoskodnia kell arról, hogy az adatvédelmi rendelkezések alkalmazását valamely erre rendelt hatóság felügyelje. Ennek a hatóságnak a feladatai gyakorlása során teljes függetlenségét kell biztosítani. Ennek eldöntése a tagállamokra tartozik, hogy az adatvédelmi hatósági feladatokat parlamenti ombudsman vagy a végrehajtó hatalom részét képező hatóság lássa el. Magyarország tehát nem azáltal került szembe az adatvédelmi irányelv előírásaival, hogy az egyik lehetséges adatvédelmi hatósági megoldásról áttért egy másik, önmagában szintén elfogadható hatósági megoldásra. A közösségi jog sérelmét az idézte elő, hogy a kormány nem tudta megfelelően indokkival alátámasztani az adatvédelmi intézményrendszer megváltoztatását. Magyarország arra vonatkozóan sem tudott meggyőző magyarázatot adni, hogy a jogállásváltás nem sérti az adatvédelmi intézményrendszerrel szemben támasztott teljes függetlenség követelményét. A teljes függetlenség követelményének megsértéseként értékelhető egyebek mellett az, hogy az adatvédelmi intézményrendszerben végrehajtott jogállásváltás együtt járt az addigi adatvédelmi biztos megbízásának idő előtti megszüntetésével. Emiatt az Európai Bizottság kötelezettségszegés megállapítása iránt nyújtott be keresetet Magyarország ellen az Európai Unió Bíróságához annak megállapítása érdekében, hogy Magyarország megszegte az adatvédelmi irányelvből eredő kötelezettségeit.²⁸ Az Európai Unió Bírósága 2014. április 8-án kelt ítéletében²⁹ megállapította, hogy Magyarország megszegte a közösségi jogot azzal, hogy idő előtt megszüntette a korábbi adatvédelmi biztos mandátumát.

A korrupció elleni fellépés sikere szempontjából természetesen nem az a kihívás, hogy a NAIH létrejötte sértheti a közösségi jogot. Ennél sokkal kézzelfoghatóbb problémát okoz az, hogy a NAIH működése nem hordozza magában az információszabadság hatékony védelmének az ígérését. A gyakorlatban problémát okoznak az információszabadság törvény hatósági vizsgálataira vonatkozó rendelkezései, amelyek kivonják ezt a hatósági eljárást a

közigazgatási eljárások általános rendszeréből³⁰. Ennek az a következménye, hogy a NAIH által végzett hatósági vizsgálat során nem érvényesülnek az általános közigazgatási jogi garanciák, amelyek az eljárási határidőket, a fellebbezés vagy éppen a bíróhoz fordulás jogát szabályozzák. Ha a NAIH hatósági vizsgálatot indít például annak megállapítására, hogy valamely közhatalmi szerv jogszerűen kezel személyes adatokat, illetve jogszerűen tart vissza közérdekű adatokat, az információszabadság törvény értelmében két hónap áll a rendelkezésére az eljárás teljesítésére³¹. Arról azonban nem szól az információszabadság törvény, hogy mi történik, ha a NAIH nem végzi el a vizsgálatot két hónap alatt, ahogyan arról sem, hogy ebben az esetben van-e mód bíróságon sérelmezni a NAIH mulasztását. A törvény arról is hallgat, hogy miként lehet jogorvoslatot keresni a NAIH által akár a kéthónapos határidőn belül, akár azt túllépve hozott érdemi döntés megállapításai ellen. Vagyis a NAIH hatósági vizsgálati eljárásában szinte a diszkreciót elérően széles mérlegelési szabadságot élvez, miközben ténykedése vagy mulasztása nem kérhető számon.

3. AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG TÖRVÉNY 2013. ÉVI MÓDOSÍTÁSA

Az Országgyűlés 2013. április 30-án a TI és más civil szervezetek tiltakozása közepette³², ún. kivételes sürgős eljárásban módosította az információszabadság törvényt³³. Az eredetileg megszavazott módosítás két lényeges ponton korlátozta volna a közérdekű adatokhoz történő hozzáférést. Egyrészt kivonni rendelte az információszabadság törvény hatálya alól a „külön törvényben szabályozott tájékoztatási, irat-megismerési, betekintési és másolat-kérelmi eljárásokat”³⁴. Ez az információszabadság törvény alapján igénybe vehető bírói jogorvoslat kizárását eredményezte volna, hiszen az ún. „külön törvények” nem rendelkeznek arról, hogy az adatkérő bírósághoz fordulhatna abban az esetben, ha az adott szerv nem tesz eleget a tájékoztatási, irat-megismerési, betekintési vagy másolatkészítési kérelmének. Az ilyen széles mozgásteret, ennyire nagy értelmezési szabadságot adó jogszabályi rendelkezés rendkívül kockázatos, hiszen ez lehetőséget ad az államhatalomnak arra, hogy valamely mondvasínált „tájékoztatási eljárás” szabályozásával (például: „a közpénzek sorsáról a kormány évente beszámol az országgyűlésnek és kérelemre tájékoztatást ad, ha az nem veszélyezteti a nemzetbiztonságát”), lényegileg kiüresítse a közpénzekre vonatkozó adatok megismerhetőségét garantáló törvényi szabályokat. A másik sokat kritizált módosító rendelkezés azt mondta ki, hogy a „közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítése nem eredményezhet a külön törvényben szabályozott ellenőrző szervek ellenőrzési jogosítványával azonos mélységű és terjedelmű adatbetekintést és adatkezelést”³⁵. Ez a rendelkezés nem tisztázta, hogy konkrétan milyen mélységű adatigénylést nem kell teljesítenie az adatkezelőnek, ami önkényes jogalkalmazáshoz vezethet, és a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog parttalan korlátozását idézheti elő.

A módosítás kimondatlanul is abból indult ki, hogy a közérdekű adatok megismerése és terjesztése az állami szervek privilégiuma³⁶, holott az információszabadság a közhatalom kontrolljának rendes eszközei közé tartozik. Civil szervezetek tiltakozásának hatására³⁷ a köztársasági elnök megvétózta³⁸ az információszabadság törvény módosítását, bár nem kérte annak Alkotmánybíróság általi felülvizsgálatát. Az elnöki vétót követően az országgyűlés, módosított formában, 2013. június 11-én újra elfogadta az információszabadság törvény módosítását. A módosított módosítás³⁹ az eredeti változathoz képest kevésbé szűkíti az információszabadság hatókörét, a szűkítés azonban még így is jelentősen megnehezíti a közhatalmi döntésekre, közpénzek útjára vonatkozó állami adatok megismerését. A végül törvényerőre emelt módosítás nem tartalmazza azt a rendelkezést, amely

kivonta volna az információszabadság törvény hatálya alól a külön törvények által lehetővé tett irat-megismerési, betekintési, tájékoztatási rendelkezéseket, kizárva ezzel egyszersmind azt is, hogy e jogosultságok megtagadása esetén a polgárok bírósághoz forduljanak. A közérdekű adatok megismerhetőségének korlátozása, ha az eredeti elképzelésekhez képest finomított szövegezéssel is, mégis bekerült az információszabadság törvénybe. Az információszabadság törvény 30. §-ának új (7) bekezdése értelmében a „közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, illetve tételes ellenőrzésére irányuló adatmegismerésre külön törvények rendelkezései irányadók.”

Magyarország megszegte a közösségi jogot azzal, hogy idő előtt megszüntette a korábbi adatvédelmi biztos mandátumát.

A módosítás bizonytalan jogfogalmakat tartalmaz, mivel nem állapítható meg, hogy pontosan mit jelent az egyes szervek gazdálkodásának „átfogó, számlaszintű”, illetve „tétéles” vizsgálata. Emiatt nem dönthető el egyértelműen, hogy az adatigénylő polgárok az egyes állami szervek által végzett közpénzfelhasználással kapcsolatos mely adatok megismerésére maradtak jogosultak. Mivel a közérdekű adatok kezelői hivatottak e bizonytalan jogfogalmak értelmezésére, továbbra is adott a lehetőség arra, hogy az adatkezelők a maguk számára előnyös jogértelmezéssel előre nem felmérhető terjedelemben korlátozzák a közérdekű adatokhoz való hozzáférés jogát. Ez önkényes és részrehajló jogalkalmazást idéz elő, ami nem fér össze a jogbiztonság követelményével.

Az információszabadság törvény 30. § (7) bekezdése azt is új rendelkezésként tartalmazta, hogy ha az adatigénylést azért utasítják el, mert az „közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, illetve tétéles ellenőrzésére irányuló adatmegismerésre” irányul, az adatigénylő, jogorvoslat gyanánt, a NAIH-nál hatósági vizsgálat lefolytatását kezdeményezheti. A törvény szövege alapján nem dönthető el, hogy a közérdekű adatok megismerésére irányuló állampolgári igénynek az elutasítása esetén rendelkezésre áll-e a bíróhoz fordulás joga. Elképzelhető olyan értelmezés, miszerint csak a NAIH által nyújtott jogorvoslat kimerítése után lehet bíróhoz fordulni, de az sem zárható ki, hogy egyáltalán nem lehet bíróság elé vinni a megtagadott közérdekű adatkérését, ha a megtagadás oka az, hogy az adatkérés „közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, illetve tétéles ellenőrzésére” irányult⁴⁰.

Az információszabadság törvény módosításának a jogpolitikai üzenete egyértelmű és világos: a közérdekű adatok kezelőinek elegendő az eddiginél szűkebb körben hozzáférést engedni az általuk kezelt adatokhoz. Mindez aligha egyeztethető össze a közérdekű adatokhoz való hozzáférést garantáló, az Alaptörvényben biztosított alapvető joggal.⁴¹

4. ÖSSZEZÉS

A közhatalom átláthatósága és számon kérhetősége szempontjából egyértelműen jelentős visszalépésnek tekintjük az információszabadság számos fontos alkotóelemének a leértékelését. Magyarországon a polgárok ma nehezebben férnek hozzá az általuk fizetett adóból fenntartott közhatalom működésére és az adójuk elköltésére vonatkozó adatokhoz. A hatalom nemcsak a közpénzadatok visszatartását tette könnyebbé a saját maga számára, de a jogalkotás eszközeivel a közbeszéd szabadságát is megnyirbálni törekedett, ám ez a kísérlet nem ment át az Alkotmánybíróság szűrőjén.

Magyarországon a közhatalmi szervek egyre szélesebb körben nyerne felhatalmazást arra, hogy elzárják a működésükre, a közpénzek felhasználására⁴² és a döntéseik indokaira vonatkozó közérdekű adatokat a nyilvánosság elől. Emiatt gyengül a közhatalom átláthatóságát és elszámoltathatóságát biztosító, a társadalom civil szereplői által igénybe vehető eszközök hatékonysága, ami nagyobb teret enged a felelőtlen és nem számon kérhető hatalomgyakorlásnak. Az információszabadság építőköveinek a széthordása közvetlenül veszélyezteti a közhatalom működésének a számon kérhetőségét.

Jegyzetek

- ¹ Az adatvédelmi biztos beszámolója, Budapest, 1998. p. 139. Hivatkozta: Sári János: Alapjogok – Alkotmánytan II. Budapest, Osiris, 2001. p. 166.
- ² A közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. törvény.
- ³ A Ptk. 81. § (2) bekezdése alapján üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó olyan tény, információ, megoldás vagy adat, amelynek nyilvánosságra hozatala, illetéktelenek által történő megszerzése vagy felhasználása a jogosult jogszerű pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekeit sértené vagy veszélyeztetné. További feltétel, hogy az üzleti titok jogosultja megtegye a szükséges intézkedéseket az ilyen adatok titokban tartása érdekében.
- ⁴ A Ptk. 81. § (3) bekezdés értelmében nem minősül üzleti titoknak az állami és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai közösségi támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményvel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli.
- ⁵ http://www.transparency.hu/uploads/docs/ptk_allaspont_tasz_ti_kmon_1109.pdf
- ⁶ A módosítást a 2013. évi XCI. törvény 2. § (1) bekezdés vezette be az információszabadság törvénybe.
- ⁷ A Mavtv. 5. § (1) bekezdése értelmében bármely, Magyarország szuverenitásával, területi integritásával, alkotmányos rendjével, külügyi vagy nemzetközi kapcsolataival, állami szervei illetéktelen külső befolyástól mentes, zavartalan működésének biztosításával, a honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési és bűnmegelőzési tevékenységgel, illetve az igazságszolgáltatási, központi pénzügyi, gazdasági tevékenységgel összefüggő adat minősítéssel védhető, ha az adat nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele károsítja a minősítéssel védhető közérdeket, és az adat nyilvánosságát és arra feljogosított személyen kívüli megismerhetőségét meghatározott ideig korlátozni szükséges.
- ⁸ Az Alkotmánybíróság a 4/2015. (II. 13.) AB határozatában megállapította, hogy „mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség áll fenn annak következtében, hogy a közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adat minősítése esetén a jogalkotó nem biztosította, hogy e nyilvánosságkorlátozással szemben a közérdekű adatok megismeréséhez való alapvető jogot közvetlenül, az adatminősítési

tés tartalmi felülvizsgálatát jelentő eljárás útján érvényesíteni lehessen”. Az Alkotmánybíróság 2015. május hó 31. napjáig terjedő határidőt szabott az Országgyűlésnek arra, hogy a szükséges törvénymódosítást elfogadja. Az alkotmánybírói határozat a jelen cikk kéziratának lezárását követően született, ezért az abban foglaltak elemzésére nem volt lehetőség. A Mavtv.-nyel összefüggésben megjegyzendő, hogy bár annak 13. § (5) bek. értelmében a minősített adatok tekintetében a „bíró – ha törvény másként nem rendelkezik – nemzetbiztonsági ellenőrzés, személyi biztonsági tanúsítvány, valamint titoktartási nyilatkozat és felhasználói engedély nélkül megilleti az ügyelostási rend szerint kiosztott ügyek elbírálásához szükséges rendelkezési jogosultságok gyakorlása”, a bírói gyakorlat mégsem egységes abban a vonatkozásban, hogy a bírót ténylegesen megilleti-e a minősített adat megismerésének a joga. A Fővárosi Ítéltőábla közérdekű adat kiadása iránt indított perben 2012. október 11. napján hozott 2.Pf.21.394/2012/4. szám alatti eseti döntésében rámutatott, hogy a Mavtv. szabályai a polgári bíróság általi felülvizsgálatot nem tesznek lehetővé, ezért a bíróság nem rendelkezik hatáskörrel az adatminősítés körülményeinek vizsgálatára és felülvizsgálatára, kizárólag tudomásul veheti a minősítésre vonatkozó tartalmilag igazolt bejelentésben foglaltakat. Ezzel szemben a Fővárosi Törvényszék a 37.P.20.929/2014. számon közérdekű adat kiadása iránt indított perben elrendelte a 208/KT/KÜM/2012. számú minősített irat eredetben történő beszerzését és az abban szereplő minősített adatnak a bíróság általi, tartalmi megvizsgálását.

- ⁹ 29/2014. (IX. 30.) AB határozat [60] pont.
- ¹⁰ 29/2014. (IX. 30.) AB határozat [72] pont.
- ¹¹ 29/2014. (IX. 30.) AB határozat rendelkező részének 1. pontja. Az Alkotmánybíróság további alkotmányos követelményeket támasztott a közérdekű adatok minősítésével szemben a határozat rendelkező részének 2. és 3. pontjában.
- ¹² 2/2014. (I. 21.) AB határozat [45] pont.
- ¹³ 2/2014. (I. 21.) AB határozat [44] pont.
- ¹⁴ 2/2014. (I. 21.) AB határozat [55] pont.
- ¹⁵ 2/2014. (I. 21.) AB határozat [54] pont első mondat.
- ¹⁶ 2/2014. (I. 21.) AB határozat [54] pont második mondat.
- ¹⁷ A Fővárosi Törvényszék közérdekű adatok kiadása iránt indított perben a 37.P.20.929/2014/11. számú, nem jogerős részítéletében kifejtette, hogy az alperes Miniszterelnökséget terhelte annak bizonyítása, hogy az „adatok kiadása nemzetbiztonsági kockázatot jelentene”.
- ¹⁸ Ilyen közbeszerzési eljárásra a minősített adatot, az ország alapvető biztonsági, nemzetbiztonsági érdekeit érintő vagy a különleges biztonsági intézkedést igénylő beszerzések sajátos szabályairól szóló 218/2011. (X. 19.) kormányren-

- delet adott lehetőséget [ezt a kormányrendelet hatályon kívül helyezte a 276/2014. (XI. 6.) kormányrendelet].
- 19 A per kezdete idején még Nemzetbiztonsági Hivatal.
- 20 A Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.21.749/2010. számú jogerős ítélete
- 21 NATO Beszállítói Információs Honlap. http://www.natotender.gov.hu/aktualis_nato_beszallitoi_ceglista/ [2015.04.01.]
- 22 A rendőrségen működő ún. robotzsaru elektronikus ügyviteli rendszer számos informatikai fejlesztésére 2012–2013 folyamán mintegy 2,2 milliárd forintot költött el a Belügyminisztérium az ország alapvető biztonsági érdekeit érintő, titkos közbeszerzés keretében (http://nol.hu/gazdasag/20131218-elszabadult_a_robotzsaru [2015.04.01.]), de ugyanilyen megfontolások alapján választotta a titkos közbeszerzést a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium az elektronikus útdíj tender esetében, a fővárosi önkormányzat a hajléktalanokat ellátó ún. „fűtött utca” programhoz kapcsolódó fejlesztések, az V. kerületi önkormányzat pedig a Kosuth tér közelében lévő fák kivágása ügyében. http://nol.hu/gazdasag/20131026-fedi_a_jotekony_homaly [2015.04.01.]
- 23 A közhatalmi szereplők kritikátírési kötelezettsége valójában nem annyira a jogszabályok rendelkezéseiből, hanem sokkal inkább az Alkotmánybíróság által kifejlesztett jogértelmezésből vezethető le. Az ezt megalapozó alkotmánybírói ítélezési gyakorlat nyitódarabja a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat volt, amely a közhatalom gyakorló bíráhatóságának büntetőjogi korlátait bontotta le. Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság nem a közhatalom gyakorló méltóságának büntetőjogi védelmét találta alkotmányellenesnek, hanem azt, hogy azt a törvényalkotó a más személyek sérelmére elkövetett méltóságsértő cselekményekkel azonosan széles körben, ráadásul az 1993. évi XVII. törvény által módosított Btk. értelmében súlyosabb büntetési tételek között rendelte büntetni. 7/2014. (III. 7.) AB határozat [68] pont.
- 24 7/2014. (III. 7.) AB határozat [65] pont.
- 25 Az Alkotmánybíróság megvizsgálta és értelmezte e teszrendszer további elemeit is és a határozat 55. pontjában megállapította, hogy az „emberi méltóságból fakadó személyiségvédelem – másoknál szűkebb körben, de – a közéleti szereplők esetében is korlátozhatja a véleménynyilvánítás szabadságát. A szükségességi és arányossági tesztel kapcsolatban az Alkotmánybíróság a határozat 57. pontjában azt fejtette ki, hogy a „közügyekre vonatkozó szólások mindegyike fokozott védelem alá tartozik [ezért] a közhatalmat gyakorló személyek és a közszereplő politikusok esetében a személyiségvédelem korlátozottsága mindenki máséhoz képest szélesebb körben minősül szükségesnek és arányosnak”. A határozat 62. pontjában továbbá arra mutatott rá az Alkotmánybíróság, hogy az emberi méltóság szentsége csak a közhatalom gyakorló „emberi státuszának teljes, nyilvánvaló és súlyosan becsmérlő” tagadását megvalósító, valamint a közhatalom gyakorlóit „nem közéleti tevékenységükkel, hanem magán- vagy családi életükkel kapcsolatban” érintő véleménynyilvánításokkal szemben nyújt védelmet.
- 27 A személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 95/46/EK irányelv [28. cikk (1) bekezdés].
- 28 Lásd C-288/12. sz. ügy. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=125053&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=880384> [2015.04.01.]
- 29 Ítélet a C-288/12. számú ügyben. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=150641&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=625708> [2015.04.01.]
- 30 Információs szabadság törvény 52. § (2) bekezdés
- 31 Információs szabadság törvény 55. § (1) bekezdés
- 32 Lásd http://www.transparency.hu/uploads/docs/nyiltlevel_OGY_final.pdf és http://www.transparency.hu/uploads/docs/nyiltlevel_KIM_infotv.pdf [2015.04.01.]
- 33 Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény módosításáról szóló T/10904. számú törvényjavaslat eredetileg az Országgyűlés elé terjesztett változata itt érhető el: <http://www.parlament.hu/irom39/10904/10904.pdf> [2015.04.01.]
- 34 Lásd az információs szabadság törvény 2. §-ának az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény módosításáról szóló T/10904. számú törvényjavaslat 1. §-a által megállapított (6) bekezdése.
- 35 Lásd az információs szabadság törvény 30. §-ának az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény módosításáról szóló T/10904. számú törvényjavaslat 4. §-a által megállapított (7) bekezdése.
- 36 Erre lehet következtetni a NAIH elnöke által NAIH/1329-2/2013/J számon 2013. május 30-án az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának írt levél egyes megfogalmazásából (az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának ügyszám: AIB/68/2013). Dr. Péterfalvi Attila egyebek mellett azt írja, hogy a „közfeladatot ellátó szervek rendeltetészerű működésének akadályozásán túl a közérdekű adatok megismeréséhez való jog társadalmi elfogadottságát, pozitív megítélését is veszélyeztethetik egyes, nagy mennyiségű közérdekű adataira vonatkozó visszaélősszerű adatigénylések.” A NAIH elnökének levele kizárólag papír alapon állt rendelkezésre, azt a Transparency International Magyarország Alapítvány tette elérhetővé a honlapján. http://www.transparency.hu/uploads/docs/naih_level_0603.pdf [2015.04.01.]
- 37 Lásd http://www.transparency.hu/uploads/docs/KEH_20130502.pdf [2015.04.01.]
- 38 T/10904/11. számú nem önálló iromány: http://www.parlament.hu/iromanyok-elozo-ciklusbeli-adatai?p_auth=82qDgyec&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcpqls%2Fogy_irom.irom_madat%3Fp_ckl%3D39%26p_izon%3D10904%26p_alsz%3D11 [2015.04.01.]
- 39 Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény módosításáról szóló 2013. évi XCI. törvény.
- 40 Ez a vita egyelőre eldöntetlen, az azonban valószínűsíthető, hogy az állami adatkezelők megpróbálják kihasználni az újabb megtagadási okban rejlő tág mozgásteret. A Magyar Államkincstár a Transparency International Magyarország Alapítvány által a 2014. évi országgyűlési választások egyéni jelöltjeinek a kampányköltségeire vonatkozó közérdekű adatok kiadása iránt indított perben egyebek mellett a per idő előttiségére is hivatkozott, mert a Transparency International Magyarország Alapítvány a per megindítását megelőzően nem mérte ki a NAIH hatósági vizsgálatában rejlő jogorvoslati lehetőséget. A Fővárosi Törvényszék a 37.P.22.861/2014/7. számú elsőfokú ítéletében kifejtette, hogy a NAIH általi jogorvoslat nem kötelező előfeltétele a közérdekű adatok kiadása iránti per megindításának. A Transparency International Magyarország Alapítvány 2013. május 28-án kelt levélben kérte a NAIH-ot, hogy alakítson ki hivatalos állásfoglalást arról, hogy az információs szabadság 52. §-ában foglalt hatósági vizsgálat kötelezően kimerítendő jogorvoslati eszközként megelőzi-e a közérdekű adatok kiadására irányuló per megindítását, ám erre a megkeresésre nem érkezett válasz. A NAIH által a „Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 30. § (7) bekezdésének értelmezése tárgyában” elnevezéssel 2014 augusztusában (pontos dátum és ügyirat szám nélkül) kiadott állásfoglalása továbbra sem fogalmaz egyértelműen ebben a kérdésben (az állásfoglalás itt érhető el: http://www.naih.hu/files/Ajanlas30--7_V2.pdf [2015.04.01.]).
- 41 Lásd az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdését („Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”), valamint 39. cikk (2) bekezdését („A közpénzekre és a nemzeti vagyoni vonatkozó adatok közérdekű adatok.”).
- 42 A jelen tanulmány lezárásakor még nem ismert a sportról szóló 2004. évi I. törvény 22. §-ának 2015. január 1-jén hatályba lépett (3a) bekezdésének az információs szabadságra gyakorolt hatása. A módosítás értelmében a sportági szövetségek a magánforrásokból származó támogatásokra irányuló közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismerésére vonatkozó igényeket összeírt adattartalom szolgáltatásával is teljesíthetik. A törvényhozás ugyanakkor azt is lehetővé tette, hogy a szerencsejáték szervezetek a játékosok mértékét csökkentse a sportszervezetnek nyújtott támogatás összegével [lásd a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény 32. §-ának 2015. január 1-jéti hatályos (6) bekezdését].