



A Társaság a Szabadságjogokért véleménye

AZ ELEKTRONIKUS INFORMÁCIÓSZABADSÁGRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY
TERVEZETÉRŐL

Bevezető

Jelen tanulmányunkban az Informatikai és Hírközlési Minisztérium honlapján megjelentetett *Előterjesztés a Kormány részére az elektronikus információszabadságról szóló törvényről (továbbiakban: Eitv, illetve Tervezet.)* c. dokumentumot véleményezzük. A Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) támogatja az elektronikus információszabadságról szóló törvény megalkotását, és rendkívül fontos lépésnek tartja, hogy a nyilvánosság kiterjesztését szolgáló új törvény minél szélesebb területet lefedve, minél hamarabb megszülessen.

Az elektronikus információszabadságról szóló törvény, valamint a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény módosításának koncepciójáról címet viselő (a továbbiakban: Koncepció), a Kormány részére tett előterjesztésre korábban számos észrevételt tettünk. Sajnáljuk, hogy nem csak a TASZ észrevételei nem kerültek be a Tervezetbe, hanem magának a Koncepciónak is elhagyták egyes elemeit. A következőkben így nem csak azokat a rendelkezéseket vizsgáljuk, amelyek bekerültek a törvénytervezetbe, hanem egyes pontokon a hiányosságokra is fel kívánjuk hívni a figyelmet.

Sajnálattal állapítottuk meg, hogy részünkre megküldött Eitv. előterjesztés első oldalán annak ellenére ott szerepel az a megjegyzés, hogy „*az 1992. évi LXIII. törvény 19. § (5) bekezdése alapján NEM NYILVÁNOS 2005. március 10-től számított 20 évig*”, hogy a Tervezet pont az információszabadság alkotmányos alapelveinek kiterjesztésére és gyakorlati megvalósítására törekszik. A nyilvánosság-korlátozás mellett az sem mellékes, hogy a Tervezetben javasolt 30 napos véleményezési határidőt nem biztosította minisztérium, így a TASZ csak komoly késéssel tudja véleményét az IHM-hez eljuttatni – a felkínált 5 napos határidőn belül nem volt módunk javaslataink összefoglalására.

A Tervezetről általánosságban

A Koncepció vizsgálatakor megállapítottuk, hogy az számos fontos részletét tárgyalta az információszabadság érvényesüléséhez szükséges jogi környezetnek. Ugyanakkor, mint azt korábban is jeleztük, a közérdekű adatok megismerésének nem egy olyan akadálya van, melyet sem a Koncepció, sem jelen Tervezet nem érint, annak ellenére, hogy e kérdések is jogszabályi rendezést igényelnének. Sajnos a helyes megközelítés ellenére a Tervezet az általa szabályozni kívánt kérdésekben is számos hiányossággal küzd.

A Tervezet egyes személyekre feladatokat bíz, azonban nem vázol fel semmilyen felelősségi és szankciórendszert a törvényben meghatározott feladatok ellátásához kapcsolódóan. A jelenleg hatályos szabálysértési, illetve büntetőjogi szabályok álláspontunk szerint nem alkalmasak arra, hogy az elektronikus információszabadság valóban érvényesüljön. A Tervezet szintén nem bővelkedik az egyes köteleességek végrehajtására megszabott határidőkben, így a kötelezettségek esetleges elmulasztása nem szankcionálható.

Rendkívül fontosnak tartjuk a bírósági határozatok nyilvánosságára vonatkozó részt a 23-24.§-okban meghatározott módosításokkal együtt. A Tervezet rendelkezései eddig példa nélkül álló mértékben járulhatnak hozzá a bírósági eljárások nyilvánosságához és a jogismeret erősítéséhez.

A Tervezetről részletesen

Első rész

1.§

Jelen §-ban nem csak a közérdekű, hanem a közérdekből nyilvános adatokat is meg kellene nevezni, ez lenne összhangban a Tervezet további szakaszaival.

Második rész

6.§

Az az előírás, mely szerint a *„közzétett adatok a közzétételt követő két évig a honlapról nem távolíthatóak el”* indokolatlanul rövid határidőt állapít meg. Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 15/A.§-a például azt írja elő, hogy *„honlapon történő közzététel esetén legalább öt évig biztosítani kell az adatok hozzáférhetőségét”*. Az Eitv. esetében is a legalább ötéves időtartamot találnánk megfelelőnek.

7.§

Fontosnak és pozitívnak tartjuk, hogy az Eitv. kimondja, hogy az adatok közzététele nem érinti a hagyományos, ill. az elektronikus adatigényléssel kapcsolatos kötelezettségeket.

8.§

Az (5) bekezdésben a „számszerűségében vagy mennyiségében jelentős” meghatározás túl tág teret enged az adatfelelős mérlegelésének. Jogszabályban szükséges rögzíteni (akár az Eitv-ben, akár az Eitv 25.§ alapján kiadandó rendeletben), hogy amennyiben az összes adatigénylésnek 10%-át kiteszi az adatok egy bizonyos körének az igénylése, akkor az adatoknak azt a csoportját fel kell venni az adatfelelős által évente felülvizsgált közzétételi listára.

9.§

Az (1) bekezdésből nem derül ki egyértelműen (csak az indokolásból), hogy a „közérdekű adatokat tartalmazó honlapjainak, adatbázisainak, illetve nyilvántartásainak adatai” mit jelentenek. Magukat az egyes adatokat, vagy csak az azokat tároló adatbázisok, nyilvántartások főbb jellemzőit tartalmazza a központi elektronikus jegyzék? Szintén nem egyértelmű, hogy a nyilvántartásokba a hagyományos, nem elektronikus nyilvántartások is beletartoznak-e. Ezt a kérdést pontosítani szükséges.

10.§

A közérdekű adatok feldolgozására, hasznosítására vonatkozó rendelkezések jelentik a tervezet leggyengébb pontját. A 10.§ jelen formájában az információs szabadságra nézve súlyos veszélyeket rejt magában. A közérdekű hasznosítás lényegesen tágabb fogalom, mint a közérdek szolgálata. Közérdekű hasznosítás lehet már magában az is, ha valaki egy szerződés révén több pénzt keres és így több adót fizet, és így szolgálja a közt. Tehát **a hasznosítás gyakran egyáltalán nem jelent semmilyen szolgáltatást. Jelen § nem tisztázza azt sem, hogy kiinduló közérdekű adatokhoz mindenki hozzáférhet, és csak egy adott tevékenységtől tilt el másokat a kizárólagos hasznosítás szerződés, vagy pedig eleve mindenkit elzár egy ilyen szerződés az alkotmányos jogainak gyakorlásától.** Szintén tisztázatlan, hogy a hasznosításra irányuló szerződést mikor köthet a közfeladatot ellátó szerv. **Mi alapján dönthető el, és ki dönt arról, hogy „e kizárólagos jogok biztosítása nélkül a hasznosítás adott, a közérdeket szolgáló módja nem valósítható meg” ? Mit jelent a „nem valósítható meg” kifejezés?** Hiszen lehetetlen szolgáltatásra már a rómaiak sem kötöttek szerződéseket, minden másnak pedig meg lehet határozni az árát. A törvénynek ezt az árat kellene meghatároznia, vagy pedig azt szabályozni, hogy ki határozhatja meg ezt az árat. Erre vonatkozó elképzelést nem tartalmaz sem a Tervezet, sem az indokolás.

Álláspontunk szerint, amennyiben a Parlament elé beterjesztendő törvényjavaslatban fennmarad a kizárólagos szerződésekre vonatkozó szabály, akkor elengedhetetlen, hogy az Eitv. rögzítse, hogy ilyen monopoljogot biztosító szerződést milyen koncessziós jellegű

szabályok alapján lehet megkötni. A szerződést kötő közfeladatot ellátó szervezetek kötelességük kell legyen azt megvizsgálni, van-e olyan személy vagy szervezet, amely a kizárólagosság biztosítása nélkül is elvállalja feladatot, hiszen így is elképzelhető, hogy valaki profithoz jut és ezért megéri neki a szerepvállalás, vagy pedig eleve nem is profitorientált szervezetről van szó. A koncessziók kapcsán pedig fontos arra is tekintettel lenni, hogy a közérdekű adat fogalma nem sorolható be a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény hatálya alá, hiszen közérdekű adatnak nincsen tulajdonosa, és az Alkotmány 61.§-nál fogva közérdekű adatok kezelése nem lehet „*kizárólagosan az állam vagy az önkormányzat hatáskörébe utalt tevékenység*”.

A 10.§ felveti annak a lehetőségét is, hogy közérdekű adatok adatkezelői kifejezetten azért fognak közvetve vagy közvetlenül általuk alapított, ill. a befolyásuk alatt álló szervezetekkel kizárólagos szerződéseket kötni, hogy így akadályozzák meg azt, hogy közérdekű adatokhoz bárki hozzáférjen és azokat szabadon terjessze. A Társaság a Szabadságjogokért ezen okokból a 10.§-t elhagyni javasolja.

Harmadik rész

11.§

Jelen § egy régóta hiányzó szabályt vezet be a magyar jogrendszerbe, a TASZ ezért üdvözli a jogalkotás nyilvánosságát biztosító rendelkezéseket. A szabályozás pontosítása érdekében ugyanakkor álláspontunk szerint néhány apró módosításra van szükség. Az (1) bekezdésben nem csak a végrehajtási jogszabály koncepciójának a közzétételét kellene előírni, hanem minden jogszabályi koncepcióra kötelezővé kellene tenni ezt a szabályt.

A (3) bekezdésben foglalt rendelkezés értelme sajnos nem világos előttünk. Amennyiben jogszabálytervezetről van szó, úgy egy, a jövőben mindenkire vonatkozó norma tervéről beszélhetünk, amelyet a Magyar Közlönyben fognak kihirdetni. Ha pedig valami közérdekű adatnak számít, akkor a jogszabálytervezetek és az ahhoz kapcsolódó egyéb dokumentumok – az Adatvédelmi törvény szabályaival összhangban – biztosan ebbe a körbe tartoznak. Az Eitv. pedig pont arról szól, hogy a közérdekű adatok jelentős részét mindenki számára külön igénylés nélkül hozzáférhetővé kell tenni. A Magyar Köztársaság különösen fontos honvédelmi, nemzetbiztonsági, pénzügyi vagy külügyi érdekeinek védelmére pedig kiválóan alkalmasak az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvénynek az állam- és a szolgálati titokra vonatkozó rendelkezései, így megfelelő minősítési eljárás után valóban nem szabad nyilvánosságra hozni ezeket az adatokat. **Minősítés hiányában azonban értelmetlen ez a rendelkezés, így elhagyni javasoljuk.**

A 11.§ (4) bekezdése sajnos nincs teljesen összhangban az Alkotmány 25. § (1) bekezdésével, mely kimondja, hogy „törvényt a köztársasági elnök, a Kormány, minden országgyűlési bizottság és bármely országgyűlési képviselő kezdeményezhet.” Az Eitv. ezzel szemben csak azt szabályozza, hogy „a közzétételről a jogszabálytervezetet előkészítő minisztériumot vezető miniszter gondoskodik”. **Abban az esetben tehát, ha nem a Kormány kezdeményezi a törvényt, akkor a jogalkotás nyilvánosságának követelménye nem teljesül.** Szintén nem derül ki ebből a rendelkezésből, hogy egy több minisztérium által előkészített tervezet esetében mely minisztérium lesz a közzétételért felelős.

Az (5) bekezdés tekintetében a **6.§** kapcsán kifejtetteket tartjuk fent.

12.§

A § utolsó (jelenleg a (6)) bekezdésében fontosnak tartjuk, hogy a jogalkotó az észrevételekről és az elutasításokról szóló összefoglaló közzétételére ésszerű határidőt szabjon. Különben semmi nem garantálja azt, hogy a jogszabály előkészítője valaha is eleget tesz ennek a kötelezettségének. *(A § bekezdéseinek számozása hibás.)*

13.§

A d) pontban rögzített közzétételi kötelezettséget indokolatlanul szűknek tartjuk. A bizottsági ülések közül igen nehéz kiválasztani, hogy melyek azok, amelyeken kizárólag egy-egy adott törvényjavaslattal foglalkoznak a képviselők. Gyakran egy miniszter vagy más állami tisztségviselő meghallgatásakor merülnek fel törvényhozással kapcsolatos kérdések. Amennyiben az adott bizottság nem zárt ülést tart, véleményünk szerint semmi nem indokolja, hogy a nyilvánosság elől elzárják a bizottsági ülések jegyzőkönyveit, illetve az azokhoz kapcsolódó egyéb dokumentumokat. **Javasoljuk, hogy minden, a sajtó számára nyilvános bizottsági ülés teljes anyaga, beleértve a jegyzőkönyvön kívül tárgyalt dokumentumokat, legyen a nyilvánosság számára ingyenesen és korlátozástól mentesen az Országgyűlés honlapjáról elérhető.**

14-16.§

A Magyar Közlöny ill. a Hatályos Jogszabályok Elektronikus Gyűjteménye szövegének korlátozásoktól mentes megismerését biztosítandó szükséges lenne ezeken a helyeken a **17.§ (1)** bekezdésének szabályait megfelelően megismételni. A 14.§ (4) bekezdésében pedig azt kellene rögzíteni, hogy azzal együtt, hogy a másolat formátuma többszörözés során is biztosítja a módosítás elleni védelmet, nem szabad semmilyen módon a magát a többszörözést meggátolni, **azok tartalma akár elektronikusan, akár más módon**

bármilyen korlátozástól mentesen, szabadon terjeszhető. Úgy gondoljuk, hogy az indokolás szövegében az „*Adobe Acrobat szoftveren alapuló megváltoztatás elleni védelem*” csupán szemléltetés céljából szerepelhetett, ilyen konkrét meghatározás a technológia semlegesség és a versenysemlegesség követelményének nem felelhet meg.

Negyedik rész

19.§

A § (3) bekezdését lenne szükséges pontosítani. Mind a polgári, mind a büntető eljárásokban a hatályos törvények szerint **minden ítélethirdetés nyilvános.** A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 239. § (1) bekezdése szerint „A tárgyalást nyilvánosan kell folytatni, ha a zárt tárgyalás indoka megszűnt. (2) **A bíróság a tárgyaláson hozott határozatát akkor is nyilvánosan hirdeti ki, ha a tárgyalásról a nyilvánosságot kizárta.**” A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 5. § (3) bekezdése szerint „**A bíróság a tárgyalás során hozott határozatát nyilvánosan hirdeti ki.**”

Mivel az ítélethirdetések nyilvánosak, azokon bárki jelen lehet, arról bárki beszámolhat, így nem indokolt a kihirdetett ítéletek között különbséget tenni.

Ami a Tervezetből kimaradt

Sajnos nem szerepel a Tervezetben a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos feladatok ellátásáért felelős személyek kinevezése. Ezen felelősök kinevezése pedig nagyban hozzájárulna az Eitv-ben foglaltak megvalósulásához.

Úgy véljük, hogy a Legfelsőbb Bíróságnak nem csak a 2006. január 1-e után született ítéletei rendelkeznek kiemelkedő jelentőséggel, hanem a 2006. előtti ítéletek is. Lehetőség szerint ezeket az ítéleteket is elérhetővé kell tenni anonimizált formában.

Bár a Tervezet erre vonatkozó szabályozást nem tartalmaz, de meggyőződésünk, hogy szintén mindenki számára szabadon elérhetővé kell tenni a Legfelsőbb Bíróság által kibocsátott **elvi bírósági határozatokat, jogegységi határozatokat, illetve az irányelveket, elvi döntéseket és a kollégiumi állásfoglalások** közül azokat, amelyeket eltérő iránymutatást tartalmazó jogegységi határozat híján továbbra is alkalmaznak a bíróságok.

Az Alkotmánybíróság működését várhatóan új törvény fogja szabályozni (T/4487. számú törvényjavaslat az Alkotmánybíróságról). Sem a hatályos az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.), sem az új Abtv. nem szabályozza azt, hogy a nyilvánosság milyen módon szerezhet bármilyen információt a folyamatban lévő ügyekről. A TASZ úgy véli, hogy az Alkotmánybíróság által gyakorolt normakontroll közügy. A köz érdeklődésére tart számot az, hogy mely jogszabályok mely szakaszait, milyen indokokkal támadtak meg a testület előtt, és ebből kifolyólag mely törvényhelyet megerősítő vagy megsemmisítő döntés várható az Alkotmánybíróságtól. Az Abtv. nem is korlátozza az alkotmánybírósági eljárásra tekintettel a közérdekű adatokhoz való hozzáférést.

Meggyőződésünk, hogy közérdekű adat az, hogy az Alkotmánybíróság előtt lévő ügyekben mely normák vonatkozásában terjesztettek be indítványokat. **A megtámadott normák listájának és az indítványok beérkezése időpontjának** (a testület honlapján való) **nyilvánosságra hozatalával** nem sérülne sem az Alkotmánybíróság függetlensége, sem az indítványozó személyhez fűződő jogai, viszont a jogkereső állampolgároknak hasznos információul szolgálna. A támadott normákról tudomásunk szerint az Alkotmánybíróság jelenleg is rendelkezik nyilvántartással, így a nyilvánosságra hozatal és az állandó frissítés technikailag könnyen megvalósítható.

Meggyőződésünk továbbá az is, hogy **az Alkotmánybíróság elé került indítványok tartalma szintén közérdekű adat**. Az alkotmánybírósági indítvány az államigazgatási eljárásban felmerülő indítványoktól eltérően olyan beadvány, melynek esetleges hatása nem csupán az indítványozóra terjed ki, hanem az egyes törvényhelyek, jogszabályok megsemmisítése folytán a magyar jogrendszer minden jogalanyára. Az indítványok anonimizált formában való nyilvánosságra hozatala nem sértené az indítványozó érdekeit, nem tántorítana el jövőbeni indítványozókat attól, hogy az Alkotmánybírósághoz forduljanak. Mint ahogy az Alkotmánybíróság is utal rá: „[a] nyilvánosság, a közhatalom demokratikus működésének a próbája. A közérdekű adatok megismerhetősége tehát a közhatalom, a közügyek intézésének áttetszőségét, mint alapvető demokratikus intézmény garantálását is jelenti. A közérdekű adatok nyilvánossága és az azokhoz való hozzáférhetőség ezért az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált demokratikus jogállamiság alapvető alkotmányos biztosítéka.” (34/1994. (VI. 24.) AB határozat) Az Alkotmánybíróság által gyakorolt hatalom közhatalom, így a nyilvánosságot a hatalom gyakorlásának ebben a körében is biztosítani kell.

Mivel az alkotmánybírósági indítvány alapján elindított normakontroll mindannyiunk életére hatással lehet, álláspontunk szerint érdemes lenne felvetni az indítványozók nevének megismerhetőségét is. A nem közszereplő indítványozók nevének nyilvánosságra hozatala ügyében további vitát tartunk szükségesnek, álláspontunk szerint azonban a közszereplő

indítványozóknál ez a kérdés nem merülhet fel: az ő esetükben a nyilvánosságnak véleményünk szerint joga van megtudni, hogy milyen ügyben, milyen tartalmú indítvánnyal fordultak az Alkotmánybírósághoz.

Budapest, 2005. április 19.

Földes Ádám s.k.
Adatvédelmi Programvezető

Dénes Balázs s.k.
Elnök

Társaság a Szabadságjogokért