

A Transparency International Magyarország, a Társaság a Szabadságjogokért és a K-Monitor Közhasznú Egyesület a Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés elnevezésű nemzetközi kezdeményezés keretében teendő vállalásairól szóló akciótervvel kapcsolatos álláspontja

A Transparency International Magyarország, a Társaság a Szabadságjogokért és a K-Monitor Közhasznú Egyesület a Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés elnevezésű nemzetközi kezdeményezés keretében teendő vállalásairól szóló akcióterv tervezetével (a továbbiakban: tervezet) összefüggésben továbbra is sajnálatosnak tartja, hogy korábbi javaslataik – minősített adatok bírói kontrollja, üzleti titok szabályozás, kormány-előterjesztések tervezeteinek nyilvánossága, stb. – nem kerültek figyelembevételre.

Rámutatunk arra is, hogy a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV.6.) kormányhatározatra történő utalás nehezíti a tervezetben foglalt értelmezhetőségét, hiszen az említett kormányhatározatban foglalt feladatok teljesítésére megállapított határidők eredménytelenül teltek el.

Az alábbiakban egyrészt kifejtjük a www.kormany.hu kormányzati portálon közzétett akcióterv egyes pontjaival kapcsolatos álláspontunkat (I.), illetve az OGP akciótervben foglalt vállalásokkal kapcsolatos korábbi javaslatainkat fenntartva a tervezetből kimaradt, de általunk továbbra is szükségesnek tartott vállalásokat (II.), végül összefoglaljuk az egyeztetésekkel kapcsolatos tapasztalatainkat (III).

I. A közzétett OGP akciótervben foglaltakkal kapcsolatos javaslatok

1. Költségvetési adatok nyilvánosságának javítása

Egyértelmű megfogalmazása szükséges annak, hogy a költségvetési számadatokat nemcsak a költségvetési év elején és végén, hanem a költségvetésben előállt valamennyi változtatás esetén is szükséges grafikus formában megjeleníteni és nyers adatok formájában nyilvánosságra hozni. Továbbra is úgy gondoljuk, hogy valódi előrelépést az jelenthetne, ha a törvény a költségvetési szervek számára általában előírná költségvetésük ilyen módon történő közzétételét.

2. Közbeszerzési adatok kereshetőségének javítása

A Kormány által javasolt változtatások (melyek egy része időközben megvalósult, tehát nem tekinthető új vállalásnak) mellett különösen fontosnak tartjuk, hogy az adatok akár egyben, akár szűrés eredményeként adatbázis formájában letölthetők legyenek, ahogy az például az a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, illetve a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal honlapján már gyakorlattá vált. Szükségesnek tartjuk továbbá, hogy az ajánlattevőkről (konzorciumok tagjairól, közös ajánlattevőkről) is tartalmazzon azonosítót a közbeszerzési adatbázis (pl. adószám), illetve hogy az eddiginél jóval fokozottabb figyelmet fordítsanak a hirdetmények Közbeszerzési Hatóság általi ellenőrzésére. A Közbeszerzési adatok kereshetőségének javításán túl szükségesnek tartjuk az elektronikus közbeszerzési rendszer kialakítását, és bevezetését.

3. A köztulajdon hasznosítására és a közpénzek felhasználására kötött szerződések nyilvánosságának erősítése

Ezen pont akciótervbe foglalását üdvözlendőnek tartjuk, azonban nem látjuk az érvényesülése biztosíthatóságát mindaddig, amíg a jogalkotó megnyugtató módon nem rendezi a már sokat hangoztatott üzleti titok fogalmának szabályozását. A hatályos Ptk. kivonja az üzleti titok alkalmazási köréből a közpénz felhasználásával összefüggő adatot (81. § (3) bekezdés), azonban az új Ptk.-ra vonatkozó törvényjavaslat nem tartalmaz ilyen rendelkezést. Ezért javasoljuk, hogy a bármely forrásból származó közpénz felhasználásával összefüggő adat – akár az infoszabadság törvény, akár a Ptk.-ra vonatkozó törvényjavaslat megfelelő módosításával – továbbra is minősüljön közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatnak.

Továbbra is fontosnak tartjuk, hogy a közvagyon hasznosítására és a közpénzek felhasználására kötött szerződéseket egy központi adatbázisban, illetve honlapon is kötelezően közzé kelljen tenni. Különösen fontos ez azért, mert jelenleg a közadattár oldalon sem érhető el számos központi és önkormányzati intézmény tevékenységéről semmilyen információ, az ott közzétett adatok jelentős részben hiányosak, hibásak vagy elavultak. Ezért a szabályossági ellenőrzések kiterjesztésén túl álláspontunk szerint szankció kilátásba helyezése is szükséges a nyilvánosság biztosításához. A szerződéseket az adatbázisban olyan módon kell közzétenni, hogy abban keresni, illetve szűrni lehessen a szerződés tárgyára, időpontjára és ellenértékére.

- a) A vállalás ezen pontjában foglaltakon felül annak garantálása érdekében, hogy a köztulajdon hasznosítására irányuló és a közpénzek felhasználásával kötött szerződések valóban közzétételre kerüljenek, a kötelezettségüket elmulasztó szervek vonatkozásában szankció előírását tartjuk célszerűnek.
- b) Az önkormányzati vagyonhasznosítási és beszerzési ügyben tartott nyílt ülésekkel kapcsolatban megjegyezzük, hogy ezen vállalás teljesüléséhez módosítandó a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 46. § (2) bekezdés c) pontja. A hivatkozott jogszabályhely arról szól, hogy ellentétben a főszabályt rögzítő 46. § (1) bekezdéssel – mely szerint a képviselő-testület ülése nyilvános – a képviselő-testület „zárt ülést rendelhet el a vagyonával való rendelkezés esetén, továbbá az általa kiírt pályázat feltételeinek meghatározásakor, a pályázat tárgyalásakor, ha a nyilvános tárgyalás az önkormányzat vagy más érintett üzleti érdekét sértené”. Ezen a ponton is megjegyezzük, hogy vállalkozások

üzleti titkát jogosan védendő érdekek tartjuk természetesen, de a jelenleg még hatályos Ptk.-beli megszorítással.

- c) A helyi közhatalom gyakorlásával kapcsolatos felelősséget, átláthatóságot érvényesítendő szükségesnek tartjuk az önkormányzati rendeletek honlapon történő közzétételének kötelezővé tételét, csakúgy, mint a nyilvános képviselő-testületi ülések jegyzőkönyveinek kötelező megjelentetését. Figyelemmel a több mint húsz éves önkormányzatiságra, valamint az információs társadalom követelményeire e kötelezettségek teljesítését semmilyen érv nem kérdőjelezheti meg.

4. A korrupció megelőzéssel és integritással kapcsolatos ismeretek elterjesztése körében üdvözljük, hogy az akciótervben foglalt képzések magukban foglalják az információs szabadsággal kapcsolatos képzést is. Ezzel kapcsolatos korábbi javaslataink azon a tapasztalaton alapultak, hogy gyakori, hogy közfeladatot ellátó szervek dolgozói nem ismerik fel, hogy közérdekű adatigényléssel állnak szemben vagy nincsen tudomásuk közzétételi kötelezettségeikről. Ezen a területen fontos, hogy a kormányzat felkészítse azokat a dolgozókat, akik feladatkörükből eredően rendszeres kapcsolatot tartanak állampolgárokkal vagy közérdekű adatokat kezelnek. Ugyanígy fontos az igazságszolgáltatásban dolgozók továbbképzése ezen a területen.

II. További javasolt vállalások

1. Párt- és kampányfinanszírozás

A tervezetnek érdemben foglalkoznia kell a párt- és a kampányfinanszírozást meghatározó korrupció elleni fellépéssel. A Kormány ezért vállaljon kötelezettséget arra, hogy az Országgyűlés 2013. tavaszi ülészakára törvényjavaslatot nyújt be az átlátható és számon kérhető kampányfinanszírozás megteremtése érdekében. A törvényjavaslat vegye figyelembe a parlamenti pártok által 2012. április hónapban aláírt nyilatkozatban foglaltakat.

2. A minősített adatokra vonatkozó szabályozással kapcsolatos aggályok

A minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) mielőbbi újraszabályozását sarkalatos kérdésnek tekintjük. A közérdekű adatok nyilvánosságának a legerősebb korlátját az adatok minősítése jelenti, miközben a minősítés felülvizsgálata csak igen korlátozott körben lehetséges és annak kezdeményezésére az állampolgárok nem jogosultak. Jelenleg a minősítők bármilyen közérdekű adatot titokká minősíthetnek, ennek egyetlen érdemi korlátja az, hogy a minősítéssel védhető közérdeket kell igazolnia a minősítőnek. A felülvizsgálati rendszer fogyatékosai között említhető, hogy az esetlegesen indokolatlan és jogszerűtlen minősítésekkel szemben nem áll az állampolgárok rendelkezésére valódi jogorvoslati rendszer, ugyanis bírósági úton nem kezdeményezhetik a minősítés indokoltságának tartalmi felülvizsgálatát. A Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság titokfelügyeleti hatósági eljárása nem hozzáférhető az adatigénylők széles köre számára és az csak a nemzeti minősített adatra vonatkozik. Továbbá ügyfél státusz hiányában nem is tekinthető valódi jogorvoslatnak. Súlyosbítja a problémát, hogy mindezekkel párhuzamosan a NAIH elnökének jogköre is jelentősen szűkült a minősített adatok

tartalmi felülvizsgálata terén (pl. iratbetekintési jog hiánya). Ezért kiemelkedő fontosságú, hogy a jogalkotó teremtsen meg a lehetőséget arra, hogy bármely polgár kezdeményezhesse az adat minősítésének bíró által történő felülvizsgálatát azzal, hogy a bíró a minősítés szükségességét és indokoltságát, vagyis a minősített adat tartalmát is elbírálhassa.

Az adat minősítésének minél szűkebb körre szorítása érdekében javasoljuk, hogy a nagyobb adatgazdák számára a minősítés mikénti alkalmazására nézve is kerüljön sor képzésekre.

A minősített adatok körében azt is javasoljuk, hogy a kormány az alárendeltségébe tartozó adatgazdákra irányadóan dolgozzon ki iránymutatást („guideline”-t), amely kimondaná, hogy nem indokolt a büntetőjogi feljelentési joggal élni olyan esetben, amikor a minősített adat nyilvánosságára hozatalának eredményeként a közérdek sérelme miatt eljárás indításának van helye. Például nem indokolt a minősített adatot nyilvánosságra hozó személlyel szemben büntetőeljárást kezdeményezni akkor, ha az adott adat közpénz rosszhiszemű felhasználásának leplezése miatt került minősítésre és emiatt a minősítő, illetve a közpénz felhasználását elrendelő ellen indul eljárás.

3. Egységes szabályok a nemzeti vagyona vonatkozóan

A közpénzek nyomon követhetőségének érdekében olyan egységes jogszabályi környezet kialakítása, mely az Alaptörvény 39. cikke (2) bekezdésével összhangban biztosítja a közvetett állami és önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok vagyonának átláthatóságát, annak érdekében, hogy a megváltozzon az a jelenlegi bírói gyakorlat¹, amely a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó szabályok megszorító értelmezésének tilalmával szemben a közvetett állami tulajdonú gazdálkodó szervezeteket nem tekinti közfeladatot ellátó szervezeteknek.

III. Az egyeztetési folyamattal kapcsolatos megjegyzéseink

Üdvözljük, hogy az OGP akcióterv kialakítása civil szervezetek bevonásával történt. Ugyanakkor jelezzük, hogy a 2012 nyara óta tartó egyeztetések során megállapított határidők nem valósultak meg. Megjegyezzük, hogy a folyamat során, abban annak kezdetétől részt vevő civil szervezetek a Minisztérium kérésének megfelelően hosszabb, részletes észrevételeket és konkrét, akár egy az egyben beilleszthető, lényegre törően megfogalmazott vállalásokat is benyújtottak. Sételmezzük, hogy a javaslatok kezelése, elfogadása számunkra nem nyomon követhető. Elfogadjuk, hogy a minisztérium döntési jogkörébe tartozik, hogy mely javaslatokat milyen terjedelemben fogad meg. Azt azonban nem tudjuk elfogadni, hogy az egyeztetések folyamán egyszer sem kaptunk reakciót az írásbeli javaslatunkra, így nem derül ki számunkra, hogy mely felvetésünk milyen indokok miatt nem került beépítésre az akcióterv soron következő szövegváltozatába. Úgy véljük, hogy a civil szervezetek ajánlásainak elfogadására,

¹ http://tasz.hu/files/tasz/imce/2010/kuria_vertes.pdf

illetve elvetésére vonatkozó minisztériumi döntésnek átláthatónak, az alapul fekvő indokoknak megismerhetőnek kell lenniük. Ez a jövőben történő együttműködést is hatékonyabbá, eredményesebbé tehetné. Ezen túlmenően, bár az akciótervben foglalt témákkal egyetértünk, de a konkrét vállalások nagy része esetében hiányoljuk a garanciákat azok tényleges megvalósulására. Úgyszintén hiányoznak a számonkérhetőség és a kikényszeríthetőség biztosítékai.

Budapest, 2013. január 30.