

MELLÉKLET

(A K-MONITOR ÉS A TASZ JAVASLATAI
MAGYARORSZÁG OGP-CSATLAKOZÁSÁHOZ SZÜKSÉGES VÁLLALÁSOKRA)

Kevesebb Titok

Az Országgyűlés 2009. december 14-én fogadta el a minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvényt (továbbiakban: Mavtv.) törvényt, amely az állam- és szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény által szabályozott tárgykörre vonatkozó új jogi rendelkezéseket határozza meg. A titkosításra vonatkozó jogi szabályok kiemelkedő jelentőségűek, hiszen ezek jelentik az Alaptörvény VI. cikkének (2) bekezdésében biztosított közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog legsúlyosabb korlátozását. Álláspontunk szerint a törvény súlyos fogyatékoktól szenved: egyes elemei alkotmányellenes módon korlátozzák a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogot és ellentételesek annak alkotmánybírói értelmezésével.

A törvény szakított a titkoszályozás korábbi modelljével, ahol az adat titokká minősítéséhez az volt szükséges, hogy az adat

- (1) a titokköri jegyzék valamely elemébe tartozzon, és
- (2) minősítési eljárás alapján a minősítő megállapítsa, hogy
- (3) az érvényességi idő lejárta előtti megismerhetővé tétele közvetlenül sértené vagy veszélyeztetné a törvényben felsorolt érdekeket.

Az Mavtv. a három feltétel közül csak kettőt őrzött meg: a minősítésre jogosult a törvényben meghatározott eljárásban azt az adatot minősítheti titokká, amelynek illetéktelenek kezébe kerülése minősítéssel *védhető közérdek* sért. A titokköri jegyzéknek való megfelelés a minősítésnek már nem feltétele az Mavtv.-ben. Ez önmagában nem okozna alkotmányellenességet, ám a törvény az így kiiktatott garancia helyébe nem állít a minősítő lehetőségeit korlátozó más törvényi biztosítékot. Ez pedig álláspontunk szerint a közérdekű adatok megismeréséhez való jog aránytalan, alkotmányellenes korlátozásához vezet. Az Alkotmánybíróság egy döntésében elvi élel rögzítette, hogy

„a közérdekű adatok megismerésének alapjoga közvetlenül és lényegesen sérül a minden törvényi garanciát nélkülöző, teljesen szabad belátáson alapuló titkosítási felhatalmazással.” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat]

Nem szerepel a törvényben olyan korlát, amely alapján tilos lenne a minősítés a nyilvánosságra hozatal megakadályozása vagy késleltetése, jogszabálysértés vagy adminisztrációs hiba, illetve a hatékonyság hiányának leplezése, a verseny elkerülése, vagy valamely személy vagy szervezet jó hírnevének védelme érdekében; nincs a törvényben olyan korlát, amely megtiltaná az olyan adat minősítését, melynek hozzáférhetővé tételéhez, nyilvánosságához nyilvánvalóan nyomósabb közérdek fűződik, mint a minősítéssel védett közérdek. Az állampolgároknak sincs lehetősége a minősítés indokoltságának tartalmi felülvizsgálatát kezdeményezniük.

Ezek a korlátok a törvényjavaslat eredeti szövegében szerepeltek, a titokköri jegyzék elmaradása miatt szükséges újabb (a titokköri jegyzéket helyettesítő) garanciákat jelentettek. A törvényalkotás folyamatában azonban e fontos biztosítékok kimaradtak a normaszövegből, így a minősítés végül alkotmányossági szempontból szükséges

tartalmi korlátok nélküli lehetőséggé vált; az új törvény által megkövetelt egyetlen érdemi tartalmi korlát az, hogy a minősítéssel védhető közérdeket kell igazolnia a minősítőnek.

A törvény csak nagyon korlátozott körben teszi lehetővé, ezáltal valójában nem biztosítja a titkosítás feletti bírói kontrollt.

Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatban a nyilvánosságkorlátozással mint alapjog-korlátozással szembeni követelményként hangsúlyozta, hogy

„az alapjog érvényesülése érdekében biztosítani kell a nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi és hatékony bírói jogorvoslati lehetőséget, melynek a formai kritériumok vizsgálatán túlmenően ki kell terjednie a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tartalmi vizsgálatára. [...] A közérdekű adatok nyilvánosságához való jog szükséges és arányos korlátozása [...] akkor garantálható, ha a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tényleges tartalmi felülvizsgálata is biztosított.”

Az *információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról* szóló 2011. CXII. törvény (Infotv.) 31. §-a szerint megnyíló út azonban nem biztosítja a minősítés tartalmi felülvizsgálatát: a bíróság jogköre csak a törvényben rögzített formális szempontok felülvizsgálatára terjed ki, így

„a nyilvánosság indokolatlan korlátozásának tilalmát érvényesítő, a korlátozást kizárólag a kényszerítően indokolt esetre szűkítő, azaz a nyilvánosságkorlátozás tartalmi feltételeit meghatározó garanciák hiányában a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozása ellen nincs érdemi jogorvoslat, az csak formálisan érvényesül.” [12/2004. (IV. 7.) AB határozat.]

Ugyanez vezetett az alkotmányos mulasztás megállapítására 2004-ben a döntés-előkészítő adatok tekintetében. Az Infotv. egyetlen esetben nyitja meg az utat a minősítés tartalmi bírói felülvizsgálata előtt: ha a törvény 62-63.§ alapján a minősítő megtámadja a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökének a titokfelügyeleti eljárás eredményeképpen a minősítés megszüntetésére vagy megváltoztatására vonatkozó felszólítását. Maga a titokfelügyeleti hatósági eljárás azonban az Infotv. 62.§ (3) bekezdése értelmében kizárólag hivatalból indítható. Ez a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alanyi jog érvényesülésének bírói úton való kikényszeríthetőségét a NAIH döntésétől teszi függővé, ami álláspontunk szerint nem pótolja az Alkotmánybíróság fent idézett határozatában részletezett tartalmi bírói felülvizsgálatot, mint a minősítéssel szembeni alkotmányos követelményt.

A bírói út kizárása érinti továbbá az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogot a bírósághoz forduláshoz. A minősített adatok jelentős része közérdekű adat, amelyeket valamely közérdek védelmében zárnak el a nyilvánosságtól, a minősítés tehát a közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos jog korlátozását jelenti. A közérdekű adathoz való hozzáférés alanyi jogának ezen egyedi korlátozása ellen azonban a törvény egyáltalán nem biztosítja a jog alanya számára a bírósághoz fordulás jogát.

„A bírósághoz való jog egyik eleme a bírósághoz fordulás joga abban az értelemben, hogy az érdekelt elérhesse, ügyét bíróság tárgyalja anélkül, hogy jogi vagy gyakorlati jellegű, visszaélészerű akadályok ebben megakadályoznák” [914/B/2006 AB határozat].

Amennyiben az adatigénylő minősített közérdekű adatok kiadásának megtagadása esetén jogorvoslatot csak úgy szerezhet, hogy kizárólag a NAIH döntésén múlik, hogy indul-e peres eljárás, úgy nem érvényesül a bírósághoz fordulás joga. A NAIH diszkrecionális döntése – hasonlóan a törvényességi óváshoz [9/1992. (I. 30.) AB határozat] – jogi akadályt emel az alapjogában korlátozott fél jogérvényesítése előtt. Az adatvédelmi biztos 14 éves és a NAIH közel féléves gyakorlata azt is mutatja, hogy az ilyen eljárásoknak valamilyen gyakorlati akadálya is van, mivel egyetlen per sem indult. Az Emberi Jogok Európai Bírósága az emberi jogok európai egyezménye 6. cikkének 1. bekezdését értelmezve szintén rögzítette, hogy ugyan a bírósághoz fordulás joga nem abszolút, ám e jogot nem lehet annyira leszűkíteni, hogy a jog lényeges tartalmának korlátozását jelentse. Szintén nincs összhangban 6. cikk 1. bekezdésével, ha a korlátozásnak nincs legitim célja vagy az elérni kívánt cél és az alkalmazott eszközök nem arányosak [Case of Janosevic v. Sweden (Application no. 34619/97)].

(A Mavtv. 11. §-a szerinti megismerési engedély megtagadása miatti bírósághoz fordulás lehetősége nem az információszabadság megvalósulását szolgálja, e szakasz az érintettnek a minősített személyes adataihoz való hozzáférési jogát biztosítja csupán.)

Egységes szabályok a nemzeti vagyonra vonatkozóan

A Kúria 2012. június 6. napján kiemelkedő jelentőségű ítéletet hozott, amely a közérdekű adatok nyilvánosságát, és azon belül is elsősorban **a közpénzek nyomon követhetőségét drasztikusan szűkítő jogértelmezést** tartalmaz. Az ítélet következménye, hogy többségi, ám közvetett állami tulajdonban álló gazdasági társaságok (vagy egyéb közpénzt felhasználó állami befolyás alatt álló gazdálkodó szervezetek) nem lesznek kötelesek számot adni a tevékenységükről, nem esnek az Infotv. személyi hatálya alá.

A megengedhetetlenül magas korrupciós kockázatot hordozó jogértelmezéshez érdemes röviden felvázolni a tényállást. A peres eljárás kiindulópontja az volt, hogy egy újságíró meg szeretne volna ismerni a Vértesi Erőmű Zrt. csődközeli helyzetét eredményező áramvásárlási szerződéseket, valamint a hűtlen kezelés gyanúját felvető megállapodásokhoz kapcsolódó belső vizsgálati anyagot. Az alperes gazdasági társaság részvényeinek 98,53%-a a Magyar Villamos Művek Zrt. (továbbiakban: MVM) tulajdonban áll. Az MVM-ben a magyar államnak 75+1% szavazatnyi tartós részesedése van. Az *állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény* (továbbiakban: Vtv.) 5.§ (1) bekezdése szerint közérdekből nyilvános minden, az állami vagyonnal való gazdálkodásra és azzal való rendelkezésre vonatkozó adat. A Vtv. 5.§ (2) bekezdése szerint az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerint közfeladatot ellátó személynek vagy szervnek minősül, és a törvény melléklete az MVM-t nevesíti is, mint a vagyontörvény hatálya alá tartozó gazdálkodó szervezetet. A peres eljárás alapvető kérdése az volt, hogy a Vtv.-nek a közérdekből nyilvános adatokra vonatkozó rendelkezéseit (5.§) milyen körben lehetséges alkalmazni az információszabadság érvényesítésének érdekében: kiterjed-e a Vtv. átláthatóságot biztosító szabálya azokra a közvetett állami tulajdonban álló gazdasági társaságokra is, amelyek nincsenek nevesítve a Vtv. mellékletében, ugyanakkor a nevesített gazdasági társaságok többségi tulajdonában vannak.

A dr. Mészáros Mátyás bíró által elnökölt tanács leszögezte, hogy a Vértesi Erőmű nem lát el közfeladatot. A Kúria szerint a Vértesi Erőmű akkor lenne kötelezhető arra, hogy a nyilvánosság felé elszámoljon a tevékenységével, ha jogszabály rendelkezne a státuszáról. Ilyen jogszabály hiányában a szervezet nem tekinthető közfeladatot ellátó szervnek. A megszorító értelmezés alkotmányos tilalmával szembemelve a Kúria közfeladatot ellátó szerv fogalmába nem érti bele a közvetett állami tulajdonú gazdálkodó szervezetet. A felülvizsgálati döntés utalt arra, hogy korábban az államháztartási törvény 100/K.§ (6) bekezdése rendelkezett arról, hogy a magyar állam többségi befolyása alatt álló gazdasági társaság a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek, a nevében eljáró személy pedig közfeladatot ellátó személynek minősül. Ezt a rendelkezést azonban a Nemzetgazdasági Minisztérium előterjesztése nyomán az Országgyűlés a 2010. évi XC. törvény 65.§ (1) bekezdésével hatályon kívül helyezte.

A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés az állami vagyonnal való gazdálkodás ellenőrizhetőségének alkotmányos biztosítója, korlátozására az Alkotmánybíróság szükségességi és arányossági tesztje irányadó [32/1992. (V.29.) AB hat.]. E biztosíték válik súlytalanná, formálissá, ha az állam kivonhatja az állami vagyonnal való gazdálkodásra vonatkozó adatokat a nyilvánosság garanciális kontrollja alól azzal a megoldással, hogy a vagyonezelésre, illetve a vagyonnal való rendelkezésre nem közvetlenül, hanem a tulajdonában lévő, illetve közvetlen befolyása alatt működő gazdasági társaság vagy egyéb gazdálkodó szervezet - akár többszörös - közvetítésével kerül sor. Sajnálatos módon az ismertetett bírósági döntés alapján reális ez a veszély.

Az Alaptörvény 39. cikkének (2) bekezdése szerint

„a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. **A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.**”

Ennek az alkotmányos elvnek a jogalkalmazásban való tényleges érvényesülése érdekében javasoljuk, hogy a T. Minisztérium kezdeményezze, hogy a nemzeti vagyonról, illetve az állami vagyonról szóló törvényeket a korábbi államháztartási törvény 100/K.§ (6) bekezdéséhez hasonló tartalmú normával egészítse ki.