

dr. Áder János köztársasági elnök úr részére
Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

Az Országgyűlés 2013. április 30-án, kivételes és sürgős tárgyalást követően fogadta el az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény módosításáról szóló, T/10904. számú törvényjavaslatot.

Engedje meg Elnök Úr, hogy az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvénnyel kapcsolatos álláspontunkat az alábbiak szerint megosszuk Önnel tekintettel az Alaptörvény 6. Cikk (4) bekezdésére és a 9. Cikk (1) bekezdéséből fakadó feladatára.

1. A törvényjavaslatot országgyűlési képviselők 2013. április 28-án, vasárnap nyújtották be. A tárgysorozatba vételről az Országgyűlés alkotmányügyi bizottsága a másnap délelőtt 11 órakor kezdődő ülésén döntött, majd az előterjesztők kezdeményezték annak kivételes és sürgős tárgyalását, illetve az aznap kezdődő ülés napirendjére történő felvételt. A módosító javaslatok benyújtására a kivételes és sürgős tárgyalás elrendeléséről szóló döntést követő három órán belül volt lehetőség, majd aznap este az összevont általános és részletes vitát – a határozati házsabály 128/C. § (2) bekezdése szerinti harmincnolc perces időkeretben – folytatta le a parlament. A törvényjavaslat elfogadásáról tizenegy órával később már szavazott is az Országgyűlés. Mindez együttesen azzal járt, hogy a társadalmi egyeztetés nélkül, országgyűlési képviselők által előterjesztett törvényjavaslat benyújtása és elfogadása között kevesebb mint 48 óra telt el. Mivel képviselők által benyújtott törvényjavaslatról volt szó, nem került sor annak az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 38. § (4) bekezdés a) pontja szerinti, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság általi véleményezésére sem.

A kivételes és sürgős eljárásban történő elfogadást az előterjesztők nem indokolták semmivel: egyetlen olyan körülményt sem hoztak fel, ami az általános törvényalkotási rendtől való eltérést indokolná.

Nem vitatjuk, hogy a törvény elfogadására a határozati házsabály rendelkezéseinek formális megtartása mellett, noha minden ügyeskedést kihasználva került sor. Meggyőződésünk ugyanakkor, hogy súlyosan sérti a törvényalkotással szemben támasztott tartalmi garanciális követelményeket, ha minden alkotmányos indok nélkül, szinte teljes egészében kiüresedik az országgyűlési vitának az az alkotmányos rendeltetése, hogy a törvényjavaslatok alapos, szabad és széleskörű megvitatására alkalmas legyen. Jelen esetben pedig ez történt: aligha tekinthető alapos megvitatásnak, hogy egy vasárnap benyújtott, senkivel előzetesen nem egyeztetett és meg nem vitatott törvényjavaslatról másnap egy éppencsak félórás vita folyhat, majd el is fogadja azt a parlament.

Mindez együttesen álláspontunk szerint arra vezet, hogy a törvény elfogadása során kiüresedtek a törvényalkotás eljárási garanciái, ezért a törvény közjogi érvénytelenségben szenved.

2. Az elfogadott törvény 1. §-a az Infotv.-t úgy módosítja, hogy a külön törvényben szabályozott, bármilyen tájékoztatási eljárás kikerül az Infotv. garanciális rendelkezéseinek, így különösen a bírósághoz fordulás lehetőségének hatálya alól. Mindez az információszabadság szempontjából érdemi változást jelent az Infotv. jelenlegi szabályozási rendszeréhez képest.

A törvényjavaslat indokolásában említett eljárási törvények (Be., Pp., Szabstv., Ket., stb.) és az Infotv. viszonyát az eddigiekben az Infotv. 27. § (2) bekezdés g) pontja rendezte, amely lehetővé tette, hogy az eljárási törvények – az Alaptörvény adta kereteken belül – korlátozzák a közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségét, anélkül azonban, hogy ezen közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerése kikerült volna az Infotv. és annak garanciális rendelkezései hatálya alól. Az információszabadság jelenlegi jogvédelmi szintjéhez képesti visszalépésre, az eljárási törvények vonatkozásában az Infotv. garanciális rendelkezései érvényesülési körének teljes kizárására álláspontunk szerint csak megfelelő alkotmányos indok esetén kerülhetne sor, ilyet azonban sem a törvény, sem annak indokolása, sem az előterjesztőknek a parlamenti vitában kifejtett álláspontja nem tartalmaz.

Az indokolásban említett másik esetkörből az erdőbirtokossági társulat és a lakásszövetkezet tájékoztatási kötelezettsége az információszabadság szempontjából félreértés lehet csupán, hiszen e szervezetek nem minősülnek állami, önkormányzati vagy jogszabályban meghatározott más közfeladatot ellátó szervnek, így rájuk az Infotv. III. fejezete nem is vonatkozik. Ebben az összefüggésben viszont a személyes adatok védelméhez való jog szenved csorbát, mivel az Infotv. 2. § új (6) bekezdése kiüresíti az Infotv. 13. címében meghatározott, az érintett magánszemélyeknek az erdőbirtokossági társulat vagy a lakásszövetkezet által kezelt személyes adataikkal összefüggő tájékoztatáskérési jogának garanciáit.

Az Infotv. 2. §-ának új (6) bekezdése a kifejtettek mellett alkalmas arra is, hogy jogbizonytalanságot teremtsen abban, hogy a külön törvényben meghatározott tájékoztatáskérési jogosultságok miként viszonyulnak az Infotv. garanciális rendelkezéseikhez. Mivel pedig a külön törvények nem biztosítják vagy nem feltétlenül biztosítják a tájékoztatáskérés megtagadása esetén a bírósághoz fordulás jogát, ez a jogbizonytalanság egyben a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot is korlátozza anélkül, hogy arra alkotmányos indokkal kerülne sor.

Mindezek alapján álláspontunk szerint az elfogadott törvény 1. §-a ellentétes az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésével, mind a személyes adatok védelméhez való jog, mind pedig a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog tekintetében.

3. A törvény 3. § (2) bekezdése az Infotv.-be emeli át a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 81. § (4) bekezdését, amely szerint ha az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesítő

személy vagy szervezet nem ad tájékoztatást egy közérdekből nyilvános adatról, akkor a törvényességi felügyeletet ellátó szervhez lehet fordulni.

Az eddigiekben ez a rendelkezés – noha a tényleges hatályosulására a jogorvoslat hatékonyságát miatt nem került sor – információszabadsági szempontból nem jelentett problémát, mivel teljesen egyértelmű volt, hogy a Ptk. és az Infotv. különböző személyi hatályára tekintettel különbözik az Infotv.-ben szabályozott megismerési eljárásról, azt semmilyen formában nem rontja le.

Azzal azonban, ha a kérdéses rendelkezés az Infotv. részévé válik, az egyébként az Infotv. 26. § (1) bekezdésének hatálya alá tartozó, de egyben az államháztartás valamely alrendszerébe tartozó szervvel pénzügyi üzleti kapcsolatot létesítő szervezet esetében (így például az MVM Zrt. vagy az MTVA vonatkozásában) bizonytalanná válik a jogorvoslat eljárása. Míg a hatályos Infotv. alapján egyértelmű, hogy ha ezek a szervezetek nem tesznek eleget az adatigénylésnek, akkor az Infotv. 31. §-a alapján bírósághoz lehet fordulni, a módosított Infotv. 27. § (3b) bekezdése alapján a szűkebb személyi hatályra tekintettel esetlegesen alkalmazandó lex specialis jogelv miatt könnyen előállhat az a jogi helyzet, hogy a gyors bírósági jogérvényesítés helyett egy elhúzódó és bizonytalan kimenetelű, nem kontradiktórius törvényességi felügyeleti eljárásban lehet csak jogorvoslatot keresni. Mindez pedig a közérdekű adatok megismeréséhez való jog és a hatékony bírósági jogorvoslatához való jog sérelmére vezet.

4. A törvény 4. §-a jogszerűvé teszi az adatigénylés megtagadását, ha az „a külön törvényben szabályozott ellenőrző szervek ellenőrzési jogosítványaival azonos mélységű és terjedelmű adatbetekintést és adatkezelést” eredményezne.

A rendelkezés bizonytalan terjedelemben korlátozza a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot, mivel az ellenőrző szervek jogosítványainak mélységét és terjedelmét egyetlen jogszabály sem határozza meg olyan konkrétsággal, amelyből egyértelműen meghatározható lenne: milyen „mélységű” adatigénylés esik a rendelkezés hatálya alá. Az az alapjog-korlátozás, amelynek terjedelme egyáltalán nem állapítható meg, mind a magyar alkotmánybírósági gyakorlat, mind pedig az Európai Emberi Jogi Egyezmény gyakorlata alapján sérti az adott alapvető jogot.

A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog korlátozásának indokául az ÁSZ, a KEHI, az ügyészség és más ellenőrző szervek hatáskörei nem szolgálhatnak alapul. Semmilyen összefüggés nincsen a polgárok adatmegismerési joga és e szervek ellenőrzési jogosítványai között. Hozzáteszük, hogy önmagában igen ellentmondásos jogi helyzetet eredményez, hogy a normaszöveg és az indokolás között érdemi ellentmondás feszül: csupán az indokolás utal arra, hogy az adatigénylés által eredményezett betekintés és adatkezelés mélységét abból a szempontból kell vizsgálni, hogy az az adatkezelő működését mennyiben nehezíti meg. Erre tekintettel, mivel a jogkorlátozásra alkotmányos indok nélkül kerül sor, az szükségtelen, így sérti a közérdekű adatot megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot.

A törvényjavaslat indokolása alapján a jogalkotó valódi célja a „visszaélésszerű” adatigénylésekkel szembeni védekezés volt. Rá kívánunk mutatni, hogy a törvény normaszövege és az indokolás idevágó része között semmilyen ésszerű kapcsolat nincsen: ha a visszaélésszerű joggyakorlást kívánta volna szabályozni a jogalkotó,

akkor ezt kellett volna megtennie, anélkül, hogy homályos utalásokat iktat törvénybe az ÁSZ és a KEHI ellenőrzési jogosítványairól. Ettől függetlenül meggyőződésünk, hogy a közérdekű adatok visszaélés elleni igénylésével szemben az Infotv. jelenleg is megfelelő garanciákat tartalmaz, mivel lehetővé teszi költségtérítés megállapítását a másolatkészítésért. Életszerűtlen lenne feltételezni, hogy az akár jelentős összegű költségtérítést csak „hobbiból” hajlandó lenne egy-egy adatigénylő kifizetni, ha nem rendeltetészerűen kíván alapvető jogaival élni. Egyebekben a közérdekűadat-igénylések teljesítése az állami és önkormányzati szervek kötelessége és nem egyfajta szívesség.

Kifejezetten félelmetesnek és alapjogkorlátozónak tartjuk ugyanakkor azt az államfelfogást, amely a közhatalom ellenőrzését az állami szervek egyfajta kizárólagos jogosítványává akarná tenni. A véleménynyilvánítás szabadságának előfeltétele, hogy az állampolgárok a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jogukon keresztül informált döntésüket megalapozó ismerethez hozzassanak. A nemzetközi és alkotmánybírói gyakorlat egyenlő védelemben részesíti az információszabadságot az annak anyajogának tekinthető véleménynyilvánítási szabadsággal. A demokrácia akkor erős, ha a polgárok alapvető jogaikkal élve maguk is beleszólhatnak a közügyek intézésébe és ellenőrizni tudják választott képviselőik, valamint a demokratikus legitimitáció alapján közhatalmat gyakorlók vagy közpénzt felhasználók tevékenységét. Az alapvető jogok, így a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jognak éppen az a lényege, hogy az állammal és annak valamennyi szervével szemben megilletik a polgárokat. Mint ahogyan az állam tájékoztatási kötelezettsége nem szolgálhat a sajtószabadság korlátjául, ugyanúgy nem lehet az ellenőrző szervek tevékenysége korlátja a polgárok adatmegismerési jogának.

Rá kívánunk mutatni arra is, hogy – noha az még nem lépett nemzetközi jogilag hatályba – Magyarország részese az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáféréstől szóló Egyezményének [2009. évi CXXXI. törvény]. A szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény [kihirdette az 1987. évi 12. törvényerejű rendelet] 18. cikke egyértelművé teszi, hogy a már ratifikált, de még hatályba nem lépett szerződés is azt a kötelezettséget rója a ratifikáló félre, hogy tartózkodjon azoktól a cselekményektől, amelyek megghiúsítanák a szerződés tárgyát és célját.

Az Egyezmény 3. cikk 1. pont e) alpontja ugyan lehetővé teszi az államon belüli ellenőrzések védelme érdekében a közérdekű adatokhoz való hozzáférés korlátozását, ezt azonban a 2. pont szerint csak akkor teheti meg, ha az adat kiadása az ellenőrzési tevékenységet magát sértené. Maga a törvényjavaslat sem állítja azt, hogy az ÁSZ vagy a KEHI ellenőrzését bármilyen formában nehezítené vagy gátolná az adatigénylés teljesítése, így ez a korlátozás az Egyezmény rendelkezéseivel is ellentétes.

5. A törvény 5. §-a a folyamatban levő adatigénylésekre, illetve a nem teljesített adatigénylések miatt folyamatban levő perekre is alkalmazni rendeli az információszabadságot korlátozó rendelkezéseket. Az előzőekben kifejtett tartami aggályok természetesen ezzel a rendelkezéssel összefüggésben is fennállnak, azonban

az átmeneti rendelkezéssel kapcsolatosan a jogállamiság követelményének sérelme is komolyan felmerül.

A folyamatban levő perek esetében a per tárgya az, hogy jogszerűtlenül tagadta-e meg az adatkezelő az adatigénylés teljesítését. Ebben az esetben a jogviszony már a törvény kihirdetése előtt vitán felül álló módon létrejött, a per az állami szervek múltban tanúsított megatartása jogszerűségének megítéléséről folyik. Ebben az esetben a folyamatban levő perekre történő alkalmazás előírása a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik, mivel utólag kíván legalizálni alapjogot jogsértő módon korlátozó állami tevékenységet, ez pedig sérti a jogállamiság követelményét, ami az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére vezet.

A folyamatban levő adatigénylések esetében a bizalomvédelem mércéje szerint kell megítélni a jogalkotói beavatkozás alkotmányosságát: van-e olyan súlyú alkotmányos indok, amely a folyamatban levő adatigénylés vonatkozásában a jogok és kötelezettségek átrendezését indokolttá teszi. Ilyen indokot a törvény nem tartalmaz, így ebben a vonatkozásban az sérti a bizalomvédelem elvét, ezzel pedig az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.

Budapest, 2013. május 2.

Tisztelettel,

Alexa Noémi
Tranparency International Magyarország

Bodoky Tamás
atlatszo.hu

Hidvégi Fanny
Társaság a Szabadságjogokért

Léderer Sándor
K-Monitor