

Dr. Áder János úrnak
köztársasági elnök

Köztársasági Elnöki Hivatal

Budapest

Tisztelt Köztársasági Elnök Úr!

Az Országgyűlés 2015. július 6-án, kivételes eljárásban fogadta el az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény, továbbá egyes más törvények módosításáról szóló T/5404. számú törvényjavaslatot¹ (a továbbiakban: elfogadott törvény). A Transparency International Magyarország Alapítvány alábbiakban kifejtett álláspontja szerint az elfogadott törvény alaptörvény-ellenes módon korlátozza a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő, az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében garantált alapvető jogot.

1. Az elfogadott törvény 5. § (8) bekezdése az Infotv. 29. § (4) bekezdése helyébe a következő rendelkezést iktatja:

„(4) Ha az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybeveteléssel jár, vagy az a dokumentum vagy dokumentumrész, amelyről az igénylő másolatot igényelt, jelentős terjedelmű, illetve a költségtérítés mértéke meghaladja a kormányrendeletben meghatározott összeget, az adatigénylést a költségtérítésnek az igénylő általi megfizetését követő 15 napon belül kell teljesíteni. Arról, hogy az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybeveteléssel jár, illetve a másolatként igényelt dokumentum vagy dokumentumrész jelentős terjedelmű, továbbá a költségtérítés mértékéről, valamint az adatigénylés teljesítésének a másolatkészítést nem igénylő lehetőségeiről az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell.”

Az elfogadott törvény 5. § (9) bekezdése az Infotv. 29. § (5) bekezdése helyébe a következő rendelkezést iktatja, egyben az Infotv. 29. §-át a következő (6) bekezdéssel egészíti ki:

„(5) A költségtérítés mértékének meghatározása során az alábbi költségelemek vehetők figyelembe:

- a) az igényelt adatokat tartalmazó adathordozó költsége,
- b) az igényelt adatokat tartalmazó adathordozó az igénylő részére történő kézbesítésének költsége, valamint
- c) ha az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybeveteléssel jár, az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás költsége.

(6) Az (5) bekezdésben meghatározott költségelemek megállapítható mértékét jogszabály határozza meg.”

2. Az elfogadott törvény 5. § (8)-(9) bekezdéseiben foglalt rendelkezések lehetővé tennék, hogy a közérdekű adatokat kezelő szervek az adatot igénylőkkel fiztessék meg az „adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás költségét”. Erre akkor nyílna lehetősége az adatkezelőknek, ha az adatigénylés teljesítése a közérdekű adatot kezelő szerv „alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybeveteléssel jár”. Ezáltal jelentősen szélesedne a közérdekű adatok kezelőinek arra vonatkozó lehetősége, hogy az adatigénylés teljesítésével összefüggésben felmerült költségeiket az adatigénylőkre terheljék.

¹ <http://www.parlament.hu/irom40/05404/05404-0016.pdf>

Az elfogadott törvény elmulasztja a „közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás” fogalmának a meghatározásával, ahogyan azt sem tisztázza, hogy mi minősül e munkaerőforrás „aránytalan mértékű” igénybevételének. Az elfogadott törvényből az „adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás költsége” megállapításának a követelményei sem derülnek ki. Egyetlen más jogszabályi rendelkezés sem határozza meg ezeket a bizonytalan tartalmú jogfogalmakat. Az elfogadott törvény ezáltal teljes mértékben az adatkezelőre bízta annak eldöntését, hogy mi minősül a munkaerőforrása aránytalan mértékű igénybevételének. Emiatt az adatkezelő jogszabályi korlátok közé nem szorított elhatározásán múlik annak eldöntése, hogy mely adatigénylés teljesítéséért számít fel költségtérítést és melyért nem.

Az adatigénylőktől ésszerűen nem várható el, hogy tisztában legyenek a közérdekű adatokat kezelő szervek dolgozóinak a fizetésével, így e szervek munkaerő-ráfordítási költségeit sem ismerhetik. Az elfogadott törvény értelmében az adatigénylőnek az adatigénylés teljesítését megelőzően, vagyis olyan időpontban kell megfizetnie az adatkezelő által rá kirótt költségtérítést, amikor még hozzá sem férhetett az igényelt közérdekű adatokhoz. Emiatt az adatigénylő nem tudja megítélni, hogy az adatkezelő okszerűen vagy önkényesen döntött-e a költségtérítés tárgyában, ahogyan a munkaerő-ráfordítás mértékével összefüggő adatkezelői állítások valóságtartalmát sem tudja érdemben vitatni.

Emiatt az elfogadott törvény 5. § (8) és (9) bekezdéseiben foglalt határozatlan tartalmú jogfogalmak parttalan mérlegelést engednek az adatkezelőnek annak eldöntésében, hogy valamely adatigénylés teljesítését ingyenesen, vagy az adatkezelői munkaerő árának a megfizetését követően teljesíti-e. E rendelkezések emiatt a közérdekű adatigénylések között történő önkényes szelektálásra hatalmazzák fel az adatkezelőket.

Kétségtelen, hogy az elfogadott törvény által az Infotv. 29. §-ába iktatott új (6) bekezdés értelmében a „költségelemek megállapítható mértékét jogszabály határozza meg”, ez azonban egymagában nem zárja ki, hogy az e törvényi felhatalmazás alapján kiadott jogszabály jelentős összegű költségtérítés megfizetését írja elő. Az elfogadott törvény 5. § (8)-(9) bekezdéseiben foglalt rendelkezések közérdekű adatok megismerését korlátozó hatását szűkíteni hivatott szabály ellenére törvényileg adott a lehetőség arra, hogy az adatkezelők elháríthatatlan akadályt gördítsenek a közérdekű adatigénylések útjába. Az akár nagy összegű és az adatkezelő tetszése szerint felszámítható költségek eltántorítják a polgárokat attól, hogy éljenek a közérdekű adatok megismerésére és terjesztésére irányuló, az Alaptörvény által garantált alapvető jogukkal.

Az adatkezelők továbbá, a munkaerő-ráfordításuk költségeinek megtérítésére kötelezéssel, az adatigénylők számára az adatigénylés pillanatában nem megismerhető feltételhez köthetik az adatigénylés teljesítését. Az adatigénylő számára a közérdekű adat igénylésekor nem megismerhető feltétel meghatározását lehetővé tévő rendelkezések sértik a jogbiztonság elvéből fakadó normavilágosság követelményét, amely azt várja elő el a jogalkotótól, hogy a jogszabályok a polgárok számára előrelátható és kiszámítható kötelezettségeket állapítsanak meg.

Az Infotv. 3. § 5. pontjában foglalt értelmező rendelkezés rendszerében közfeladatot ellátó szervnek nevezett közhatalmi szervezetek alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás védelme nem alapvető jog és nem is olyan alkotmányos érték, amire tekintettel a közérdekű adatoknak az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésben garantált megismerhetőségéhez fűződő alapvető jog korlátozása megengedhető lenne. Az elfogadott törvény 5. § (8) és (9) bekezdéseiben foglalt rendelkezések ezért nem állják ki az alapvető jog korlátozásával szemben az Alaptörvény I. cikkének (3) bekezdése által támasztott követelményeket.

3. Az elfogadott törvény 5. § (8) és (9) bekezdéseiben foglalt rendelkezések azáltal is sértik az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdését, hogy a „közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához” fűződő állítólagos érdeket védenék az ehhez „szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével” járó adatigénylésekkel szemben. Az elfogadott törvény e rendelkezése érdekellentétet feltételez a közfeladatot ellátó szervek és a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapvető jogot adatigénylés útján gyakorló adatkérők között. Az elfogadott törvény rendszerében a közérdekű adatok hozzáférhetőségének a biztosítása nem alapfeladata a közfeladatot ellátó szerveknek. E felfogás helytelenségének alátámasztása érdekében utalunk az Alkotmánybíróság sokéves ítélkezési gyakorlatára. Az Alkotmánybíróság a 32/1992. (V. 29.) AB határozatban kifejtette, hogy a „közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését.” A 34/1994. (VI. 24.) AB határozatban pedig leszögezte, hogy a „nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája.” A 12/2004. (IV. 7.) AB határozat azt is kimondja, hogy „egy demokratikus társadalomban a közérdekű adatok nyilvánossága a főszabály; ehhez képest a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását kivételnek kell tekinteni.” A 21/2013. (VII. 19.) AB határozatában – az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásban foglaltakat figyelembe véve – továbbá leszögezte az Alkotmánybíróság, hogy az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve „nem csak a közpénzek és a nemzeti vagyponra vonatkozó, hanem általában véve a közfeladatok ellátásával összefüggő adatok kezelése szempontjából is irányadó.”

Az elfogadott törvény 5. § (8) és (9) bekezdésében foglalt rendelkezések nyilvánvaló ellentétben állnak az Alkotmánybíróság itt idézett, töretlen értelmezési gyakorlatával, amelyből levezethetően a közhatalom gyakorlására felhatalmazott szervezetek egyik alapfeladata az, hogy az átláthatóság érdekében saját működésükről megfelelően tájékoztassák a polgárokat. Ezt az értelmezést támasztja alá az Infotv. is, amelynek 1. § (1) bekezdése az Infotv. céljaként határozza meg a közügyek átláthatóságának a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetősége és terjesztése által történő megvalósítását. Az Infotv. 1. § (1) bekezdésében foglalt cél érvényre juttatása érdekében az államot terhelő feladatok nem merülnek ki az információs szabadság szubjektív, alanyi jogi tartalmának a biztosításában. Vagyis nem elegendő, ha az állam nem akadályozza a polgárokat abban, hogy informálódjanak a közügyekről. Az államot ugyanis a demokratikus közvélemény kialakítására és működése feltételeinek a fenntartására irányuló pozitív kötelezettség is terheli. Ebből pedig az következik, hogy ha az állam a szervei átlátható működésének biztosítását ezen szervek alapfeladatain kívül álló, „extra szolgáltatásként” azonosítja, akkor megsérti az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdéséből rá háruló objektív intézményvédelmi kötelezettségeit.

4. Az eddig írtakra figyelemmel az elfogadott törvény 5. § (8) és (9) bekezdése az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében elrendeltekkel ellentétes módon korlátozza az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglalt alapvető jogot. Emiatt azzal a kéressel fordulunk Köztársasági Elnök Úrhoz, hogy az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdés alapján, figyelemmel a 9. Cikk (1) bekezdéséből fakadó feladatára, kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál az elfogadott törvény 5. § (8) és (9) bekezdése Alaptörvénnyel való összhangjának a vizsgálatát.

Budapest, 2015. július 8.

Tisztelettel:

Martin József Péter s.k.
ügyvezető igazgató