Ügyiratszám: 1386/A/2006-8.

dr. Dénes Balázs

elnök részére

Társaság a Szabadságjogokért

1084 Budapest

Víg u. 28. I/3.

Tisztelt Elnök Úr!

A Társaság a Szabadságjogokért szervezet amiatt fordult hozzám, mert a Microsofttal kötött szerződésekre vonatkozó közérdekű adatigényléseiket az adatkezelő szervek nem teljesítették.

A Microsoft Ireland Operations Limited (a továbbiakban: MS) és az Informatikai és Hírközlési Minisztérium között 2005. február 28-án létrejött licencmegállapodásra vonatkozó közérdekű adatigénylés megtagadása tárgyában 2006. szeptemberében megkeresést küldtünk a Gazdasági és Közlekedési Minisztériumnak. A kabinetfőnök úr megküldte ezen megállapodás másolatát, és tájékoztatott az alábbiakról:

A licencmegállapodás önmagában a felekre nézve jogokat és kötelezettségeket nem állapít meg, mivel a licenc tényleges használatának lehetőségét az ezzel egyidejűleg megkötött 3 egyedi szállítási szerződés, 2 előfizetői megrendelés, valamint egy keretszerződés teremtette meg. A keretszerződés a Központi Szolgáltatási Főigazgatóság, az MS mint fejlesztő, a Microsoft Magyarország Kft. mint projektiroda valamint 13 szállító között jött létre. Az IHM és az MS a megállapodásban a teljes szerződés tekintetében titoktartást vállaltak. A licencmegállapodás nyilvánosságra hozatalára nincs törvényi kötelezettsége a Gazdasági és Közlekedési Minisztériumnak. Az elektromos információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvényben meghatározott közzétételi lista sem tartalmaz olyan kötelezettséget, amely alapján a licencmegállapodást közzé kellene tenni. E megállapodás semmilyen pénzügyi kötelezettségvállalást nem tartalmaz, így nem irányadó az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. tv. (a továbbiakban: Áht.) 15./B. §-ának közzétételi előírása. Ezt az előírást a szállítási szerződésekre kellett alkalmazni, amelynek az IHM és a jogutód GKM is eleget tett. A szerződéses konstrukció bonyolultságára tekintettel a GKM lehetővé tette, hogy az adatigénylő, a TASZ a licencmegállapodásba betekintsen és tájékoztatást kapjon. A TASZ sem a betekintésre, sem a tájékoztatást és konzultációt biztosító személyes találkozóra nem tartott igényt. A GKM TASZ-nak írt válaszlevele nem tekinthető az adatigénylés megtagadásának, és arra határidőben válaszoltak (a levél 2006. július 24-én érkezett, a válasz augusztus 4-i keltezésű).

A Belügyminisztériumnak a Microsoft szoftver licencek szállítására vonatkozó szerződéseivel összefüggő közérdekű adatigénylés tárgyában 2006. szeptemberében írt megkeresésre Jenei Zoltán szakállamtitkár megküldte a BM és a Getronics Kft. között 2000. augusztus 15-én és 2003. október 21-én létrejött szerződések másolatát. A szakállamtitkár válasza szerint ezen szerződések megkötésére 2004. január 1. napját megelőzően került sor, ezért ezek nem esnek az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. tv. (a továbbiakban: Áht.) 15./B. §-ának hatálya alá. Ennek ellenére az átláthatóbb gazdálkodás elősegítése érdekében a szerződés főbb adatai a BM honlapján megtalálhatóak voltak.

Az ügyben kialakított állásfoglalásomról az alábbiakban tájékoztatom:

Mindenekelőtt hangsúlyozom, hogy nem tartom elfogadhatónak az információszabadság alkotmányos jogának figyelmen kívül hagyását és elő kívánom segíteni annak mind szélesebb körű érvényesülését.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) nem az iratelvből, hanem az adatelvből indul ki, vagyis nem a dokumentumot, hanem az adatot, információt minősíti és sorolja kategóriákba. Ennek megfelelően egy adott dokumentum többféle adatot (személyes adat, közérdekű adat, közérdekből nyilvános adat, üzleti titok) is tartalmazhat, így tartalmának egy része nyilvános, más része nem nyilvános lehet.

Az Avtv 2. §-a 4. pontja alapján közérdekű adat minden olyan adat, rögzített információ vagy ismeret, mely közfeladatot ellátó szerv kezelésében van, tevékenységére vonatkozik és nem személyes adat. Ha törvény magánadatok nyilvánosságát rendeli el, akkor ezek közérdekből nyilvános adatokká válnak (Avtv. 2. § 5. pont).

Az Avtv. 19. §-ának (1)-(2) bekezdése arra kötelezi a közfeladatot ellátó szerveket, hogy biztosítsák feladataikra vonatkozóan, de különösen a költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását, illetve ezeket az adatokat közzé- vagy más módon hozzáférhetővé tegyék.

Tehát a közfeladatot ellátó szervek feladatellátásával kapcsolatos adatok – ide értve a különféle, általuk kötött szerződések, így a fent nevezett szerződés adattartalmát is - alapvetően nyilvánosak, és lehetővé kell tenni, hogy azokat bárki megismerhesse [Avtv. 19. §-ának (3) bekezdése]. E nyilvánosságot azonban törvény korlátozhatja a most hivatkozott bekezdésben meghatározott esetekben. Tehát egy adott dokumentum adattartalma nyilvánossága megítélésénél tekintettel kell lenni egyéb jogszabályok azon rendelkezéseire is, melyek adatkezelést, adatnyilvánosságot érintő előírásokat tartalmaznak, ilyenek például a közbeszerzési eljárás szabályai. A nyilvánosság korlátját jelentheti az Avtv. 19. §-ának (6) bekezdése alapján az üzleti titok védelme is.

A Polgári Törvénykönyv 81. §-ának (3) bekezdése szerint *„nem minősül üzleti titoknak az állami és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai közösségi támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezménnyel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli”.* Ez az adatkör közérdekből nyilvános adatnak minősül [Ptk. 81. § (4) bekezdés]. Amint a törvény indokolása is tartalmazza, általános alapelv, hogy a költségvetési pénzek felhasználására, valamint a közvagyonnal való gazdálkodásra vonatkozó adatok nyilvánosságra hozatalát az üzleti titok védelme nem korlátozhatja. Ez a nyilvánosság nem vonatkozik azokra az adatokra, amelyek nyilvánossága az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, például technológiai, műszaki, munkaszervezési információkra.

Azok a gazdálkodó szervezetek, amelyek az állammal bármiféle üzleti kapcsolatba kerülnek, kötelesek gazdasági tevékenységük adatainak nyilvánosságra kerülését eltűrni, mégpedig olyan mértékig, hogy a közvagyonnal való gazdálkodás, a közpénzek felhasználása ellenőrizhető legyen. Vagyis az állami szervekkel kötött szerződés mindazon adatai nyilvánosak, melyek titokban maradásához az érintettnek nem fűződik jogszerű érdeke. E nyilvános adatkörbe tartozik például a szerződéses összeg, kifizetésének, folyósításának ütemezése, a szerződés feltételei, a szerződés teljesítésére vonatkozó adatok.

A fentiek alapján, a konkrét licencmegállapodást illetően az az álláspontom, hogy e szerződés a keretszerződéssel és a többi megkötött szerződéssel együttesen, egy nagyobb szerződéskötési folyamat részeként vizsgálandó (Campus-program), mely szerződéses konstrukció több milliárd forint közpénz kifizetésével járt. A licencmegállapodás adattartalma ezért az állami költségvetés felhasználásával kapcsolatos adat, vagyis a Ptk. 81. §-a alkalmazandó annak ellenére, hogy maga a megállapodás kifejezetten pénzügyi, költségvetési számadatot nem tartalmaz.

A szerződő felek meghatározhatják, hogy mit tekintenek üzleti titoknak, de ennek során figyelembe kell venniük a Ptk. és az Avtv. együttes értelmezését, továbbá nem vállalhatnak olyan szerződéses kötelezettséget, miszerint a szerződés teljes tartalma üzleti titoknak minősül, mert ez nincs összhangban az adatnyilvánosságot előíró jogszabályokkal [Avtv. 19. §, 20. § (4) bekezdés, Áht.].

Felhívom a figyelmet továbbá, hogy a nyilvánosságra hozatal és a közzététel nem azonos jogi fogalmak. Nyilvánosságra hozatalnak minősül, ha az adat bárki számára hozzáférhető (Avtv. 2. § 11. pont). Közzététel az adatok pro-aktív, külön kérés nélküli hozzáférhetővé tétele. A hozzáférhetővé tétel módja az adat jogi minőségét nem befolyásolja: egy adat a jogszabályi rendelkezések alapján vagy nyilvános vagy nem nyilvánosnak tekintendő. Ha jogszabály nyilvánossá tesz egy adatot, adatkört, akkor azt adatigénylés esetén rendelkezésre kell bocsátani, ezen túl pedig jogszabály kifejezett közzétételi kötelezettséget is előírhat. A közzétételi kötelezettség előírása nem változtat azon, hogy az Avtv. alapján a többi nyilvános adatról is tájékoztatást kell adni erre irányuló igény esetén, vagyis a nyilvános adatok köre tágabb a közzétett adatok körénél. [Avtv. 19. § (2) bekezdés, 20. §]. Az Áht. 15/B. §-a meghatározott szerződéses adatok közzétételére vonatkozó kötelezettséget ír elő, e szabály azonban nem értelmezhető úgy, hogy a szerződések adataiból csak ezen adatkör nyilvános.

Álláspontom szerint – ellentétben a GKM levelében foglaltakkal – nem jelenti a nyilvánosság tájékoztatását, ha a TASZ titoktartási kötelezettség mellett betekinthet a szerződésbe. A nyilvánosságra hozataltól megkülönböztetendő az adattovábbítás, amely az adatok meghatározott harmadik személy számára való hozzáférhetővé tételét jelenti (Avtv. 2. § 10. pont). A jogszerűen nyilvánosságra került adatok (közérdekű adatok, közérdekből nyilvános adatok) bárki által megismerhetőek, rögzíthetőek, nyilvántarthatóak, bármely célra (magáncélra, egyéni érdekből is) felhasználhatóak, másokkal közölhetőek, közzétehetőek, hasznosíthatóak. A GKM a kért adatokat nem tekinti nyilvánosnak, hanem csupán a TASZ számára enged betekintést, ezért egy ilyen iratmegismerés az Avtv. szerint adattovábbításnak tekintendő. Az pedig nyilvánvaló, hogy a TASZ nem azonos a „nyilvánossággal". Mivel a TASZ tájékoztatása csak feltételhez kötötten, kötelezettségvállalás ellenében történhetett volna meg, ezért ez az adatigény teljesítése megtagadásának minősül.

A vizsgált témakört illetően kiemelt jelentősége van annak, hogy az adatigénylés megtagadása jogos-e vagy sem. A magyar jogi szabályozás a fentiekben részletezettek szerint határozza meg a nyilvánosság kereteit, és – az információszabadság szempontjából haladó szelleműen, más országok számára is példamutató módon – korlátozza a lehetséges üzleti titkok körét annak érdekében, hogy az állam működésének átláthatósága, a nyilvánosság kontrollja minél szélesebb körben érvényesülhessen. Azokban az esetekben azonban, amikor a jogviszonyban külföldi személy szerepel, nem feltétlenül a magyar állam joga érvényesül, és figyelembe kell venni a nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. tvr., a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról szóló egyezményt (2006. évi XXVIII. tv.), melyek értelmében a szerződő felek megállapodhatnak, hogy a szerződésre a felek által választott jog az irányadó.

Az IHM által kötött licencszerződés több pontban tartalmaz joghatóságra, alkalmazandó jogra, jogvitára, kártérítésre vonatkozó megállapodást, melyek értelmében az IHM garanciákkal biztosítottan, kártérítési felelősséggel együtt vállalta, hogy a szerződéses információkat szigorúan bizalmasan kezeli, és megállapodott a teljes szerződés titkosságáról. A szerződés szerint a titoktartási kötelezettség megsértése esetén a felek kártérítési igényüket bármely megfelelő országban érvényesíthetik. Ez azt jelenti, hogy a Microsoft egy ilyen jogvita során nem köteles a magyar joghatósághoz fordulni. Ha nem a magyar állam joga alkalmazandó, vagy nem a magyar joghatóság jár el, akkor fennáll a veszélye annak, hogy nem érvényesülnek a közérdekű adatok nyilvánosságára, üzleti titokra vonatkozó magyar szabályok. A szerződés GKM általi nyilvánosságra hozatala esetén a Microsoft külföldön pert indíthat titoktartási kötelezettség megszegése miatt, meglehetősen nagy pertárgy-értékben.

Nem tartozik szorosan az információszabadság témaköréhez, mégis meg kell jegyeznem, hogy a nevezett licencmegállapodás több ponton nehezen értelmezhető, magyartalan

fogalmazású, és azt a benyomást kelti, hogy a szerződő felek nincsenek egyenlő alkupozícióban a szerződéses feltételeket illetően.

Mindezek azt is jelentik, hogy a vizsgált esetben a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő alkotmányos jogot egy nemzetközi magánjogi szerződés korlátozza, sőt érvényesülését kifejezetten ellehetetleníti, és ezt különösen aggályosnak tartom. A probléma összetettsége és jelentősége miatt további vizsgálatot folytatok a minisztériumok általános szerződéskötési gyakorlata tekintetében.

Az Avtv. 24-26. §-ában foglaltak alapján felkértem a kabinetfőnököt, vizsgálja meg a fentiekkel kapcsolatos eljárást és minisztériumuk általános szerződéskötési gyakorlatát e vonatkozásban, tájékoztasson részletes álláspontjáról, és segítse elő a fent nevezett szerződés megismerhetőségét a közérdekű adatok nyilvánossága alkotmányos alapjog érvényesülése érdekében.

A vizsgálat IRM adatkezelését érintő részére is a fent kifejtett állásfoglalásom az irányadó az alábbiak figyelembe vételével:

Az Avtv. és a Ptk. hivatkozott rendelkezései 2003. VI. 9-től hatályosak, vagyis az ezen időpont után megkötött szerződések tekintetében alkalmazandóak. Az Avtv. 1992. óta hatályos, korábbi szabályai azonban szintén deklarálták a nyilvánosságot. A BM 2003. október 21-én kötött szerződése esetében tehát az Avtv. és a Ptk. módosult szabályait figyelembe kellett venni.

A BM és a Getronics Kft. által 2000. augusztus 15-én aláírt dokumentum szerint titkosak azok az információk, melyeket az egyik fél magánjellegűnek vagy titkosnak jelöl meg, és ezek felhasználásához a másik fél hozzájárulása szükséges. E 2003. október 21-i szerződés szerint pedig üzleti titoknak tekintendő maga a szerződés, és a feleket titoktartási kötelezettség terheli, de kivételt jelentenek ez alól a nyilvánosságra hozatali kötelezettség alá eső adatok, információk.

A TASZ közérdekű adatigénylésére adott válaszban az IRM– az Áht. szerinti közzétételi szabályokhoz igazodva – csupán a szerződés néhány főbb adatát közölte. A nyilvános adatok köre azonban – a fent kifejtetteknek megfelelően – ennél tágabb. A szerződésről az adatigénylő másolatot kaphat, a másolaton a meg nem ismerhető adatokat felismerhetetlenné kell tenni [Avtv. 20. § (4) bekezdés].

Az Avtv. 24-26. §-ában foglaltak alapján felkértem az államtitkárt, hogy tegyen intézkedéseket az adatigénylés teljesítése, a fent nevezett szerződés megismerhetősége érdekében és erről tájékoztasson.

Budapest, 2007. július 31.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila