

Kormányülések nyomok nélkül

Ma már titkosítás helyett
a kormányülések szövegeit egyszerűen eltüntetik*

A Nemzeti Együttműködés Rendszere, a korábbi egyértelmű alkotmánybírói tiltással szemben¹ a rendszerváltást követő demokratikus kormányok menthetetlen tévelygés² felbátorodva megvalósította nemcsak az eltüntetett nyomok, de a keletkezésük pillanatában azonnal megszüntetett közérdekű adatok világát is. Megszűnt az egyik, a magyar parlamentarizmus kezdeteiig visszanyúló közjogi vívmány: a kormányülések tartalmi dokumentáltsága.

* A tanulmány az Eötvös Károly Intézet műhelyében készült.

¹ Az Alkotmánybíróság 2006-ban megállapította, hogy „az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azzal, hogy nem szabályozta törvényben a kormányülések tartalmi dokumentálásának rendjét. Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2006. december 31. napjáig tegyen eleget”, ehhez hozzáteszi, hogy nemcsak a kormányok, hanem „a közhatalmat gyakorló intézmények mellett az állami költségvetésből részesülő más intézmények is kötelesek működésüket kellőképpen dokumentálni: a közfeladat elvégzésével kapcsolatos tevékenységüket érintő információkat mindenekelőtt le kell jegyezniük, azaz rögzíteniük kell a közérdekű adatokat.” (32/2006. (VII. 13.) AB-határozat.)

² „...az elmúlt több mint másfél évtized során a kormányok saját belátásuk szerint, rendszeresen módosították az üléseken elhangzottak rögzítésére és a kormányülések iratainak kezelésére vonatkozó szabályokat. Ezek a változtatások esetlegesen voltak, ezért az ülések dokumentálására vonatkozó, következetesen érvényesülő gyakorlat nem alakult ki.” (Részlet a 32/2006. (VII. 13.) AB-határozatból.)

A kormányülések

és a késleltetett nyilvánosság

A kormányülések dokumentálása és legalább késleltetett nyilvánossága a titkosság-nyilvánosság tárgykörének egyik legfontosabb eleme. A kormányüléseket dokumentáló iratok, hangfelvételek keletkezésük idején rendszerint nem nyilvánosak, de utóbb levéltárba kerülnek, megismerhetővé, kutathatóvá válnak. Több esetben maguk az alkotmányok szólnak a kormányülések jegyzőkönyveiről.³ Arról természetesen mindenütt a civilizált világban törvényeket, illetve az információszabadság elveit és szabályait tükröző ügyrendeket fogadnak el, hogy a kormányületekről jegyzőkönyveket kell készíteni, amelyeket, mivel a jogállamba nincsenek örök titkok, idővel a kutatók, illetve akárki számára megismerhetővé kell tenni.⁴

³ Főszabályként, kivételesen a kormányülések azonnali nyilvánosságára is akad példa (Új-Zéland, Ausztrália), a finn alkotmány 60. cikke szerint a miniszterek felelősek a kormányüléseken hozott döntésekért, kivéve ha a miniszter az elfogadott határozattal nem értett egyet. A svéd alkotmány VII. fejezet 6. cikke megköveteli, hogy a kormány üléseiről és az elhangzott különvéleményről jegyzőkönyv készüljön.

⁴ A titkosság – noha soha nem tudtak megszabadulni tőle, mert lényegükhöz tartozott – bomlasztotta az önkényuralmi rendszereket, aláásta legitimitásukat. A felvilágosult abszolutizmus többször tett rendszerint el-

Ennek hiányában az adott ország történelme jelentős részében megismerhetetlen lesz. Fontos hazai példa erre, hogy ha nem készültek volna a korabeli kormányülésekről, koronatanácsokról jegyzőkönyvek, amelyek később kutathatók lettek, ma sem tudnánk, hogy az 1941. június 26-i rendkívüli koronatanácsi ülésen Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszter, miközben a nyilvánosság előtt erről persze gondosan hallgatott, ellenezte Magyarország azonnali hadba lépését⁵.

A történeti és a mai Magyarország – a szabályozás alakulása

Az ókori Egyiptom óta a történelemben minden reformnemzedék, történelmi felelősséget érezve, saját tevékenységének pontos dokumentációjára törekedett. Az első független Magyar Ministerium megalakulása óta, ideértve a szélsőjobboldali és a kommunista diktatúrákat, a kormányülések pontos dokumentálása folyamatos volt. Ha tehát van értelme a történelmi alkotmányról mai létezőként beszélnünk,

vetélt kísérleteket a nyíltság megteremtésére. Jellemezte ezt I. Sándor cár felvilágosult bürokratáit éppúgy, mint ahogy a Meidzsi-forradalmat követő 1868-as birodalmi esküben a japán császárt, aki szent ígéretet tett arra, hogy az államügyeket nyilvánosan fogja intézni.

⁵ Részlet a Koronatanács jegyzőkönyvéből: „...a belügyminiszter úr pillanatnyilag nem látja szükségességét, hogy már ma kimondassék az, hogy hadiállapotban lévőknek tekintjük magunkat Oroszországgal szemben, a kormány tagjainak ezen állásponttal szemben az az elhatározása, hogy a légítámadási retorzió mellett egyidejűleg kimondassék az, hogy a szovjet légi haderő a mai nap folyamán magyar terület ellen intézett ismételt népjogellenes indokolatlan és provokálatlan támadásai következtében Magyarország a hadiállapotot a Szovjetunióval beállottnak tekinti.”

elmondhatjuk, hogy a kormányüléseken elhangzottak rögzítése része a történelmi alkotmánynak. Az 1990-ben hivatalba lépő kormány üléseiről még szó szerinti jegyzőkönyvet,⁶ valamint összefoglalót kellett készíteni.⁷ De már két év múlva megszüntették a kormányülések szó szerinti jegyzőkönyvezését, ehelyett a kormányülések dokumentálására a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkára által készített összefoglalók szolgáltak.⁸ 1994-től a kormány üléseiről összefoglaló és hangfelvétel is készült, az összefoglaló eredeti példányát és a melléleteket (előterjesztéseket), valamint az ülésről készült hangfelvételt a Miniszterelnöki Hivatal őrizte; ezek az iratok nem voltak selejtezhetőek, kezelésükre a levéltári anyag védelméről és a levéltárakról, valamint az államtitkokról és a szolgálati titkokról szóló rendelkezéseket kellett alkalmazni.⁹ A következő évben az ügyrend ismételt módosítása a hangfelvétel készítésére vonatkozó előírást törölte,¹⁰ ám 1996 áprilisában visszaállították a hangfelvétel készítésére vonatkozó előírást.¹¹ Az 1998-ban megalakult kormány ülésein sem hangfelvétel, sem szó szerinti jegyzőkönyv nem készült, csupán egy összefoglaló, amely tartalmazta a jelenlévők névsorát, az előterjesztések címét, a hozzászólók nevét, szavazás esetén ennek tényét és számszerű arányát, a koalíció

⁶ Lásd erről: Majtényi László – Szabó Máté Dániel: *Információs és médiajog II.* Miskolci Egyetemi Kiadó, 2014, 53–56. o.

⁷ 1006/1990. (VII. 17.) Korm. határozat.

⁸ 1025/1992. (V. 5.) Korm. határozat.

⁹ Az 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat 83. és 88. pontja.

¹⁰ 1070/1995. (VII. 29.) Korm. határozat.

¹¹ 1035/1996. (IV. 24.) Korm. határozat.

egyértékes jogot gyakorló kormánytag esetleges ellenvéleményére való utalást és a döntést.¹²

Az adatvédelmi biztosi hivatala többször is vizsgálta a kormányülések dokumentálásának hiányát kifogásoló panaszok nyomán azt, hogyan érvényesülhetnek párhuzamosan a titkosság, a nyilvánosság, a kutathatóság és az információszabadság szempontjai.¹³

A vizsgálat először arra irányult, vajon – az Avtv.-n túl a levéltári törvény sérelmét is felidézve – megsemmisítettek-e jegyzőkönyveket, amelyek védett levéltári anyagok. A Miniszterelnöki Hivatal (MeH) akkor illetékes helyettes államtitkárának válasza tisztázta a tényállást. Állítása szerint 1996-ban az összefoglalókat és a hangfelvételeket a levéltári törvény szabályai szerint kezelték a miniszterelnökségen, és archiválták abban az időszakban is (1995. július és 1996. április között), amikor az ügyrend szerint a hangfelvétel szerepe csupán annyi volt, hogy az összefoglaló elkészítőit segítse. A

válasz szerint az iratok őrzési helye a MeH irattára, végül pedig a levéltári szabályoknak megfelelően a Magyar Országos Levéltárba kerülnek.

Beadványok alapján 1998 őszén azért folytatódott a vizsgálat, mert az új ügyrend szerint [1090/1998. (VII. 15.) Korm. határozat] sem hangfelvétel, sem szó szerinti jegyzőkönyv, sem tartalmi összefoglaló nem készült a kormányülésekről.

Az adatvédelmi biztos olyan törvényi szintű szabályozást ajánlott, amely biztosítja a kutatók akár késleltetetlen érvényesülő jogát a közérdekű adatok megismerésére. A Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter az ajánlást nem fogadta el. Ezután a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkárát az adatvédelmi biztos felszólította, hogy a törvény rendelkezéseit sértő minősítéseket szüntesse meg.

2002 júniusától a kormány üléseiről ismét összefoglaló és az ülés szó szerinti jegyzőkönyvéül szolgáló hangfelvétel készült.¹⁴ Az Alkotmánybíróság 2006-ban viszont megállapította, hogy az Országgyűlésnek törvényben kellett volna szabályoznia a kormányülések tartalmi dokumentálását. A döntés megállapította, hogy a közhatalmat gyakorló intézmények kötelesek működésüket kellőképpen dokumentálni. Az Alkotmánybíróság az információszabadság mellett a jogállamiságra és a kormánynek az Országgyűlés előtti felelősségére is utalt, joggal, hiszen ha a parlament önálló hatalmi ágnek tekinti magát, akkor a parlamenti hatalom képviselői, akárcsak a bíróságok,¹⁵ meghatáro-

¹² 1090/1998. (VII.15.) Korm. határozat.

¹³ A kormányülések dokumentálásával, a dokumentumok megőrzésével és nyilvánosságával kapcsolatban lefolytatott adatvédelmi biztosi vizsgálat eredményeit összegző ajánlás. *Az adatvédelmi biztos beszámolója*, 1999. Budapest, Adatvédelmi Biztos Irodája, 2000. Jóri András adatvédelmi biztosként 2010 júniusában a kormányülések dokumentálása miatt a közigazgatási és igazságügyi miniszterhez fordult, majd, mivel ez nem vezetett eredményre, 2011-ben beadványt intézett az AB-hez. A testület az indítványt vizsgálat nélkül visszautasította „mivel az adatvédelmi biztos jogintézménye a korábbi formájában és ezáltal indítványozói jogosultsága is megszűnt, ezért az Alkotmánybíróság megkereste az indítvány benyújtására jogosult alapvető jogok biztosát, nyilatkozzon, hogy az eljárás folytatását kezdeményezi-e [...] Az alapvető jogok biztos az eljárás folytatását nem kezdeményezte, ezért az Alkotmánybíróság az [...] indítványt [...] visszautasította.”

¹⁴ 1092/2002. (VI. 8.) Korm. határozat.

¹⁵ Erre a történelemben valószínűleg elsőként

zott esetekben, törvényi feltételekkel, a kormányülések aktuálisan titkos jegyzőkönyveit is megismerhetik. A megalakuló új kormány ugyancsak megismerheti az előző összes működési dokumentumát, amint hogy azok titkosságát is felülvizsgálhatja. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy a nem megfelelő szintű szabályozás oda vezetett, hogy az elmúlt másfél évtizedben a kormányok saját belátásuk szerint rendszeresen módosították az üléseken elhangzottak rögzítésére és a kormányülések iratainak kezelésére vonatkozó szabályokat.¹⁶ A kormány elsőként megpróbálta szabotálni a határozat végrehajtását, ezért az Eötvös Károly Intézet (EKINT) az Országgyűlés elnökéhez fordult.¹⁷ Az ennek alapján elfogadott törvényszöveg, a jogállami mederbe visszatérve, ismételten előírta a hangfelvétel és az összefoglaló készítésének és megőrzésének kötelezettségét.¹⁸

Nézzük a további részleteket: A 2010-ben megalakult új Országgyűlés új törvényt alkotott, amely követve a korábbi szabályozást: a hangfelvétel készítésének kötelezettségét továbbra is előírta.¹⁹ Ugyanakkor a kormány ügyrendjéről szóló, pár héttel később megjelent kormány-

határozat, a hatályos törvénnyel ellentétben, nem tette kötelezővé a hangfelvétel-készítést: „A Kormány üléséről összefoglaló és a Kormány tagjának kérésére, indokolt esetben és a miniszterelnök engedélyével rögtön, továbbá az ülés végén az összefoglaló elkészítésére alkalmas hangfelvétel készül.”²⁰

Mi történt most? – A nyomok újbóli eltüntetése

Annak ellenére, hogy erre törvény kötelezte a kormányt, 2010 és 2018 között nem készült hangfelvétel a kormányületekről, sőt 2018 nyarán az alkotmány- és törvényellenes gyakorlathoz igazította a szabályozást a kormány.

2018. július 18-ig a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 17. §-a előírta, hogy „a Kormány üléseiről hangfelvétel készül, mely – a miniszterelnök eltérő rendelkezése hiányában – nem nyilvános. [...] A kormányülésen elhangzottakat összefoglalóan kell rögzíteni. [...] Az ülésről készült összefoglaló eredeti példányát és mellékleteit, valamint az ülésről készült hangfelvételt a Miniszterelnöki Kormányiroda őrzi. Az ülésről készült dokumentáció anyaga nem selejtezhető, maradandó értékű iratnak minősül [...]”

Ezt a szabályozást, eltörölve a hangfelvétel készítésének kötelezettségét, változtatta meg a Magyarország 2019. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2018. évi XL. törvény. A 2010. évi

I. Károly titkos tanácsosának, Strafford lordjának perét említhetjük: „Ugyan hová jutnánk, ha mindent, amit valaki a király titkos tanácsában elmond, és amit a többiek csak félig értenek meg vagy félreértenek, bűnként felrónak az illetőnek? Többé senkinek sem lesz mersze nyíltan elmondani a véleményét a királynak” (Lord Strafford).

¹⁶ 32/2006. (VII. 13.) AB-határozat.

¹⁷ <http://ekint.org/az-allam-atlathatosaga-informacioszabadsag/2006-11-13/a-kormany-ulesek-dokumentalasarol>

¹⁸ 2006. évi LVII. törvény 13/A. §.

¹⁹ 2010. évi XLIII. törvény 17. §.

²⁰ 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat, 83. pont.

XLIII. törvény 17. § (5) és (6) bekezdése helyébe a következő rendelkezések léptek: „(5) Az ülésről készült összefoglaló eredeti példányát és mellékleteit a Miniszterelnöki Kormányiroda őrzi. Az ülésről készült dokumentáció anyaga nem selejtezhető, maradandó értékű iratnak minősül; kezelésére és megismerésére a köziratok védelméről, a minősített adat védelméről, továbbá a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló rendelkezéseket kell alkalmazni. (6) Az összefoglaló készítésének, valamint belső kormányzati felhasználásának részletes szabályait, feltételeit a Kormány normatív határozatban határozza meg.”

A hangfelvétel-készítési kötelezettség eltörlésével a kormány addig is követett törvénytörő gyakorlatát igyekszik legalizálni, ugyanis a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII.7.) Korm. határozat (a továbbiakban: Kormány ügyrendje) 83–87. pontjaiban a törvényi rendelkezésekkel ellentétesen szabályozza az összefoglaló és a hangfelvétel készítésének részletes feltételeit. A Kormány ügyrendjének 83. pontja ugyanis nem úgy szól, hogy minden esetben kötelező a kormányületekről hangfelvételt készíteni, hanem úgy rendelkezik, hogy „a Kormány üléséről összefoglaló és a Kormány tagjának kérésére, indokolt esetben és a miniszterelnök engedélyével rögtön, továbbá az ülés végén az összefoglaló elkészítésére alkalmas hangfelvétel készül”.²¹

A 2010-es kormányváltás után a

²¹ Ez a tagmondat önmagában is teljesen értelmetlen „...az ülés végén az összefoglaló elkészítésére alkalmas hangfelvétel készül”, mert ugyan hogyan lehet az ülés végén bármilyen ülésről hangfelvételt készíteni.

kormányületek dokumentálásának hiánya miatt az LMP frakcióvezetője, majd az adatvédelmi biztos is az Alkotmánybírósághoz fordult. Ezt követően az Országgyűlés az Adatvédelmi Biztos Hivatalát megszüntette, az Alkotmánybíróság pedig megváltozott hatásköre miatt beadványát nem vizsgálta.

Az Eötvös Károly Intézet a hangfelvétel-készítési kötelezettséget megszüntető 2018-as törvénymódosítás hatálybalépése előtt közérdekű adatigényléssel fordult a Miniszterelnöki Kormányirodához. Azt szerettük volna megtudni, hogy az elmúlt nyolc évben készült-e minden kormányülésről hangfelvétel és összefoglaló. A Miniszterelnöki Kormányiroda a kormány ügyrendjére hivatkozva azt közölte, hogy a hangfelvétel készítésére „speciális szabályok vonatkoznak: a Kormány ügyrendje alapján főszabály szerint hangfelvétel nem készül, a 83. pontban rögzített feltételek fennállása esetén van lehetőség annak készítésére.” Azt a tájékoztatást kaptuk, hogy az adatigénylésünkben jelzett időszakban a kormány üléseiről összefoglaló készült, de hangfelvétel rendszerint nem.

Ez a gyakorlat és jogértelmezés azonban törvénytörő, továbbá alkotmányellenes is. A rendszerváltás utáni kormányok maguk határozták meg kormányhatározatokban a kormányületek dokumentálásának szabályait és a kormányületek iratainak kezelésére vonatkozó rendelkezéseket. A követett gyakorlat nem volt egységes. Volt olyan időszak, amikor szó szerinti jegyzőkönyv készült, volt, amikor hangfelvétel és összefoglaló, de arra is volt példa, hogy csak összefoglaló szolgált a

kormányülések dokumentálására.²² A kérdés azonban alkotmányos szinten eldőlni látszott: az Alkotmánybíróság 2006-os döntése előírta, hogy az Országgyűlés törvényben szabályozza a kormányülések tartalmi dokumentálásának rendjét, azaz „2006. december 31-ig törvényben tegye kötelezővé a kormány számára, hogy megfelelő módon rögzítse az ülésein elhangzottakat”.²³ Az Alkotmánybíróság 32/2006. (VII. 13.) AB-határozatában ugyanis rámutatott, hogy noha a kormányülések azonnali és teljes nyilvánossága nem alkotmányos követelmény, dokumentáltságuk hiánya sérti a jogállamiságot, a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot, és összefüggésben áll a kormánynak az Országgyűlés előtti felelősségével is. Egy demokratikus társadalomban a közérdekű adatok megismerése és terjesztése elengedhetetlen ahhoz, hogy a polgárok ellenőrizhessék a közhatalom-gyakorlókat, és információik birtokában megalapozottan alakítsák ki véleményüket a közügyekről, és így vegyenek részt a közös ügyek megvitatásában. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a polgároknak joguk van (kivételes, indokolt esetben akár késleltetetten) megismerni az életükre kiható döntéseket, az azokat alátámasztó indokokat és a döntéshozatalban részt vevők szakmai, illetve politikai álláspontjait. Azt is megállapította a határozat, hogy a kormányüléseken elhangzottak közérdekű adatoknak minősülnek, és rögzítésük a később-

bi kutathatóság előfeltétele is. Az AB arra is felhívta a figyelmet, hogy mivel a kormányülésen elhangzottak tartalmának rögzítését utólag nem lehet pótolni, a kormányülések megfelelő dokumentálásának elmaradása utólag nem orvosolható jogsérelmet okoz. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az információszabadság ellehetetlenülését okozza, ha a kormány nem rögzíti a közérdekű adatokat. Ezek alapján a 2010 óta követett gyakorlat és az új, a hangfelvétel-készítési kötelezettséget megszüntető törvénymódosítás sérti a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot (Alaptörvény VI. cikk), azaz alkotmányellenes, mert nincs biztosítva a kormányülések érdemi tartalmának (utólagos) megismerhetősége.

Míg korábban, például 2006-ban a hangfelvétel-készítés mellett a kormányületekről készült összefoglaló elemeit (a jelenlévők névsora, az előterjesztések címe, a hozzászólók neve, szavazás esetén annak ténye és számszerű aránya, a koalíciós egyetértési jogot gyakorló kormánytag esetleges ellenvéleményére való utalás és a döntés) is meghatározta az akkor hatályos ügyrend, addig a ma is hatályos kormányhatározat még csak nem is utal arra, hogy az kormányületekről készülő összefoglalónak mit kell tartalmaznia. Így kizárólag a kormány – akár önkényes – döntésétől függ a dokumentáltság tartalma, mélysége, és ezzel még kevesebb a garancia arra, hogy a közérdekű adatnak minősülő kormányületeken elhangzottak késleltetetten megismerhetővé válhassanak.

Az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetősége azonban a nemrég megváltozott törvényi szabályok alkot-

²² Lásd részletesen: <http://www.ekint.org/az-allam-atlathatosaga-informacioszabadsag/2018-07-04/kormanyulesek-nyomok-nelkulimmar-a-tartalom-is-eltunik-a-titkositasmogul-elemzes>

²³ 32/2006. (VII. 13.) AB határozat.

mányellenessége kapcsán is fennálló lehetőség. Sőt a közérdekű adattal visszaélés bűncselekménye is felmerülhet az ügyben.

Feljelentést tettünk –

Közérdekű adattal visszaélés

Az Eötvös Károly Intézet közérdekű adatigényléséből egyértelműen kiderült, hogy 2010 és 2018 között nem készült hangfelvétel a kormányülésekről, holott ez törvény írta elő, ezért feljelentést tettünk a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 220. § (1) bekezdés b) pontjába ütköző közérdekű adattal visszaélés vétségének elkövetése miatt. Közérdekű adattal visszaélést a Btk. megjelölt törvényhelye alapján az követi el „[a]ki a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvényi rendelkezések megszegésével [...] közérdekű adatot hozzáférhetetlenné tesz.”

A kormányülésen elhangzottak közérdekű adatnak minősülnek mind az Infotörvény 3. §-ának 5. pontja, mind pedig az Alkotmánybíróság szerint [lásd pl. a 32/2006. (VII. 13.) AB-határozatot]. Aki, törvényi kötelezettségét megszegve, a közérdekű adatok rögzítését elmulasztja, az megakadályozza egy alapvető jog gyakorlását, azt, hogy – a minősített adatok esetében késleltetetten – érvényesüljön a közérdekű adatok megismerésének alapjoga, ami azt eredményezi, hogy a törvényi rendelkezés megszegésével a kormányülésen elhangzottak soha nem lesznek hozzáférhetőek.

A Központi Nyomozó Főügyészség bűncselekmény hiányára hivatkozva elutasította a feljelentést, ami ellen panasszal éltünk.

Az ügyészség a feljelentés elutasításáról szóló határozatában feljelentésünkkel megegyező tartalommal

elismerte, hogy „[...] kétségkívül megállapítható, hogy a hangfelvételek elkészítésének 2010–2018 években történő elmaradása ellentétes a 2018. július 25. napjáig hatályban volt, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 17. §-a (2) bekezdésében írt rendelkezéssel”.

Abban sincs az Eötvös Károly Intézet és az ügyészség között vita, hogy a kormányülésen keletkező adatok általánosan közérdekű adatnak minősülnek, de abban a tekintetben már alapvető a nézetkülönbség, hogy az ügyészség nézete szerint „...az az adat, amely – akár a jogszabályi rendelkezések ellenére – nem kerül rögzítésre, nem minősül közérdekű adatnak”, tehát, ha a kormány a törvényi kötelezettségét teljesítette volna, akkor a kormányülés tartalma közérdekű adat lenne, és ha a hangfelvételből az ezért felelős személy egyetlen mondatot vagy akár egyetlen szót töröl, akkor büntetőjogilag felel, ha viszont nem is készíti el a hangfelvételt, akkor nincs adat, és ezért nincs felelős sem. Erre az igen érdekes logikai útvesztőre panaszkodunk az alábbi három fő érv alapján mégis kértük az ügyészségtől, hogy rendelje el a nyomozást:

1. A kormányüléseken közérdekű adatok cseréje folyik, a vitában a kabinet tagjai az ország sorsát eldöntő kérdésekről cserélnek eszmét, vitatkoznak, amely vitákat rendszerint a miniszterelnök dönti el, eközben hosszabb-rövidebb távon bel- és külpolitikai tárgykörökben hatalmi koalíciók alakulnak, ott törvények tartalmát határozzák meg, állami politikákról, beruházásokról döntenek, és így tovább. Ha pontos

hanganyag, jegyzőkönyv hiányában a kormánytagok tudatában nem rögzülne a kormány ülésének tartalma, a kormányülésnek az égvilágon semmi értelme nem lenne. A hazai és a nemzetközi joggyakorlatban a kontextus függvényében az emberi elme is adathordozónak minősül. Mindezek alapján aligha vitatható, hogy a hangfelvétel kötelező készítésének elmulasztása bizonyosan a közérdekű adattal visszaélés vétségének gyanúját.

2. Abban az esetben viszont, ha a Központi Nyomozó Főügyészség ragaszkodna ahhoz a téves álláspontjához, hogy ha a kormányülésen a vitát hangfelvételen nem rögzítik, akkor sem adatkezelés sem közérdekű adattal visszaélés nem történik, más okból indokolt a nyomozás elrendelése és lefolytatása. Szervezetelméleti közhely, hogy semmilyen testületi szerv nem működhet tevékenysége pontos dokumentációjának hiányában. Különösen igaz ez a központi közigazgatás és a politikai döntéshozatal legfontosabb szervére. Komolyan feltehető tehát, hogy anélkül, hogy ezeket a dokumentumokat hivatalosan iktatnák, valójában hangfelvétel és ennek alapján pontos tartalmi jegyzőkönyv is készült 2010 és 2018 között is (és készülnek ilyenek ma is), de ezeket valakik nemcsak a következő kormányoktól, de a társadalom elől is el kívánják titkolni. Azt pedig, hogy ez a feltételezés valós-e, csakis nyomozás tisztázhatja.

3. A Központi Nyomozó Főügyészség téved abban a tekintetben is, hogy szerinte a közérdekű adattal visszaélés bűncselekményét csak az Infotörvény megsértésével lehet elkövetni, mert a Btk. tényállása is

általános fogalmazást alkalmazva „törvényi rendelkezésekről” beszél, és természetesen az Infotörvényen és a kormányülések rendjét tárgyalón túl számos további szektorális törvény szól kötelező hatállyal az információs szabadságról. Csupán példaként említjük a környezeti adatok, a meteorológiai, a levéltári, az ingatlan-nyilvántartási és a cégszolgálatok nyilvánosságáról szóló törvényeket, amelyek közérdekű adatok tömegének nyilvánosságát ugyancsak szabályozzák, amelyek megsértése szintén büntetőjogi felelősséget eredezthet.

A törvényesség és a Legfőbb Ügyészség

Az ügyészség első fokú határozata ellen benyújtott panaszunkat a Legfőbb Ügyészség elutasította.

A Legfőbb Ügyészség határozata nélkülözötte azt a szakmaiságot, amelyet az első fokon eljáró ügyészségnél még nyomokban fel lehetett fedezni. A kormány érdekeinek nem csupán megfelelő döntés hozott, hanem azon is túlmenve, jogi terminusokban megfogalmazott politikai kiállást fogalmazott meg pártunk és kormányunk mellett.

A Legfőbb Ügyészség szerint a törvény szerint kötelező hangfelvétel készítésének elmaradása valójában nem is törvényt sértett, hanem kormányrendeletet. Idézzük a teljesen hamis és alternatív valóságot teremtő állítást: „A kormányülés dokumentálásának részletszabályait tehát nem törvény, hanem kormányrendelet határozta meg a fentiek szerint, azaz az a tény, hogy 2010 és 2018 között a kormányülésekről kizárólag összefoglaló készült, és az összefoglaló elkészítéséhez szükséges hangfelvétel nem a törvény ren-

delkezéseinek megsértését, hanem a kormányrendelet megsértését jelenti.” Bár hangsúlyozták, hogy ez csak kiegészítése az első fokon eljáró ügyészség álláspontjának, ez sem igaz, hiszen az ügyészség a feljelentés elutasításáról szóló határozatában feljelentésünkkel megegyező tartalommal még elismerte: „[...] kétségkívül megállapítható, hogy a hangfelvételek elkészítésének 2010–2018 években történő elmaradása ellentétes a 2018. július 25. napjáig hatályban volt, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 17. §-a (2) bekezdésében írt rendelkezéssel”, de ezt az állítást a Legfőbb Ügyészség döntésében visszavonta.

Nem csupán a jogászoknak kell tudniuk, hanem az állampolgári alapismeretnek is része, hogy a kormány csak a törvény keretei között alkothatott volna részletszabályokat a kormányülések dokumentálására. Továbbá az alacsonyabb szintű jogszabálynak mindig meg kell felelnie a magasabb szintű jogszabálynak; ez is jogállami alapismeret, és a jogalkotásról szóló törvény is így rendelkezik. Ezeknek a követelményeknek a 1144/2010. (VII.7.) Korm. határozat, mivel a törvényi rendelkezésekkel ellentétesen szabályozta az összefoglaló és a hangfelvétel készítésének részletes feltételeit, nem tett eleget. A 2010-es kormányváltás után a kormányülések dokumentálásának hiánya miatt az LMP frakcióvezetője, majd az adatvédelmi biztos is az Alkotmánybírósághoz fordult az alkotmányellenes helyzet megszüntetése érdekében. Ezt követően az Országgyűlésben kétharmados többséggel rendelkező Fidesz az Adatvédelmi

Biztos Hivatalát felszámolta, az Alkotmánybíróság pedig az adatvédelmi biztos hivatala megszüntetésének ebben a tekintetben hamis érvére hivatkozva beadványát nem is vizsgálta. A Legfőbb Ügyészség azonban ezeket a tényeket is kifordítva, állításait még azzal is igyekezett alátámasztani, hogy az általános hatáskörű ombudsman az Alkotmánybíróság kérdésére nem tartotta fenn a korábbi adatvédelmi biztos által benyújtott indítványt, így bizonyosan nem is állt fenn alkotmányellenes helyzet. Csakhogy ez a fentebb kifejtettek értelmében egyértelműen nem igaz. A Fideszes többség támogatását élvező új ombudsman nem meglepő módon nem szakmai érvek alapján hozott döntést az alkotmánybírói indítvány folytatásáról.

A Legfőbb Ügyészség továbbá úgy foglalt állást, hogy a kormányülésen elhangzottak csak akkor minősülnek közérdekű adatnak, ha rögzítik őket. Tehát, ha a kormány a törvényi kötelezettségét teljesítette volna, akkor a kormányülés tartalma közérdekű adat lenne, és ha a hangfelvételtől az ezért felelős személy egyetlen mondatot vagy akár egyetlen szót töröl, akkor büntetőjogilag felel, ha viszont nem is készíti el a hangfelvételt, akkor a Legfőbb Ügyészség szerint nincs adat, és ezért nincs felelős sem.

Ez azonban téves jogértelmezés. A sokszor idézett 32/2006. (VII. 13.) AB határozat is azt támasztja alá, hogy alkotmányos demokráciában a jogszabályokat az alapvető jogok minél teljesebb érvényesülését biztosító módon kell értelmezni és alkalmazni. Azaz ezekben az esetekben a jogszabály megszorító értelmezése nem megengedett. Az Alkotmánybíróság döntésében kimondta, hogy

a kormányulések dokumentáltsága (még inkább annak hiánya) több alapjogot érint, így például a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot. „Egy demokratikus jogállamban a polgároknak joguk van arra, hogy az életükre alapvetően kiható döntéseket, az azokat alátámasztó indokokat és a döntéshozatalban résztvevők szakmai álláspontjait (esetleges ellenvéleményeiket) – akár késleltetetten is – megismerjék. A kormányuléseken elhangzottak lejegyzéséről való döntés ezért egyszerűsrimind a közérdekű információk rögzítéséről szóló döntés és a későbbi kutathatóság előfeltétele. A lehetőség, hogy a kormány rövidebb-hosszabb ideig nem rögzíti a közérdekű információkat, ellehetetlenítve ezzel az információszabadságot, közvetlenül és jelentősen korlátozza a [...] közérdekű adatok megismerésének jogát.”

Fontos arra is ismételtlen felhívni a figyelmet, hogy a Legfőbb Ügyészségnek téves jogi álláspontja alapján is lett volna vizsgálónivalója. A modern bürokrácia pontos ismeretek, nyilvántartások nélkül egyáltalán nem képes működni. A mi beadványunk ezért arra is kiterjedt, hogy a nyomozás tisztázza azt is, nem készültek-e a semmitmondó összefoglalókon túl pontos, akár szó szerinti dokumentációk is a kormányulésekről, de az ügyészi szervek ennek feltárásától ugyancsak elzárkóztak.

Jogtalan uralom

Miközben tudvalévó, hogy Magyarországon különösen magas az intézményekkel szembeni bizalmatlanság, és a kutatások alapján az is nyilvánvaló, hogy a bizalom és a társadalom jogkövető magatartá-

sa között szoros összefüggés van²⁴, a kormányzat a saját törvényeit sem hajlandó betartani. Senki sem tudhatja, hogy 2010 óta pontosan mi történik az ország legfontosabb ügyeiről döntő kormányuléseken, a menekültügyi válsághelyzetet (egyfajta különleges jogrendet) pedig újból annak ellenére hosszabbították meg, hogy annak törvényi feltételei rég nem állnak fent. A társadalmi és jogi normák immár leplezetlen megsértése a hatalom részéről nemcsak az alábbiakban részletezett, alapvető alkotmányos elvek semmibe vételét jelentik, de a társadalom anómiás állapotát is súlyosbítják.²⁵

Mára úgy látszik, hogy a kormány azt tesz a jogrenddel, amit akar, nincsenek korlátai. Sőt még azt is megteheti, hogy a saját maga szabta normákat sem tartja be. Különleges jogrendre van szüksége, az se baj, ha törvénysértő, hogy még nagyobb felhatalmazást kapjon. Hozzászoktunk a lopakodó diktatúra hétköznapi valóságához; ha megszokni nem is tudjuk. Éppen a megszokás veszélyeiről van szó: a normák semmibe vételének sivárságáról. A társadalmi együttélés alapjait egyebek között a közös szabályoknak való elkötelezettség biztosítaná. Olyan történelmi helyzetekben, amikor átfogó, az élet sok területét befolyásoló nagy

²⁴ Lásd bővebben: Boda Zsolt (szerk.): *Bizalom és közpolitika – Jobban működnek-e az intézmények, ha bíznak bennük?* Politikatudományi Intézet (MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont), 2016. https://politologia.tk.mta.hu/uploads/files/Boda_konyv_imprimálni.pdf

²⁵ Lásd bővebben: Gerő Márton – Szabó Andrea: *Jelentés a magyar társadalom politikai gondolkodásmódjáról, politikai integráltságáról és részvételéről, 2015.* MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 2015. augusztus https://socio.mta.hu/uploads/files/2015/poltukor_online.pdf

átalakulások kihívásokat teremtenek az együttműködés és a szabálykövetés rutinjai számára, az intézményeknek és az eliteknek megőrnő a mintaadó szerepük. Ebben több évtizedes mulasztás, felelőtlenség jellemzi a politikai és jogrendszer mintaadó intézményeit. A nagyon rövid demokratikus időszakok képtelenek voltak érdemi előremozdulást felmutatni a szabálykövetési hajlandóság területén.

De a jelenlegi kormányzat és politikai elit mintha stratégiáját éppen arra építené, hogy növelje a társadalom normatív káoszát. Az erőszak újralegitimálásával civilizációs visz-

szaesést, szisztematikus jogsértéseivel bizonytalanságot gerjesztő anómikus állapotokat állít elő. Régi diktatórikus stratégia ez. Ha eléggé hatékonyan roncsolódik a polgárok közötti együttműködést, szolidaritást, megértést biztosító bizalom a másik személy és az intézmények iránt, akkor nő az esélye a más körülmények között konszolidálhatatlan rezsim konszolidálására. Persze ez mégiscsak a mocsár látszólagos nyugalma lehet. Titkos szobákban, sehol nem dokumentáltan kreált „különleges” jogrend – amire pedig a hazugságra épülő normakerülés az adekvát társadalmi válasz.

páratlan oldal

www.es.hu



IRODALMI ÉS POLITIKAI HETILAP

**Kattintson
a www.es.hu-ra!
SMS-sel is
előfizethet!**

PUBLICISZTIKA,
FEUILLETON,
PRÓZA, INTERJÚ,
VERS, VISSZHANG,
KÖNYVKRITIKA,
MŰBÍRÁLAT,
GALÉRIA