



Ügyszám: NAIH/2016/1932/2/J

Hiv. szám: 789-36/2015/k.

dr. Dankó István úr részére  
közigazgatási államtitkár

Honvédelmi Minisztérium

[joko@hm.gov.hu](mailto:joko@hm.gov.hu)

Tisztelt Közigazgatási Államtitkár Úr!

A védelmi és biztonsági célú beszerzésekről szóló törvény véleményezésre megküldött tervezetét (a továbbiakban: Tervezet) a személyes adatok védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága szempontjából megvizsgáltam. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) észrevételei és javaslatai a következők.

(Általános észrevételek)

A Tervezethez készített előterjesztés azt emeli ki a szabályozás közpolitikai céljaként, hogy a honvédelem és biztonság területén egyes építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló, ajánlatkérő szervek vagy ajánlatkérők által odaítélt szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról, valamint a 2004/17/EK és 2004/18/EK irányelv módosításáról szóló 2009. július 13-i 2009/81/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: Irányelv) harmonizálásán túl a törvény szabályozási tárgykörében „a honvédelmi, a rendvédelmi és a nemzetbiztonsági érdekek és garanciák a lehető legnagyobb mértékben érvényesüljenek”. A Tervezet 1. §-a az alapelvek között a verseny tisztaságára és átláthatóságára, a gazdasági szereplőket megillető esélyegyenlőségre és egyenlő bánásmódra, a honvédelem, a nemzetbiztonság és minősített adat védelmének szempontjaira, a közpénzekkel való hatékony és felelősségteljes gazdálkodás elvére utal, azonban sem az előterjesztésben, sem az alapelvek között nincs kiemelve a közpénzekkel való átlátható és ellenőrizhető gazdálkodás követelménye. Ezért indokolt általános érvénnyel áttekinteni azt, hogy Magyarország Alaptörvényével és jogrendjével összhangban milyen jogi szabályozási követelmények határozhatók meg a védelmi és biztonsági célú beszerzések átláthatóságára és ellenőrizhetőségére vonatkozóan.

A Tervezet jogharmonizációs jellegű szabályokat tartalmaz, ezért érdemes előzetesen rámutatni arra, hogy az Irányelv nem tartalmaz olyan előírást, amely alapvető szinten ellentétes lenne a

közbeszerzések átláthatóságának és ellenőrizhetőségének szempontjaival, ezért e tekintetben a jogharmonizációs igény nincs ellentétben a magyar Alaptörvény vonatkozó előírásai érvényre juttatásával.

A magyar információs alapjogi keretek a következőképp vázolhatók fel:

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011.évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 3. § 5. pontja értelmében a védelmi és biztonsági célú közbeszerzések során az ajánlatkérő szerv és más, jogszabályban meghatározott közfeladatot ellátó szervek kezelésében lévő adatok a személyes adatoktól eltekintve közérdekű adatok.

Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerint mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése szerint AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

A közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének lehetséges korlátait az Infotv. határozza meg. A tervezett törvény szabályozási tárgyára tekintettel kiemelendő az Infotv. 27. § (1) bekezdése, valamint a 27. § (2) bekezdésének a) és b) pontja. Ezek szerint a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat nem ismerhető meg, ha az a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat. A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot - az adatfajták meghatározásával – törvény honvédelmi érdekből és nemzetbiztonsági érdekből korlátozhatja.

Minthogy a törvénytervezet beszerzésekre, azaz közpénzzel való gazdálkodásra vonatkozik, utalni szükséges az Alaptörvény N) cikkére, amely szerint Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti, továbbá a 37. cikk (1) bekezdése szerint a Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani, valamint a 39. cikk (1) bekezdése értelmében a központi költségvetésből csak olyan szervezet részére nyújtható támogatás, vagy teljesíthető szerződés alapján kifizetés, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint a támogatás felhasználására irányuló tevékenysége átlátható, a (2) bekezdése alapján pedig 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 vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok.

Ezen alkotmányos követelmény kiterjed a közpénzekkel való gazdálkodás követhetőségére, átláthatóságára, a nemzeti vagyont átengedésének nyilvánosság előtti elszámoltathatóságára is. Maga az Alaptörvény fogalmazza meg ezen cikkében a

köz hatalom gyakorlásának, a közpénzek felhasználásának azon korlátját, hogy a nemzeti vagyont, a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. Magyarország legmagasabb szintű jogforrása a nyilvánosság általi ellenőrizhetőséget egyrészt az egyének alapjogának deklarálásával biztosítja, másrészt – azt egyértelműsítve, kiegészítve – a közpénzek felhasználásával kapcsolatos adatokat közérdekű adattá nyilvánítja, harmadrészt az átláthatóságot a közfeladatot ellátó szervek, a közpénzekkel gazdálkodó szervek kötelezettségévé teszi. Ezt támasztotta alá az Alkotmánybíróság a 21/2013. (VII. 19.) számú határozatában az Alaptörvény 39. § cikk (2) bekezdésével kapcsolatban a következőket fejtette ki: *„1.2.2. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése – a közérdekű adatok egyik fajtájával, a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatokkal összefüggésben – a rendelkezés szövegében kifejezetten megjeleníti a közérdekű adatként történő alaptörvényi minősítés célját: az átláthatóság és a közélet tisztasága elvének biztosítása. Ez az elv – a Nemzeti hitvallásban foglaltakat figyelembe véve – nem csak a közpénzek és a nemzeti vagyonra vonatkozó, hanem általában véve a közfeladatok ellátásával összefüggő adatok kezelése szempontjából is irányadó. A Nemzeti hitvallás értelmében: „[...] valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi. Ennél fogva a polgárait szolgáló demokratikus állam működésének egészével, általánosságban a közfeladatok ellátásával kapcsolatos alaptörvényi követelmény tehát az átláthatóság és a közélet tisztasága, valamint a közügyek méltányos, visszaélés és részrehajlás nélküli intézése. A véleménynyilvánításhoz való jog biztosítása mellett, illetve azon keresztül a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapvető jog végeredményben e fenti követelmény érvényre juttatására hivatott.”*

A fentiekre tekintettel elengedhetetlen, hogy a törvény az alapelvek között utaljon a védelmi és biztonsági célú beszerzések átláthatóságának és ellenőrizhetőségének követelményére azzal, hogy az adatok nyilvánossága honvédelmi és nemzetbiztonsági érdekből, a szükséges mértékben korlátozható. Ha a törvény más koncepció alapján épülne fel - tehát ignorálná a közérdekű adatok nyilvánosságát, illetve a nyilvánosság korlátozását tenné főszabállyá -, úgy a közérdekű adatok megismerhetőségét illetően ellentmondásba kerülne az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése szerinti állami alapjogvédelmi kötelezettséggel és az I. cikk (3) bekezdésében meghatározott alapjogkorlátozási feltételrendszerrel.

A jelzett követelményt nemcsak az alapelvek között szükséges szerepeltetni, hanem konzekvensen érvényesítendő a védelmi és biztonsági célú beszerzések szabályozása során. Példaként kiemelendő, hogy a törvény nem biztosíthat diszkrecionális jogkört az ajánlatkérőknek abban a tekintetben, hogy milyen esetben zárja ki a nyilvánosságot és korlátozza az adatokhoz való hozzáférést, hanem az alapjogkorlátozás alkotmányos feltételeivel összhangban a törvénynek kell megállapítania ennek feltételeit. Utalunk itt az Alkotmánybíróság is a 21/2013. (VII. 19.) számú határozatában foglaltakra is: *„A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog korlátozását érintően a korábbi gyakorlat alapján levezethető, hogy az olyan szabályok, amelyek diszkrecionális jogkört adnak az adatkezelő szervnek a közérdekű adatokhoz való hozzáférés megtagadására, önmagukban alapjog-sértők. A törvényhozó köteles megfelelő garanciákat kiépíteni a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog gyakorlásának elősegítése, az adatigénylés rendje, az adatok kiadásának megtagadása és az az*

*ellen igénybe vehető jogorvoslat vonatkozásában. Az ilyen garanciális jellegű szabályokat nem lehet fogalmilag tisztázatlan, bizonytalan jogi kategóriák használata révén relativizálni, mert az ezekre való hivatkozással a közérdekű adatokat kezelő szerv végső soron megkerülhetné a közérdekű adatok kiadását. Éppen ezért az információszabadság érvényesülése érdekében a törvényhozó olyan szabályok megalkotására köteles, amelyek a lehető legnagyobb mértékben biztosítják ezen alapjog érvényesülését.”.*

(Részletes észrevételek)

- A Tervezet 3. § 48. pontja szerint „személyellenőrzés: a hatáskörrel rendelkező nemzetbiztonsági szolgálat által az előzetes minősítési adatlapon megjelölt személyeknek a külön jogszabály felhatalmazása alapján rendelkezésre álló adatkezelési rendszerekben történő ellenőrzése abból a célból, hogy az adott személy bevonása az e törvény szerinti beszerzési eljárásokba jelent-e nemzetbiztonsági kockázatot.” Nem világos, hogy mi értendő külön jogszabály felhatalmazása alapján rendelkezésre álló adatkezelési rendszernek. A nemzetbiztonsági szolgálat saját adatkezelési rendszerei, vagy ezeken kívül azok az adatkezelési rendszerekről is szó van, amelyekből a nemzetbiztonsági szolgálat adatot kérhet? Javasoljuk ezt egyértelműen szabályozni.

- Ellentmondásos a tervezet 7. § 5. pontja, amely a törvény alkalmazása alóli kivételként említi a hírszerző és elhárító tevékenységek céljából lefolytatott beszerzéseket annak ellenére, hogy ezek a 4. § (1) bekezdés b) pontjában meghatározott nemzetbiztonsági beszerzések közé tartoznak. Ha az a szabályozási cél, hogy az olyan speciális beszerzések kerüljenek kivételi körbe, amelyek esetében a beszerzés például konspirációs érdeket sértene vagy a sürgősség miatt a formális eljárás lefolytatása nem lehetséges, úgy e feltételeket pontosabban meg lehetne határozni a törvényben. Továbbá célszerű lenne egyértelművé tenni, hogy ha ezen esetekben a védelmi és biztonsági célú beszerzések szabályai nem alkalmazhatók, akkor ezek hiányában az általános közbeszerzési szabályok alkalmazandók-e.

- A Tervezet 65. § (2) bekezdését javasoljuk azzal kiegészíteni, hogy ha az ajánlatkérő a szerződés vagy a keretmegállapodás megkötésére vonatkozó információk közlésének mellőzéséről dönt, úgy ennek indokait írásban rögzíti. Ezáltal az információk visszatartására vonatkozó döntés megalapozottsága utólag ellenőrizhetővé válik.

- A Tervezet 96. § h) pontja bevezeti a „kiegészítő ellenőrzés” fogalmat, amelyet azután a Tervezet 175. §-a beemeli a nemzetbiztonsági szolgálatok Nbtv.-ben meghatározott feladatkörébe. Azonban a szabályozás nem társít az új jogfogalomhoz értelmező rendelkezést, illetve a tevékenység tartalmára vonatkozó szabályokat. A kiegészítő ellenőrzés feltételezhetően személyes adatok kezelésével fog jární, ezért javasoljuk annak lényegét a törvényben meghatározni.

- Bár információs alapjogot nem érint, jelezni kívánjuk, hogy amennyiben a tervezett szabályozás a 120. § (9) bekezdésében foglaltaknak megfelelően kötelezővé teszi a gazdasági szereplő jegyzékről való törlését (és erről a gazdasági szereplő értesítését), ha a műveleti tevékenysége során az adott szervezettel kapcsolatban nemzetbiztonsági kockázatot megalapozó információt tár fel, úgy ez a műveleti tevékenység dekonspirációját fogja eredményezni.

- A tervezet 123. § b) pontja a nyilvánosság korlátozását teszi meg főszabályként. Ezzel – mint azt az általános észrevételekben kifejtettük - nem érthetünk egyet. Javasoljuk a 123. §-t úgy módosítani, hogy az taxatív módon szabályozza a közérdekű adatok megismerhetősége korlátozásának feltételeit.

- A Tervezet 155. § (6) bekezdése a hatályos szabályozástól eltérően nem csak a védendő adatok esetében korlátozza a tárgyalásról készült jegyzőkönyv lemásolását vagy arról feljegyzés készítését. A törvényszöveg indokolása nem tér ki ennek az okára. Megfelelő indokolás hiányában kérdéses számunkra a változtatás szükségessége. Ugyanez az álláspontunk a Tervezet 159. § (2) bekezdését illetően is.

- A Tervezet 4. mellékletében az Infotv. melléklet táblázat-sorszama elírást tartalmaz, melyet javasolunk javítani. Továbbá a táblázat módosított részében a második mondatot végét kiegészíteni az „azonos tárgyú szerződések értékét egybe kell számítani” résszel.

Végül szeretném jelezni, hogy az előterjesztés véleményezésére rendelkezésre álló két munkanap nem elégséges a tervezett szabályozás kellő mélységű és részletességű elemzésére, ezért fenn kívánjuk tartani a lehetőséget arra, hogy később szükség szerint újabb észrevételeket tegyünk, vagy a szabályozás módosítását javasoljuk.

Budapest, 2016. március „ 11 „

Üdvözlettel:

  
Dr. Péterfalvi Attila  
elnök  
c. egyetemi tanár

