Ügyszám: 473/K/2007-3.

Dr. Bitskey Botond úr részére

hivatalvezető helyettes

Köztársasági Elnöki Hivatal

Budapest

Tisztelt Hivatalvezető Helyettes Úr!

Megtisztelő számomra, hogy a köztársasági elnök kegyelmi döntéseinek nyilvánossága kérdésében hozzám fordult és állásfoglalásomat kérte.

A téma megítélése összetett, egyrészről figyelembe veendő szempont a közérdekű adatok nyilvánossága és terjeszthetősége, a személyes adatok védelme, másrészről, a sajtószabadság, a véleménynyilvánítás szabadsága, valamint a büntetőeljárás megismerésének és a bírósági tárgyalás nyilvánosságának garanciális szabályai.

Az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés k) pontja szerint a kegyelmi jogkör gyakorlása a köztársasági elnök egyik államfői jogosítványa. A kegyelmi eljárás részletszabályait a Be. tartalmazza, de a döntés nyilvánosságáról nem rendelkezik. A köztársasági elnök határozatainak egy részét közzéteszi a Magyar Közlönyben, ez alól a kegyelmi és állampolgársági határozatok kivételt képeznek.

A kegyelemgyakorlás a döntés jellegét tekintve kívül esik a büntetőjog eszközrendszerén. A köztársasági elnök kegyelmezési jogának gyakorlása során részint az írott jogi normákra tekintettel, de elsődlegesen humánus megfontolások alapján hozza meg autonóm döntését. Ellensúlyozó szerepe kétségkívül e hatásköre gyakorlásában is megnyilvánul, csak itt nem az egyes hatalmi ágak, hanem a társadalom védelmére hivatott szigorú büntetőjogi érdek és a kivételes esetek kiváltotta, tételes jogi normáinkat olykor felülíró erkölcsi érték között közvetít. A kegyelmi előterjesztést támogató, illetve visszautasító döntés a társadalom számára erkölcsi üzenetet közvetít, még olyan formában is, hogy az elnök abszolút, felülbírálhatatlan dekrétumához indokolás nem tartozik.

Általánosan elfogadott nézet szerint a büntetés egyik célja a társadalom védelme. A büntetőítéletben a társadalom bűntettel és elkövetővel szembeni rosszallása jut kifejeződésre. A büntetés az elítélt értékítéletének formálásán kívül, az ítéletekről tudomást szerző személyek gondolkodásmódjának pozitív irányú befolyásolását is szolgálja.

A tárgyalás nyilvánosságának alapelve az eljárásjogok egyik legfontosabb, a nemzetközi szerződésekben is lefektetett szabálya. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban : Egyezmény) a tárgyalás és az ítélethirdetés nyilvánosságát rögzíti, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya polgári és büntető ügyben egyaránt fő szabályként az ítéletek nyilvános kihirdetését írja elő. A nyilvánosság biztosítása nemzetközi jogi kötelezettség. A magyar alkotmány 57. § (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt vádat független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) kimondja, hogy a bíróság tárgyalása nyilvános. A Be. kommentárjában foglaltak szerint a tárgyalás nyilvánossága módot ad arra, hogy azon általában bárki részt vegyen, és a tárgyaláson történtekről tudomást szerezzen. A nyilvánosság korlátozását a Be. az Egyezménnyel összhangban csak annyiban engedi meg, amennyiben a nyilvánossággal szemben felmerülő érdek fontosabb és az arányos korlátozás méltányolható.

A tárgyaláson hozott határozat nyilvános kihirdetésétől azonban nem lehet eltekinteni még abban az esetben sem, ha a bíróság a tárgyalásról a nyilvánosságot kizárta. A nyilvánosság biztosítása elsődlegesen a bírói hatalomgyakorlás kontrollját hivatott szolgálni, és azáltal, hogy a bíróság nyilvános tárgyalásáról a sajtó is jogosult tájékoztatást adni, a polgárok széles köre értesülhet egy-egy konkrét ügy fejleményeiről. Az eljárás bírói szakában tehát az informálódás bárki számára nyitva álló lehetőség, feltéve, hogy a tárgyaláson megjelenik. Mindez a bíróság döntésének, az azzal

kapcsolatos adatoknak a nyilvánosságát is jelenti. Az eljárás nyomozati szakában és a közbenső eljárásban azonban tájékozódásra nyilvános tárgyalás révén nincsen mód, az érdekelteken kívül a sajtó kaphat bizonyos esetekben tájékoztatást. A nyilvánosság sajtón keresztül való tájékoztatásának részletszabályait a Be., a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény, illetve a bűnügyi és az igazságügyi tájékoztatásról szóló 10/1986. (IX.1.) IM-BM rendelet tartalmazzák. A tárgyalás nyilvánosságának elve nem jelenti azt, hogy a bíróság határozata és a per iratanyaga teljes egészében, bárki számára hozzáférhető, és nem eredményez feltétlen iratbetekintési jogosultságot sem.

A kegyelmi jogkör jellemzői tükrében és tekintettel a tárgyaláson hozott bírósági határozat nyilvános kihirdetésére, indokolható, hogy a végrehajtási kegyelem esetén – meghatározott körben – teret engedjünk a nyilvánosságnak. A bírósági tárgyalás nyilvánosságának elvéből adódik a következtetés, hogy ha a társadalom tájékoztatást kaphat a bíróság ítélkezési tevékenységéről, a bírói döntésről, akkor az erre kihatással lévő kegyelmi döntés is megismerhető legyen a közvélemény által. Az eljárási és kegyelmi mentesítés esetén ugyanakkor a döntések nyilvánosságra hozatalának olyan általános gyakorlata, amely az érintett nevének említésével alakulna ki alkotmányos visszásságot okozna, hiszen a személyes adatok megismerhetőségének kevésbé van közérdekből méltányolható indoka, így sérthetné az Alkotmány 57. § (2) bekezdésében foglalt ártatlanság vélelmét is. Amint az Európai Emberi Jogi Bíróság több döntésében is kitért rá, az ártatlanság vélelme elvének gyakorlati érvényesülése azt is megköveteli, hogy a hatóságok mindaddig ne tegyenek a bűnösségre utaló kijelentéseket, amíg a végső bírói döntés az ügyben meg nem születik. Az ártatlanság vélelmének elvét a médiának is tiszteletben kell tartania. Más helyzetet eredményezhet, ha a terhelt személyes adatairól a média korábban már jogszerűen értesült, ilyenkor az eljárási kegyelemről hozott kegyelmi döntésről a közvélemény tájékoztatása méltányolható lehet.

A köztársasági elnök döntésének érvényességéhez az igazságügyi miniszter ellenjegyzése szükséges. A magyar közjogi tradíciókat követve a miniszter ellenjegyzése a felelősség átvállalásának szimbolikus megnyilvánulása. Az ellenjegyzés megtagadása idegen e jogintézmény rendeltetésétől, ugyanakkor az eljárási szabályok tételes értelmezése alapján – amint korábban már volt rá precedens – előfordulhat, hogy a miniszter a legfőbb közjogi méltóság döntését nem érvényesíti. A miniszter politikai felelőssége parlamentáris keretek között többek között a miniszter interpellálhatóságán keresztül érvényesül. Az Alkotmánybíróság 3/2004. (II.17.) határozatában értelmezte az interpellációs jogot és hangsúlyozta, hogy az interpelláció a parlamenti ellenőrzés, ezen belül az információszerzés eszköze. Célja magyarázat kérése valamely, az interpellált feladatkörébe tartozó ügyben annak érdekében, hogy a felvetett probléma szélesebb nyilvánosság előtt ismertté válhasson. A taláros testület határozatában kitért arra is, hogy az interpelláció jogintézményének kiemelt jelentősége van a közérdekű adatok megismerésének lehetőségét biztosító alkotmányos jog érvényesülése szempontjából. Az interpelláló képviselőnek és az interpelláltnak a kérdésfeltevéskor és válaszadáskor tekintettel kell lenniük az alkotmányos alapjogokra, így az érintettek személyes adatok védelméhez fűződő jogára is. Az interpellált megtagadhatja a válaszadást arra tekintettel, hogy a válasza alapjogot vagy jogszabályt sértene. Ez kegyelmi ügyekre vonatkoztatva azt jelenti, hogy az interpellációra való válaszadás megtagadható annyiban, amennyiben az személyes adatok nyilvánosságra hozását jelentené. Ahhoz, hogy az interpelláció joga valóban érvényesülhessen a kegyelmi döntés miniszteri ellenjegyzése kapcsán, a vonatkozó személyes adatok nyilvánosságát kell kimondania a törvénynek. Megjegyzendő továbbá, hogy a fenti AB határozat szerint az interpellációra adott válasz el nem fogadása nem eredményezi politikai felelősség megállapítását, még a kormánytagok esetében sem.

A köztársasági elnök minden kegyelmi kérvénnyel érintett személyre vonatkozóan egyedi határozatot hoz, amely tartalmazza az érintett nevét, születési helyét és évét, anyja nevét, a kegyelemmel érintett bírósági ítélet bírósági ügyszámát, a kegyelmi döntés érdemi tartalmát. Mindezen adat a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban : Avtv.) 2. § 1. pontja szerint személyes adatnak minősül. Ha törvény személyes adat nyilvánosságát rendeli el, akkor az közérdekből nyilvános adattá válik (Avtv. 2. § 5. pont). A törvény közérdekből és az adatok körének kifejezett megjelölésével rendelheti el személyes adat nyilvánosságra hozatalát [Avtv. 3. § (4) bekezdés].

Az egyértelmű jogértelmezés és az alkotmányos jogok egymásra tekintettel való, arányos korlátozása érdekében szükségesnek tartom a kegyelmezésre vonatkozó jogi előírások áttekintését, kiegészítését. Amennyiben a jogalkotó - a különféle szempontok mérlegelésével – valamely közérdek érvényesülése érdekében nyilvános adatkört határoz meg, akkor tekintettel kell lenni a célhoz kötöttség és

szükségesség követelményére (Avtv. 5. §), mely szerint csak olyan személyes adat kezelhető (az adatkezelés fogalmába beleértve a nyilvánosságra hozatalt is), amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas. A köztársasági elnök kegyelmi jogkörének gyakorlásáról és a közfeladat ellátásáról való tájékozódáshoz, az egyéni kegyelmezési jog mint sajátos jogintézmény érvényesülésének a társadalom általi figyelemmel kíséréséhez, valamint a bírósági tárgyalás nyilvánossága elvéből következően álláspontom szerint indokolható a személyes adatok szűk körének, így az érintett nevének, az általa elkövetett bűncselekménynek, a jogerős ítéletben kiszabott büntetésnek és a rá vonatkozó kegyelmi döntésnek a nyilvánossága. Nem feltétlenül tartom szükségesnek az érintett további, pontosabb azonosítását, vagyis születési helyének és évének nyilvánosságát. (Amennyiben az érintett közszereplő illetve ügye korábban ismertté vált a közvélemény számára a sajtó által, akkor a név megismerhetősége is többletinformációt jelent.) Az érintett családtagjai magánéletének védelmére tekintettel nem tartom kívánatosnak az érintett anyja neve mint természetes személyazonosító adat nyilvánossá tételét. Az ítélet bírósági ügyszáma nyilvánosságát sem tartom szükségesnek figyelemmel arra, hogy ez elősegítené az adott ítélet érintettel való összefüggésbe hozását. Az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény negyedik része a bírósági határozatok személyazonosítás nélküli közzétételét rendelte el 2007. július 1-i hatállyal. A közzétett határozatok megjelölésében fel kell tüntetni a bíróság és a kollégium megnevezését, a határozat meghozatalának évét és sorszámát. Ez ugyan nem egyezik meg a bírósági ügyszámmal, mégis lehetővé válhatna a két megjelölés segítségével az ítélet beazonosítása.

Nem válhatnak nyilvánossá továbbá azon egyéb személyes adatok, amelyek a kegyelmi döntés meghozatalának alapjául szolgálnak, így a kegyelmi kérelemben, miniszteri előterjesztésben, szakvéleményben szereplő adatok különös tekintettel arra, hogy ezek az Avtv. 2. § 2. pontja szerinti különleges adatokat is tartalmaznak (egészségügyi állapotra vonatkozó adat, bűnügyi személyes adat). Ezen adatkör bizalmas kezelésének oka az, hogy nincs olyan törvényi rendelkezés, mely ezen adatok nyilvánosságát írná elő. A döntéselőkészítésre vonatkozó, Avtv. 19/A. §-ában megfogalmazott szabály jelen esetben azért nem irányadó, mert kizárólag személyes adatok kezeléséről van szó.

Elkülönítetten kezelendők azok az adatigénylések, melyek a köztársasági elnök kegyelmezési eljárásához köthető közérdekű adatok megismerésére irányulnak. Az Avtv. 19. §-ának (3) bekezdése alapján a közfeladatot ellátó szerveknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő nyilvános közérdekű adatot bárki megismerhesse. A közérdekű adat Avtv. 2. §-ának 4. pontjában meghatározott fogalmából következően személyes adat nem lehet közérdekű adat. A köztársasági elnök kegyelmezési jogával kapcsolatos közérdekű adat például az, hogy évente hány kérelemről döntött, ebből mennyi volt a kegyelemben részesítés, mennyi volt a feltételhez kötött kegyelem. Tehát a kegyelmezési joggal kapcsolatos összesített, statisztikai adatok bárki által megismerhetőek. Az adatigénylést az Avtv. 20. §-a szerint kell teljesíteni.

Fenti megállapításokat összefoglalva egyetértek a végrehajtási kegyelmek tárgyában hozott köztársasági elnöki döntések nyilvánossá tételével. Amennyiben a kegyelmi döntésekre vonatkozó szabályok módosítását, illetve kiegészítését a köztársasági elnök úr is szükségesnek tartja, akkor az igazságügyi és rendészeti miniszterhez fordulok és felkérem a jogszabály-módosítás előkészítésére.

Budapest, 2007. március 14.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila