

# SZÉKELY IVÁN

Az alábbiakban röviden összefoglalom azokat a gondolatokat, amelyeket lényegesnek tartok egy, a személyes és közadatok kezeléséről szóló vita szempontjából. Tézisszerű állításokat próbálok megfogalmazni, rövid kifejtésekkel és csatlakozó gondolatokkal; olyan állításokat, amelyeket alkalmaznék egy hasonló témában folytatott személyes vitában.

Az állítások és az alátámasztásul szolgáló érvek némelyike talán túl elméletinek – és ebben a terjedelemben túl sommásnak – tűnhet, különösen az elmúlt időszak eseteinek gyakorlati vitái mellett; de mint fáttól az erdőt, látnunk kell néhány alapvető axiómát és meg kell fogalmaznunk általánosítható gondolatokat.

1. *Az adatvédelem és az információszabadság alapvetően nem ellentétes egymással.* Egy információs viszonyban mindig találhatunk erősebb és gyengébb felet, akárcsak pillanatnyi kapcsolatukat tekintve is. Az erősebb fél több információ birtokában van: a kettejük viszonyáról, a külvilág azon területéről, ahol mindketten érdekeltek, sőt, a gyengébb fél jellemzően azt sem tudja, hogy a másik pontosan mit tud róla. Nem kell az információs túlhatalom bevésődött jelképeire, a diktatórikus állam titkosszolgálataira gondolnunk, elég felidézni az állam/állampolgár vagy a szolgáltató/ügyfél kapcsolat napi viszonyait.

Ha nem tisztán jogi aspektusból, hanem az átvitt értelemben vett hatalmi viszonyok szempontjából nézzük a változásokat, azt tapasztalhatjuk, hogy a korábbi viszonyokat jelentősen megváltoztatta a mindenkor korszerű informatika alkalmazása: az erősebb fél többnyire még erősebb lett, a gyengébb még kiszolgáltatottabb. Az ebből adódó problémák egyik fő ága a magánszféra információs határainak megváltozásából, az információs hatalom *mint az egyént ellenőrző és befolyásoló tényező* koncentrációjából, a másik fő ága az egyén társadalmi részvételét meghatározó információs státuszának megváltozásából, az információs hatalom *mint közinformációkat kezelő monopólium* koncentrációjából ered.

Az adatvédelem – felfogásom szerint – a személyes adatok gyűjtésének, feldolgozásának és felhasználásának korlátozását, az érintett személyek védelmét biztosító *alapelemek, szabályok, eljárások, adatkezelési eszközök és módszerek* összessége. Jóval tágabb fogalomról kell tehát beszélnünk, mint amelyet a „jogi” adatvédelem kategóriái lefednek. De akár a személyes adatokra irányuló hagyományos védelmi jogra gondolunk, akár az információs önrendelkezés aktív jogára, a többi felsorolt elemmel együtt mindez alapvetően arra szolgál, hogy védje az egyént a problémák egyik fő ágából eredő káros hatások ellen.

Az információszabadság, leegyszerűsítve, a közinformációkhoz való egyéni hozzáférés szabadsága és anyagi joga (és persze gyakorlati lehetősége) – ez pedig a másik fő hatalmi eltolódás kedvezőtlen hatásai ellen védi az egyént. Vagyis mind az adatvédelem, mind az információszabadság a gyengébb fél (az állampolgár, az ügyfél, általánosságban az egyén) érdekeit szolgálja, információs pozícióját javítja az erősebb féllel szemben (bár az utóbbi csak a kiterjesztően értelmezett állammal szemben, az előbbi az állammal és nem-állammal szemben egyaránt). Természetesen vannak érintkező, sőt ütköző felületeik is – éppen ez ad aktualitást a mostani Fórumnak –, de hangsúlyozni kell, hogy nem ez a viszonyuk lényege. Nem is túl ritkán hallható a kérdés, kiélezzeten szembeállítva: adatvédelmet akarunk vagy információszabadságot? Természetesen mindkettőt.

2. *Mind a személyes adatok feletti önrendelkezés, mind a közadatokhoz való hozzáférés a személyes szintű információs autonómia alapvető eleme.* Az egyén információs autonómiájának lényegi része az, hogy alapvetően maga dönthesse el, hogy a róla szóló információk mikor, hogyan és milyen mértékben jussanak mások tudomására. De ugyanilyen alapvető eleme az is, hogy szabadon hozzáférhessen a közzsféra információihoz, mi több: egyáltalán eldönthesse, hogy a rendelkezésére álló lehetőségek keretein belül milyen információkat akar megismerni, más szóval, hogy ne legyen kényszeríthető számára nemkívánatos információk (propaganda, marketing) befogadására. Az állam és az állampolgár (hasonlóképpen: az üzleti szféra és az ügyfél) információs utópiája természetesen jelentősen eltér egymástól, és tiszta formájában egyik sem megvalósítható a gyakorlatban. Mindkettőnek kulcsfontosságú azonban az erősebb és a gyengébb fél azon képességének mértéke, hogy a másik félről szóló információkat megismerje.

3. *A közinformációkhoz való hozzáférés fejlődését egy evolúciós modellel írhatjuk le, az információs magánélet határainak történeti változását „omlások” sorozatával.* Történelmi léptékekkel mérve – és figyelmen kívül hagyva a háborús és diktatórikus kilengéseket – az információszabadság és az adatvédelem ellentétes irányban mozognak: a fejlett demokráciákban az emberek egyre többen, egyre több joggal és egyre több technikai lehetőséggel férnek hozzá a közérdekű adatokhoz, ugyanakkor a gyakorlatban egyre inkább elvesztik a személyes adataik feletti önrendelkezés lehetőségét.

A közinformációk megismerésének fejlődésében először az információforrás és a befogadók között álló közvetítők szereztek jogot az információ továbbítására, terjesztésére. Ilyen közvetítők jellemzően a képviselők, illetve a sajtó. Következő fokozatként a köz-

vetítők jogot kaptak arra, hogy információt ne csak közvetíthessenek, hanem követelhesenek is, más szóval a képviselői belépővel vagy sajtókitűzővel rendelkezők kiváltságokat kaptak az információ megszerzése terén. Végül a befogadók maguk is jogosultakká váltak kérdezni és közvetlenül is választ kapni – itt tartunk Magyarországon is, legalábbis elvben.

Ezzel szemben a magánélet hagyományos határai, éppen az információs viszonyok változása miatt, folyamatosan erodálódnak, és az új információs technológiák elterjedése társadalmi szinten „omlásokat”, a korábbi értékrend szempontjából negatív átrendeződéseket eredményez. Először az információszerszész technológiája forradalmasodott (telefonía, fotográfia), majd az információfeldolgozásban történtek alapvető változások (számítógépes adatfeldolgozás), végül a két mozzanat szétválaszthatatlanul összeolvadt és új minőséget képez a személyes adatok kezelésében (nevezzük egyszerűen internetes világnak).

4. *Az adatvédelem és az információszabadság kettőssége közvetve az állam/nem-állam dichotómián alapul.* A személyes és közadatok (közérdekű adatok) kezelésének főszabályát, illetve kivételeit ábrázolandó több grafikus modell is született. Magam is elkövettem ilyet az 1990-es évek első felében – tisztában is vagyok a nevemhez fűződő modell kritikálható tulajdonságaival, legfőképpen az üzleti és civil szervezetek adatainak bajos ábrázolhatóságával. Amit azonban változatlanul fenntartok belőle, az az állam/nem-állam dichotómia kifejezése, pontosabban az önrendelkező polgár és az átlátható, elszámoltatható állam viszonyának ábrázolása. Egy ilyen modellben a két alapvető adatvilágnak egy keskeny átfedő tartományt is produkálnia kell, amelybe azok a személyes adatok tartoznak, amelyekre nem az önrendelkezés, hanem az átláthatóság, az elszámoltathatóság főszabálya vonatkozik. Elsősorban a közfeladatot ellátó személyek e tevékenységével összefüggő személyes adatai tartoznak ebbe a tartományba.

A modellnek természetesen a kivételeket is tartalmaznia kell: azokat az eseteket, amelyekben a közadatok nyilvánossága, avagy a személyes adatok feletti önrendelkezés nem érvényesül. A magyar jogrendszerben e kivételek meghatározására csak törvényben kerülhet sor, ráadásul a két alapvető jog korlátozásának alkotmányossági feltételeit kielégítő módon. A gyakorlatban mégis az lehet az érzésünk, hogy a főszabály alig érvényesül, és rengeteg a kivétel: a mai világban mindenki „a vesénkbe lát”, valós és virtuális tereink átjárhatóak, postaládáinkat kéretlen üzenetek árasztják el, ugyanakkor a közszféra történéseiről, információiról csak azt tudhatjuk meg, amit az információs hatalom birtokosai célzottan tudatni akarnak velünk, vagyis a propagandát, a PR-t.

Egyes kutatók azt állítják, hogy a „köz” és a „nyilvános”, illetve a „magán” és a „nem nyilvános” kategóriák összemosása a liberális társadalomfelfogás túlzott leegyszerűsítése, és a fent körülírt filozófiai-jogelméleti indíttatású modell helyett egy szociológiai-tömegkommunikációs indíttatásút javasolnak, amelyben az információ magán-köz, illetve nyilvános-nem nyilvános attribútumai egymástól független dimenziót képviselnek. Heller Mária és Rényi Ágnes 1996-ban publikált modelljében a köz- és a magánjellegű információk mindegyike egyaránt kerülhet a nyilvános és a nem nyilvános mezőbe (találunk is bőven példát bármelyikre), csak hogy a négy lehetséges változathoz képest a „természetes”, a másik kettő pedig „magyarázatot igényel”, vagyis kivételes. Ezzel pedig közvetve ismét felvázoltuk az említett főszabályokat és a mögöttük rejlő dichotómiát.

5. *Adat és információ nem egymás szinonimái.* Ez triviális megállapítás; a jog mégis gyakran összemosza e két fogalmat, esetenként szinonimaként használja – erre nem is mulasztják el számonkérően felhívni a figyelmemet ezakt tudományokban jártas diákjaim.

Az információfogalom definiálására itt nem teszek kísérletet. Az információ adattá válásának minimális követelményei meghatározására azonban igen: a rögzített, strukturált, visszakereshető formában megjelenő információ adatot eredményez. Az adat önmagában nem hordoz jelentést, ahhoz értelmezni kell, kontextusba kell helyezni, azaz újból információvá kell válnia. Az az adat, hogy 30 000, önmagában egy absztrakt mennyiség; 30 000 forint már többet jelent, persze attól függően, hogy Hollandiában vagy Magyarországon, 1948-ban vagy 1984-ben értelmezendő; az ugyanennyi, mai magyar árfolyamon értendő hálapénz már „megfogható” érték, és az, hogy ki miért adja, miért kapja és ez a tény kinek a tudomására jut – hogy szándékosan e vita egy egészen más szintjére utaljak –, mind-mind közelebb visz az adattól az újraértelmezett információig.

Ha az adatvédelmi jog egyik központi fogalma, az adatkezelés *adatok* kezelését jelenti, akkor kérdéses, hogy adatkezelés-e a nézés (például emberek tevékenységének megfigyelése monitoron), adatkezelés-e a memorizálás (például iratokba való betekintés során). A második kérdésre az első adatvédelmi biztos igennel, az elsőre a második nemmel válaszolt. Ha nem a jogi adatfogalom kiterjesztésével próbálkozunk, hanem az adattá válás kritériumainak nem triviális közegben való alkalmazásával, akkor azt állíthatjuk, hogy az emberi megfigyelés során a humán memóriában rögzített, mentálisan strukturált, emlékezetből előhívható (egyébként migráltható, azaz más hordozóra, más rendszerbe írható) adatok keletkeznek.

A feltett kérdésekre – és még számos fogalmi tisztázatlanságra – komoly szakmai műhelymunkának kell választ találnia. (Erre szűk szakmai körben már történt is kezdeményezés, amit a felgyorsult politikai és jogalkotási folyamatok egyelőre megelőztek, de hosszabb távon korántsem tettek feleslegessé.)

6. *A magyar információs jogi szabályozás adatközpontú, nem iratközpontú.* Az adatok – rögzített, strukturált és visszakereshető formájukban – adathordozókon, például videoszalagon, CD-n vagy papíron állnak rendelkezésre (most eltekintünk az emberi elme ilyen funkciójától). Az iratok is mindig tartalmaznak adatokat, és mindig van adathordozójuk, ugyanakkor nem minden adathordozó képez iratot (vagy éppen többet is tartalmaz, például egy floppy). Itt újabb fogalmi tisztázatlanságba botlunk: a levéltári törvény szerint például irat minden olyan szöveg, számadat-sor stb., amely valamely szerv működésével, illetőleg valamely személy tevékenységével kapcsolatban bármilyen anyagon, alakban, bármely eszköz felhasználásával és bármely eljárással keletkezett. Az angol nyelvterületen használt *record* kifejezés egyik fogalommal sem csereszabatos, leginkább valami olyan, hordozón megjelenő adategyüttesnek tekinthető, amely bizonyos formai és tartalmi kritériumoknak megfelel (például van készítője és van dátuma); e kritériumok összességét az ausztrál levéltárosok a kissé kimódolt „recordness” fogalommal kísérlék meg leírni.

A magyar információs jog központi eleme, a szabályozás lényegi tárgya az adat. Még a levéltári törvény is (már ahol nem az intézményekről és nem az iratok állagmegóvásáról szól) elsősorban a levéltári iratokban foglalt adatok alapján határoz meg szabályokat a levéltárak használatára nézve. Sőt, az államtitokról és a szolgálati titokról szóló törvényben is az adat a minősítés tárgya, nem az irat – még akkor is, ha a minősítés alaki kellékei az iraton jelennek meg (a pecsétet az iratra helyezik, vagy ha fizikailag nem lehet, a kísérőiratra). Ez az alapja többek között a részleges kiadás szabályának is: ha a minősítés alapját képező *adat* ésszerű munkaráfordítással elkülöníthető (felismerhetetlenné tehető) az iratban szereplő többi adattól, akkor a többi adatot tartalmazó iratrészt ki kell adni a megismerését kérőnek.

Hogy mindez nem csupán elvont eszmefuttatás, azt az is jelzi, hogy a közelmúltban felvetődött a kérdés: vajon egy állami feladatot ellátó szerv kezelésében lévő, személyes adatot nem tartalmazó irat egésze „közérdekű adatnak” minősül-e (vagyis teljes egészében megismerhető-e az adatvédelmi törvény vonatkozó rendelkezései alapján)? Ha azt mondjuk – helyesen –, hogy az irat maga nem adat, attól még fel-

tehető a kérdés, hogy a szóban forgó irat egésze milyen adatokból áll. Áll-e például másból is, mint közérdekű adatokból – ez egyben a megismerhetőség kérdésére is választ ad.

7. *Személyes adat nem lehet közérdekű adat.* Mind a fentebb említett elvi modellből, mind pedig a magyar törvények hatályos definícióiból egyértelműen következik, hogy egy adat vagy személyes adat vagy közérdekű adat. Arról lehet vitatkozni, hogy e két kategórián kívül létezhet-e másfajta adat, „főszabályként” meghatározva, vagy csak e két kategória valamely speciális esete, kiterjesztése vagy kivétele, az azonban nehezen vitatható, hogy a logikailag pozitív módon definiált személyes adattal szemben a közérdekű adat törvényi definíciója negatív, kizáró: a közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, *a személyes adat fogalma alá nem eső* adat.

Az, hogy egy közfeladatot ellátó személy e tevékenységével összefüggő, a személyével azonosítható módon kapcsolatba hozható adatokra nem az önrendelkezés, hanem a nyilvánosság elve, főszabálya vonatkozik, még nem jelenti azt, hogy ezek az adatok elveszítenék személyes adat mivoltukat és „közérdekű adatokká” válnának. Egy személyes adat nyilvánossága lehet *közérdekű*, az adat lehet „közérdeklődésre számot tartó”, nyilvánosságra hozatalát törvény elrendelheti (közérdekből), az egyébként nem nyilvános személyes adat nyilvánosságra hozóját a közvélemény támogathatja, közlőjét a sajtóetikai kódex és az ilyen ügyekben eljáró testületek felmenthetik stb. – de ettől még az adat nem válik közérdekű adattá.

Ezért okozott megítélésem szerint komoly kárt a magyar információs jog fogalomhasználatában az Alkotmánybíróság 60/1994. (XII. 24.) határozata, amely úgy fogalmazott, hogy a közhatalmat gyakorló vagy a politikai közéletben részt vevő személyek arra vonatkozó adatai, hogy korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytattak (egyszerűbben szólva, hogy például III/III-as ügynökök voltak), az alkotmány 61. §-a szerinti *közérdekű adatok*. Fogalmazhatott volna úgy, hogy ezek olyan személyes adatok, amelyek nyilvánosságához közérdek fűződik, vagy amelyeket a törvény erejénél fogva nyilvánosságra kell hozni, vagy amelyek megismerhetőségéről nem az érintett személy dönt, így azonban implicit módon megfosztotta ezeket az adatokat személyes jellegüktől.

8. *Az államtitok is közérdekű adat.* A minősítő és a titokbirtokosok úgy tekintik, hogy az államtitok és a szolgálati titok elvileg ugyanolyan rangú adat-kategória, mint a személyes adat vagy a közérdekű

adat. Felfogásom szerint (ami a jogforrások részletes elemzésével is alátámasztható) az a közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső adat – röviden: közérdekű adat –, amelyet államtitokká minősítenek, közérdekű adat mivoltát továbbra is megőrzi. Más szóval, az államtitok is közérdekű adat – olyan közérdekű adat, amelyet törvényben meghatározott szigorú kritériumok alapján, *korlátozott mértékben és korlátozott ideig* kivonnak a nyilvánosság főszabálya alól. De amint letelek a minősítés időtartama vagy megszűnik indokolt-sága, az ilyen adat azonnal visszatér a bárki által megismerhető adatok körébe.

9. *Személyes adat is lehet államtitok.* Első látásra formális logikai paradoxonnak látszik: ha személyes adat nem lehet közérdekű adat, és ha az államtitok is közérdekű adat, akkor személyes adat csakis akkor lehet államtitok, ha a személyes adat és a közérdekű adat egyaránt államtitokká minősíthető. Természetesen túlnyomó részben olyan személyes adatok válhatnak államtitokká, amelyek abba az átfedő tartományba esnek, ahol közfeladatot ellátó természetes személyek e tevékenységével összefüggő személyes adatai találhatóak, vagyis az olyan személyes adatok, amelyekre általában nem az örendelkezés, hanem a nyilvánosság főszabálya vonatkozik. Ezt a nyilvánosságot korlátozza az államtitokká minősítés, például egy nyomozótiszt esetében, aki közfeladatot ellátó szerv hatáskörében jár el, és akinek e tevékenysége a személyével egyértelműen kapcsolatba hozható, vagyis olyan személyes adatáról van szó, amely az adatvédelmi törvény kissé burkolt megfogalmazása szerint „a közérdekű adat megismerését nem korlátozza”. Az ilyen adat tehát főszabályként nyilvános lenne – mégis, legitim indokok alapján, törvényi feltételek betartásával államtitokká minősíthető és így elzárható a nyilvánosság elől.

Szembesülhetünk olyan esettel is, amikor egy magánember magán-tevékenységének megfigyelése révén szerzett adatokat minősít a közfeladatot ellátó megfigyelő szerv államtitoknak – de ebben az esetben is csak valamilyen paradox „közfunkció”, a magánember magán-tevékenységének a közügyekre gyakorolt áttételes hatása miatt lehet ez indokolható.

Az államtitokká minősítés tehát közérdekű adatok esetén korlátozza az adat alapvető nyilvánosságát; kérdés viszont, hogy a közfeladat ellátásától független személyes adatok esetén korlátozhatja-e az érintett információs örendelkezését. *Ad absurdum*, titoksértést követ-e el az a magánember, aki – természetesen nem tudva titkos megfigyeltségéről – örendelkezését gyakorolva elmondja a vele történeteket hasonlóan gyanútlan embertársának? E kérdés kifejtésétől nem a terjedelmi és műfaji korlátok tar-

tanak vissza – ez részemről is további elemzést kíván. Az államtitokká minősítés mindenesetre egyik esetben sem fosztja meg az adatot személyes minőségétől.

10. *Az információs magánélet határainak kiterjedése fordított arányban áll az érintett személynek a hivatalos vagy képletes ranglétrán elfoglalt helyétől.* Egyszerűbben szólva: minél magasabb fokon áll valaki a hivatali hierarchiában vagy a népszerűségi listán, annál szűkebbek információs magánéletének határai. Erről alkotmánybírói okfejtés is szól, mégis azért kell külön hangsúlyozni, mert sokan azt hiszik, hogy a „fontos emberek” magánéletét jobban kell védeni, mint a kisemberekét. Éppen fordítva: amit a „fontos ember” magánélete fizikai határainak kiépítésében megtehet (például kőfallal, sövénnyel, őrséggel veheti körül a rezidenciáját), azt a magánéletére vonatkozó információk (közelebbről: személyes adatai) tekintetében nem teheti meg, legalábbis elvben.

Ennek a fentebb „átfedő tartománynak” nevezett sávnak a kiterjedését (ahol a személyes adatok kezelésére is a nyilvánosság főszabálya vonatkozik) egyfelől meghatározza ez a fordított arány. Másfelől pedig meghatározza az a társadalmi, politikai, kulturális hagyomány és ízlésvilág, amely megkülönbözteti például egy amerikai elnök vagy elnökjelölt egészségi állapotáról, szexuális életéről szóló információk nyilvánosságát az európai, még inkább a kelet-európai államelnökök hasonló adatainak kezelésétől. E tartomány kiterjedése természetesen törvényben is meghatározható. Ilyen kísérlet például Magyarországon az üvegsebtörvény néven ismert paragrafusegyüttes, de mindig marad egy olyan tartomány is, ahol az adatvédelmi biztosi ajánlások, állásfoglalások esetjogi jellegű gyakorlata vagy a bírói gyakorlat jelöli ki e sáv határait.

11. *A legális nyilvánosságnak is vannak fokozatai jogi és gyakorlati szempontból egyaránt.* Az eddigiekből (és a magyar információs jog alapvető elveiből) az következik, hogy valami vagy nyilvános, azaz *bárki* számára hozzáférhető, vagy pedig – személyes adatok esetén – az érintett személy örendelkezésének tárgya. Megjegyzem, a bárki számára való hozzáférhetőség alól is van eddig nem említett elven alapuló törvényi kivétel: a levéltári törvény tipikusan „rendszerátló” ihletésű szabályainak egyike az, amely a személyes adatokat tartalmazó levéltári iratok megismerésében afféle koncessziót ad a „bárcás” kutatóknak: ők még egyenlőbbek az egyenlők között, előbb férhetnek az adatokhoz, mint a laikus levéltári kutató. (Bár az Alkotmánybíróság okfejtése szerint ennek oka csupán az, hogy a tudományos kutatás joga elvileg mindenkit megillet ugyan, de e szabadságjog tényleges jogosultjai csak a tudósok, magyarán azok, akik be-

fektettek öt-tíz évet az életükből és megszerezték a szükséges fokozatokat – azért e „pozitív diszkrimináció” létjogosultsága megkérdőjelezhető.)

Vannak azonban a nyilvánosság szegmentálásának más jelei is; ezek egy része jogszabályi rendelkezések által szentesített, más része csupán az emberi kommunikáció sajátosságaiból, az információs viszonyok jellegzetességeiből adódik.

A büntetőítéletek nyilvános kihirdetése például – még zárt tárgyalás esetén is – az igazságszolgáltatás ellenőrizhetőségének biztosítása mellett arra is szolgál, hogy a jelenlévők azt közvetlenül megismerjék és ezáltal körükben és környezetükben közvetlenül is elősegítse a büntetés preventív hatásának érvényesülését. Itt tehát személyes adatok jogszerű nyilvánosságra hozataláról van szó, de a rendelkezés nyilvánvaló célja, hogy a bűncselekmény tényét és elkövetőjének kilétét elsősorban a *helyi közösség* vagy az érintetti kör nyilvánossága elé tárja – annak ellenére, hogy a nyilvános kihirdetésről akár egy országos médium is tudomást szerezhet és tudósíthat.

Paradox módon a közérdekű adatok esetén is felvethető a helyi közösség nyilvánosságára való korlátozás indokolhatósága. A helyi önkormányzatokról szóló törvény rendelkezése szerint – a zárt ülés kivételes elrendelésétől eltekintve – az önkormányzati ülések „nyilvánosak”, azaz elvben bárki számára látogathatók, az ott történtek megismerhetők és terjeszthetők. Elvileg felvethető lenne, hogy egy helyi önkormányzat ülésének nyilvánossága tulajdonképpen kinek szól: a helyi közösség tagjainak, az egész ország lakosságának, vagy a világon bárkinek? Ismerünk eseteket, amikor az idegeneket nem engedték be az ilyen ülésekre, bár általában itt is elegendők az időbeli, távolságbeli, figyelembeli korlátok ahhoz, hogy a gyakorlati nyilvánosság ne terjedjen túl azok körén, akiket a helyi képviselők képviselnek a testületben és akiknek a helyi adójából működik az önkormányzat. A *bárki* számára való megismerhetőség a gyakorlatban többnyire csak az elvi lehetőségre korlátozódik, ráadásul jogi értelemben egy adat nyilvánosságra hozatala akkor is megtörténik, ha az senkinek a tudomására nem jut, csupán bárki számára *hozzáférhetővé* válik.

Közismert és az újságírók által gyakran kritizált tapasztalat, hogy a bíró az egyébként nyilvános tárgyaláson megtilthatja a fényképezést, a filmezést, a magnetofon használatát, sőt még a jegyzetelés „rendzavarásként” való – egyébként jogellenes – minősítése is előfordult a bírói gyakorlatban. A büntetői és az igazságügyi tájékoztatásról szóló, még mindig hatályos 1986-os IM–BM együttes rendelet (amely a magyar jog egyik betokosodott zárványa, és amelynek formai és tartalmi alkotmányellenességét az

adatvédelmi biztos több állásfoglalásában is megállapította) erre lehetőséget ad. Természetesen sok érv szól a bíró látszólag önkényes mérlegelési lehetőségének biztosítása mellett, elsősorban a tárgyaláson megjelenő személyek képmásának védelme. Ugyanakkor felvethető a kérdés: ha a tárgyalás nyilvános, azon bárki részt vehet, az elhangzottakat természetesen meg is jegyezheti, később leírhatja, elmondhatja – akkor miért nem használhat mnemotechnikai eszközöket, kézírásos jegyzetet, kép- és hangfelvételt? Itt az adatok nyilvánosságának *technikai* úton való korlátozásáról, nehezítéséről van szó (ezt próbálja némiképp ellensúlyozni a brit napilapok azon gyakorlata, hogy fénykép helyett gyorsan odavetett szénrajzokkal illusztrálják egy-egy tárgyalás érdekesebb mozzanatait).

Végül a nyilvánosság fokozatai szempontjából jelentősége van a személyes adat és az adatalany közötti kapcsolat mértékének, a kapcsolatba hozhatóság terjedelmének. Személyes adatok nyilvánosságra hozatalának megítélésénél ugyanis azt is figyelembe kell venni, hogy vajon a nyilvánosságra hozatal által az információ szélesebb körben válik-e ismertté, mint amilyenben már amúgy is ismert. Ha egy újság olyan adatokat közöl egy személyről, amelyek vele kapcsolatba hozhatók ugyan, de csak azok számára, akik egyéb adatok birtokában is vannak az illető személyről, és az újságcikk alapját képező eseményt magát is ismerik, benne az érintett személy szerepével, akkor az adat és az érintett személy közötti kapcsolat létrehozására (helyreállítására) csak ők képesek; más szóval: a többi olvasó számára a kapcsolat nem értelmezhető, következésképpen a közölt adat számukra nem személyes adat, így végső soron nyilvánosságra hozatalról sem beszélhetünk. Az újságíró mérlegelésének, munkája szakmai, etikai színvonalának függvénye, hogy hol találja meg azt a határt, ahol a közölt adatok még hűen érzékeltetik a történeteket, anélkül, hogy a szereplők személyek kilétét szükségtelen kör előtt felfednék.

12. *Ha az információ nyilvánosságra kerül, azt visszavonni már nem lehet.* Ez is triviális megállapítás, első hallásra nem szorul bővebb magyarázatra. Mégis érdemes meggondolni, hogy ellentétben az anyagi javakkal (amelyek visszaszerzése olykor ugyancsak nehéz feladat) az információ visszaszerzése, újbóli elzárása, vagy az önrendelkezés újbóli, eredeti szintű gyakorlása elvben lehetetlen. Figyelembe véve az információ terjedésének korlátait, a felejtés, az aktualitásvesztés ütemét, az információ nyilvános hozzáférhetőségének gyakorlati jelentősége idővel elenyészhet, de az eredeti állapot többé nem állítható helyre. Éppen ez adja a súlyát a határesetekben hozott döntéseknek, amennyiben azok a személyes adatok nyilvános

vánosságra hozatalára irányulnak, de ugyanilyen súlyú egy visszaminősítési döntés is az erősebb fél szempontjából.

A jogszabályok és a gyakorlati jogalkalmazás igyekszik megkülönböztetni a jogszerűen és a jogellenesen nyilvánosságra került adatok kezelését. Egy jogellenesen nyilvánosságra hozott – például újságban közölt – személyes adat jogi értelemben ettől még nem válik „nyilvánosságra hozhatóvá”, holott a nyilvánosságra hozatal már megtörtént. Hasonló a helyzet a minősített vagy a nyilvánosság elől más módon elzárt adatok jogellenes nyilvánosságra hozatalakor. A korlát csupán annyi, hogy az ilyen adat további terjesztése bizonyos esetekben büntethető cselekmény marad, de ez is csak az adat megismerésének gyakorlati terjedését korlátozhatja (extrém esetben az újság esetleges bezárásával), de nem teheti meg nem történné a megismerést.

Annak az adatnak a gyakorlati megismerhetőségét, amely egyszer már jogszerűen nyilvánosságra került, jelentősen fel lehet erősíteni, még akkor is, ha csak egyetlen személy ismerte azt meg egy információs szabadság típusú törvényben biztosított joga alapján, sőt akkor is, ha egy korábban a nyilvánosság elől elzárt adatot csendben visszaminősítenek, tehát elvben bárki számára hozzáférhetővé tesznek, csak még senki sem fért hozzá a gyakorlatban. Ilyen nyilvánosság-felerosztó tevékenységet végez például az Egyesült Államokban a megritvesztő National Security Archives nevű civil szervezet, amely a Freedom of Information Act alapján egyszer már kiadott dokumentumokat gyűjti (ugyancsak a FOIA alapján) és teszi bárki számára a gyakorlatban is hozzáférhetővé saját archívumában, főként a nemzetbiztonságot érintő területeken.

13. *A személyes és közadatok megismerhetőségének közös korlátozása kivételes esetben az egyenlő információs helyzet alapelvének sérelmét eredményezi az igazságszolgáltatásban.* Itt arra a csapdahelyzetre gondolok, amelyet hosszú évek óta egy sajátos *gentlemen's agreement* alapján kezelnek a nyomozó hatóságok. Ha valaki például az Információs Hivatalhoz fordul és az adatvédelmi törvényben biztosított jogai alapján tudni akarja, hogy kezelnek-e róla adatot, és ha igen, abba be akar tekinteni, akkor a hivatal a következő dilemmával szembesül: amennyiben van adatkezelés és megtagadja a betekintést, de elismeri az adatkezelés tényét, vagy amennyiben nincs adatkezelés és ennek a tényét közli, saját működéséről is információt ad, szándéka ellenére. Ennek két káros következménye van a nyomozó hatóság számára: egyfelől az adatkezelés tényének vagy hiányának elismerése értelmetlenné teszi magát az adatkezelést (vagyis a tit-

kos nyomozást), másfelől ugyanez a közlés adatokat szolgáltat a hatóság működésére, felkészültségére vonatkozóan is.

Ezért az az informális megállapodás született az első adatvédelmi biztos és a nemzetbiztonsági szolgálatokat felügyelő akkori miniszter között, hogy a kérelmező a kérdésére minden esetben azt a doderai választ kapja, hogy „az Ön esetében jogellenes adatkezelés nem történt”. Hogy miért nem történt, azért, mert nincs is adatkezelés, vagy azért, mert van ugyan adatkezelés, de az jogszerű, azt a válaszból nem lehet megtudni. Ha ezután a kérelmező bírósághoz fordul (ahogy erre már volt példa), az ügyben eljáró bíró ugyanezt az információt kapja. A bíró és a felperes tehát továbbra is kevesebb információ birtokában van, mint az alperes. Ezek után pedig a bíró úgy hozza meg döntését, hogy voltaképpen nem ismeri a tényállást. E probléma jogi és gyakorlati megoldására vannak elképzelések, de kifejtésük önmagában is megtöltene egy lapszámot. Itt csak jelzem a problémát és hosszú távú megoldásának szükségességét.

14. *Az információs szabadság személyes gyakorlása is felvet adatvédelmi kérdéseket.* Az adatkezelő szemszögéből „passzív” információs szabadság gyakorlása (az adatigénylésre történő adatszolgáltatás) többnyire személyes adatok kezelésével jár. A korszerű információs szabadság-törvények, így a magyar is, nem kötik ugyan az adatszolgáltatást az igénylő jogi értelemben vett érdekeltiségéhez, a kapcsolatteremtéshez mégis gyakran szükség van az igénylő személyes adatainak kezelésére. Egy név és postacím regisztrálása, ahová az adatigénylő a választ várja, vagy az adatok közlésével összefüggő költségek megfizetésének adminisztrálása gyakran előfordul ilyen adatkezeléskor.

Természetesen a bárki számára hozzáférhető adatok tényleges felhasználója a közadatok kezelője számára közömbös, így bárki beadhat egy kérést ahelyett, aki nem akarja, hogy a személyét összefüggésbe hozzák érdeklődésének tényével és tárgyával. (Ez az egyik gyakorlati indoka annak, hogy nem volna érdemes e jogot a magyar állampolgárok körére szűkíteni, hiszen egy külföldi is könnyen találhat olyan belföldit, aki felteszi helyette a kérdést.) Ezért fontos arra törekedni, hogy a személyes adatok kezelésének egyik alapelve és törvényi rendelkezése, a célhoz kötöttség itt is érvényesüljön, nevezetesen, hogy a közadatok kezelő szerv az így birtokába került adatokat a céltól eltérően és teljesülését meghaladó ideig ne kezelje.

Paradox módon a saját személyes adatokhoz való hozzáférés is eredményezhet a korábbi adatkezelési célt meghaladó mértékű adatkezelést. Ha például va-

laki kéri, hogy a korábbi politikai rendszerben róla jogellenesen gyűjtött adatokat megismerhesse, kérés az archívumokban esetleg szétszórtan található adatainak összegyűjtését eredményezi, s ennek révén olyan következtetések is levonhatóvá válnak, amelyek addig nem álltak az adatok kezelőinek rendelkezésére. Más szóval – és ezt értékmentes megállapításnak szánom – szándéka ellenére felhívhatja magára, korábbi tevékenységeinek összefüggéseire a figyelmet. Természetesen az ilyen adatszolgáltatással összefüggő adatkezelés a célhoz kötöttség szabályai között jogszerű, hiszen éppen az érintett kérésére történik, és azt meghaladó céllal jogellenes lenne, azonban – hasonlóan a nyilvánosságra került adatok visszavehetetlenségéhez – a „belső nyilvánosság” kialakulása sem tehető meg nem történtté.

15. *A közhatalmat gyakorlók és közszereplők átvilágításának céljaiban az adatvédelem és az információszabadság egymással ütköző ekvei tükröződnek.* Az „ügynöktörvény” rendelkezései alapján végzett átvilágítás Magyarország és a volt szovjet tömb többi országának kísérlete egy olyan problémacsomag kezelésére, amelynek valójában nincs megnyugtató megoldása. Ismét a fentebb „átfedő tartománynak” nevezett sávba tartozó adatok kezeléséről van szó, csak hogy ezúttal a személyes adatok kötelező nyilvánosságra hozatala és a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozása közötti határvonal jelöli ki a két alapvető jog ütköző felületét.

Az átvilágításnak három fő célja van: az egyik a lusztráció, vagyis a közélet megtisztítása a korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytató személyektől (ez a szankcionális elem), a másik a pártállami titkosszolgálati rendszer működések feltárása (ez az információs kárpótlási elem), a harmadik pedig az egyéni sorsok megismerhetővé tétele az érintettek számára (ez az információs önrendelkezési elem).

A három cél az egyes országok törvényeiben és gyakorlatában eltérő hangsúlyt kap: van, ahol a volt ügynökök leleplezése és a hatalomból való kiszorítása fontosabb, másutt az információs önrendelkezés mintegy visszamenőleges biztosítása, és van, ahol a besúgó rendszer működések feltárása. (Magyarországon – ironikusan – akár egy negyedik célt is hozzásorolhatunk: a politikai zsarolhatóság folyamatos fenntartásának célját.) Akárhon is van a hangsúly, még tizenöt évvel a politikai rendszer megváltozása után is azt látjuk, hogy nem lehet jogilag, etikailag és társadalomlélektanilag egyaránt kielégítő megoldást találni erre a problémahalmazra. Szerencsére a fiatal generáció érdektelensége, az érintettek kiöregedése fokozatosan erodálja e kérdések aktualitását, de – a törvény időbeli hatályának esetleges meghosszabbításá-

tól függetlenül – végleges megoldást csak a távoli jövő hozhat, amikor az iratokban szereplő személyek adatai elveszítik személyes jellegüket, elenyészik a kegyeleti jog védőburka is, és történelmi kutatások egyszerű nyersanyagává válnak.

16. *Az adatvédelem és az információszabadság közös törvényi szabályozása előnyös Magyarországon.* Ha a két jog határainak kiterjedéséről, érintkezési felületéről, esetleges ütközéséről beszélünk is, egységesnek mondható a szakma megítélése, hogy a két alapvető információs jog közös törvényben való általános szabályozása beváltotta a hozzá fűzött reményeket. Bár a közös törvényi szabályozás csak jogtechnikai megoldásnak tűnhet, megalkotásakor a rendelkezések együttes elfogadása a jogok érvényesíthetősége és későbbi kiépülése tekintetében fontos garanciát jelentett.

Ennél fontosabb azonban, hogy a magyar jogalkotó, ellentétben más új demokráciák jogalkotóival, nemcsak egyetlen törvény meghozatalában gondolkodott, hanem kezdettől fogva egységes koncepcióban, amely a személyes adatok védelmét és a közinformációkhoz való szabad hozzáférést nem különálló elemként kezeli, hanem az információs jogok új, átfogó rendszerének szerves részeként. E koncepció kialakításában multhatatlan érdemei vannak annak a több diszciplínát képviselő csoportnak, amely még jóval a rendszerváltás előtt összegyűjtötte és elemezte a fellelhető nyugati jogforrásokat, tanulmányokat és gyakorlati tapasztalatokat mind az adatvédelem, mind az információszabadság vonatkozásában, és nemcsak a koncepciót, hanem a későbbi adatvédelmi törvény tervezetét is kidolgozta. (Ez a helyzeti előny sokat számított az új információs jogi és intézményi rendszer kiépülésének ütemében és mértékében, és ennek eredményeképpen vált Magyarország a kilencvenes évek közepén az információs jogok afféle mintarégiójává a régióban.)

A közös törvényben való szabályozásnak hátrányai is vannak: az adatvédelem a jogalkalmazók és a jogalanyok figyelme szempontjából egyaránt túlsúlyossá válik, az 1992. évi LXIII. törvényt mindenki „adatvédelmi” törvénynek nevezi; sokan azt hiszik, köztük „a politikai közvéleményt feladatszerűen alakító” személyek is, hogy Magyarországon nincs jogi értelemben vett információs szabadság. Ehhez járul, hogy az adatvédelmi jog területén jól látható az általános törvény – szektorális törvény szabályozási modellel, közelebről a szektorális vagy területspecifikus törvények egész sorának megszületése; a közérdekű adatok nyilvánossága terén ilyen szektorális szabályt csak elvétve találunk.

Az adatvédelmi törvény jelentős módosítására irányuló, 2001-ben megvitattott tervezetet az előterjesz-

tő végül visszavonta; e koncepció az adatvédelmi jog oldaláról megbontotta volna az általános törvény – szektorális törvény modellt, másfelől „kettévágta” volna a törvényt, önálló törvényben szerepeltetve a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó rendelkezéseket, s ezzel a közös szabályozás modelljét szüntette volna meg. Megjegyzem, a jelenleg szakmai és nyilvános viták tárgyát képező „elektronikus információszabadság” koncepció majdani törvényi rendelkezései is elférnének az adatvédelmi törvényben, csupán a politikai akarat miatt valószínűsíthető külön törvényben való megjelentetésük.

17. *Az adatvédelem és az információszabadság érvényesülésének közös ellenőrzése előnyös és terjedő gyakorlat.* Az adatvédelmi törvénnyel ellentétben az adatvédelmi biztos szerepkörének kettéválasztása fel sem merült, és ebben valószínűleg nem csupán gazdaságossági megfontolások játszottak szerepet. A létrehozásakor újszerű (a kanadai tartományi információszabadság biztosok mintájára kialakított), közös, független ellenőri intézmény létrehozása ma már terjedő gyakorlat Európa keleti és nyugati felén egyaránt, s ebben a magyar adatvédelmi biztos személyének és tevékenységének nem elhanyagolható a szerepe.

A két jog érvényesülésének közös monitorozása nemcsak abból a szempontból előnyös, hogy ezáltal elkerülhető két hasonló hatáskörű személy vagy szervezet álláspontjának ütközése (ami, elvéve ugyan, de előfordul a külön ellenőri intézményekkel rendelkező országok esetében), hanem azért is, hogy a közös ellenőr esetjogi jellegű ajánlásaival, állásfoglalásaival kimunkálja a két jog egymáshoz való viszonyát, ütköző felületeik határvonalát. Ez a kettős szerep jól érezhető a magyar adatvédelmi biztos sajtóval szembeni viszonyában: egyfelől az újságírók szövetségese a közérdekű adatok nyilvánosságának elősegítésében, az ilyen tárgyú ügyek támogatásában, másfelől az újságírók és a médiumok kritikusai, tevékenységük látszólagos akadályozója a személyes adatok jogalap nélküli vagy etikátlan közlése esetén.

Az, hogy milyen szerepfelfogás alapján végzi e kettős tevékenységét az információszabadság jogok érvényesülésének független ellenőre (hogy ombudsman-e inkább vagy adatvédelmi biztos), a tevékenységét meghatározó jogi keretek mellett erősen személyfüggő. Szakmai körökben néhányan ismerik álláspontomat, amely a tisztán ombudsmani szerepfelfogás kiegészítéseképpen (és nem helyett) a jogi és gyakorlati információkezelési keretek kiépítésében aktívabb, kezdeményezőbb és jelentősebb szerepet tart kívánatosnak az adatvédelmi biztos részéről, de ennek nyilvánosságra hozásától – éppen az

adatvédelmi biztosi intézmény védelmében – sokáig tartózkodtam.

A kettős szerepnek itt is vannak a közös törvényi szabályozáshoz hasonló hátrányai: az információszabadság jogok védelmére szakosított országgyűlési biztost nemcsak a köznyelv, hanem a törvény is adatvédelmi biztosnak hívja, akinek tevékenységében amúgy is túlsúlyos az adatvédelmi tárgyú ügyek aránya az információszabadság-ügyek rovására. Ennek – az ombudsmani szerepfelfogás által felerősítve – alapvető oka az, hogy hosszú évek gyakorlata szerint az adatvédelmi biztos által vizsgált ügyek mintegy kilencven százaléka személyes adatok kezelésével, a maradék tíz százaléka pedig közérdekű adatok kezelésével kapcsolatos. Ugyanez az arány tapasztalható az ügyek legfontosabb részhalmozásában, a panaszügyeknél is. Más szóval, a magyar lakosságot láthatóan sokkal jobban izgatja saját személyes adatainak a sorsa, mint a közérdekű adatok megismerhetősége.

A közös feladatkör, ami felső szinten előnyös, adatkezelői szinten problémákat okozhat. Az „elektronikus információszabadság” koncepciója tartalmazza az információszabadság jogok belső felelőseinek kinevezését a nagyobb állami és önkormányzati adatkezelőknél, illetőleg a meglévő belső adatvédelmi felelősök feladatkörének kibővítését a közérdekű adatokhoz való hozzáférés ügyeivel. A belső adatvédelmi felelős azonban – ellentétben például a betegjogi képviselővel – nem az adatalnyok képviselője, hanem az adatkezelő alkalmazottja vagy megbízottja, aki feltehetően „ügyvédi” jellegű hozzáállással tartja legális keretek között szervezete személyesadat-kezelési tevékenységét, vita esetén pedig megvédi azt akár az ügyféllel, akár felügyeleti szervével, akár az adatvédelmi biztossal szemben. Hasonló a helyzet egy elképzelt „belső információszabadság-felelős” (közvetlen felelős, nyilvánosságfelelős) esetében is. A „bírói” jellegű hozzáállás, az ügyek *megoldásának* igénye, az ütköző jogok konfliktusának elvi tisztázása az országgyűlési biztos szerepköréhez tartozik. Az adatkezelők belső felelősei nem „kis ombudsmanok”, és nem is az adatvédelmi biztos helyi megbízottjai. Azonban ettől még természetesen válhatnak az új koncepció szerinti elektronikus közzétételi kötelezettség és az információszabadság gyakorolhatóságával összefüggő egyéb kötelezettségek teljesítésének hasznos belső felelőseivé.

Az adatvédelmi biztos hivatalos elnevezésének ugyanebben a koncepcióban javasolt megváltoztatása az „információszabadság biztosa” elnevezésre viszont indokolható, még akkor is, ha várhatóan továbbra is mindenki adatvédelmi biztosnak fogja hívni.

# BALOGH ZSOLT GYÖRGY

Vajon tud-e az Úr akkora követ teremteni, amekkorát ő maga sem képes felemelni? A logikai csapdát rejtő kérdés a híres-hírhedt szkeptikus gondolkodó, az antik filozófia fenegyerekeként ismert eleai Zénon jól ismert apóriáinak középkori rokona, mely a skolasztika klasszikus dogmáinak támadhatóságára mutat rá. A probléma érdemben megoldhatatlan, hiszen ha Isten nem tud ekkora követ teremteni, akkor azért nem mindenható, ha pedig létezhet – akár általa, akár tőle függetlenül – akkora kő, amellyel nem képes megbirkózni, akkor azért. A goromba blaszfémiát az egyházi gondolkodók végül azzal hártották el, hogy nem is kell rá válaszolni, mert „ez a kérdés a Gonosztól való”.

Némileg hasonló logikai problémát jelent a jogászok számára az a helyzet, amikor imperatív rendelkezések, különböző jogosultságok kerülnek egymással összeütközésbe. Ilyenkor vagy jogon kívüli érdekekre is tekintő mérlegelés és ezen alapuló kifinomult jogértelmezés, vagy esetleg a fentivel analóg „eljárású kifogásra” való hivatkozás révén kerülhet ki a csapdából a jogi gondolkodás. A személyes adatok védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága olyan alkotmányos alapjogok, melyek különösen gyakran érintkeznek egymással, s ez nem mindig történik problémamentesen. Az adatvédelmi biztos – aki valójában egyaránt felügyeli a személyes adatok védelmét és a közérdekű adatok nyilvánosságát – elmúlt kilenc hivatali esztendejének gyakorlata is számon tart néhány igen fontos és emlékezetes esetet, amikor újra és újra át kellett gondolnia a két alapjog viszonyát.

Információs alapjogok néven foglalhatjuk közös kategóriába a közérdekű adatok nyilvánosságához, megismerhetőségéhez való jogot, melyet információs szabadságnak (freedom of information) is neveznek, és a magánszféra (privacy) adatainak védelméhez való jogot, röviden az adatvédelmet (data protection). A közérdekű adatok nyilvánossága az állampolgári politikai részvétel és a hozzá szükséges információs bázis biztosítását szolgálja. Az alkotmány 61. § (1) bekezdése deklarálja a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot.

Az információs szabadság alkotmányos szabadságjog, melynek tárgya a társadalomra, annak valamely alrendszerére, a politikára, a gazdaságra, az államra vonatkozó adatok közvetlen megismerése. Célja az ember mint közéleti személy szolgálata, cselekvési és kiteljesedési lehetőségeinek garantálása,

valamint az állam társadalom általi ellenőrizhetőségének biztosítása. Ezt a kettős célt a kormányzati információk hozzáférhetőségének garantálásával kívánja elérni, biztosítva a megismerés lehetőségét az állam által kezelt minden adat tekintetében, minden állampolgár számára.

Ennek fontosságát jól jellemzi az a helyzet, hogy többnyire még a parlamenti ellenzék is a kormány és szervei által megadott adatokból kénytelen dolgozni, és azok alapján próbál alternatív javaslatokat felépíteni. Az így kialakított információs háttér azonban természetesen tudatos válogatással készül, és a végrehajtó hatalom által választott megoldások, döntések igazolását sugalmazza. Tehát a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog érdemi érvényesülése nélkül ma már elképzelhetetlen a reális politikai opposíció is.

Az információs szabadság ma ismert intézménye már az új információs technológiákkal felszerelt apparátusok korában, mintegy azokkal szemben jelentkezik, de korábban már létezett egy előképe, az úgynevezett *aktanyilvánosság* elve, melyet egyes államokban, különösen Svédországban, már régóta ismernek és alkalmaznak. Ez az elv a hagyományos eszközökkel végzett iratkezelés áttekinthetőségére vonatkozott, s hasonló politikai és jogi célokat szolgált, mint az információs szabadság.

Titkos, befelé forduló kormányzás helyett új cselekvési mód meghonosításáról, sőt nem kevesebbről, mint a valódi parlamenti demokrácia működőképességéről van szó. A parlamenti demokrácia működésének problémája a nyitott kormányzat problémáját jelenti. Számos ország elmúlt évtizedeinek kudarcot vallott gyakorlata bizonyítja, hogy a gazdaság és a társadalom fejlődését vakvágányokra terelheti az állami hivatalok omnipotenciájára építő kormányzás, melynek természetes velejárója az apparátus titkolózása és a társadalom kiskorúsítása, a döntések előkészítéséből, az okok megismeréséből való kirekesztése. Nyitott kormányzat megvalósítása esetén – mint Jost Schnidel írja – „egy olyan évszázados igazgatási elv eltörléséről van szó mind Keleten, mind Nyugaton, amely a demokrácia veszélyeztetése: a »hivatalos titoktartás«, melyet egykoron a »kormány alappilléreinek« tituláltak. Egy működőképes demokratikus társadalomban a »tudás joga« ahhoz szükséges, hogy az emberek részt tudjanak venni a politikai döntéshozatalban.”<sup>1</sup>

Az állampolgár számára a közérdekű adatokhoz való hozzáférést biztosítja ez a jog, a másik oldalról nézve pedig az állami szervek, hatóságok kötelezettségévé teszi, hogy elősegítsék az általuk kezelt adatok megismerését. Az információs szabadság jogára hivatkozva az állampolgár akár közvetlenül is bármely állami szervhez, hatósághoz fordulhat azzal, hogy az tár-

ja elé a szervezetével, hatáskörével, munkatársaival, gazdálkodásával és általában a működésével kapcsolatos adatokat. Közvetve szintén az információszabadság jogát láthatjuk érvényesülni akkor – nyilván ez a gyakoribb eset –, amikor a sajtón keresztül értesül az állampolgár az állami szervek működésével kapcsolatos adatokról. Ezért is megalapozottan hivatkozhatunk a *sajtószabadság* és az *információszabadság* közötti rokonságra.

Az állami szervek az információszabadság érvényesülésének érdekében kötelesek a működésükre vonatkozó és általában a kezelésükben lévő közérdekű adatokat *hozzáférhetővé* tenni.

A *magánszféra védelme* informatikai szempontból a személyes adatok védelmét jelenti. Az emberi és állampolgári jogok katalógusa kiegészült ezzel az új joggal. A személyes adatai által leírt, így mintegy objektívalódott emberi személyiség szabadságának, méltóságának védelme az az alkotmányos cél, amely az adatvédelem elvei mögött áll. Az adatalany sokszor még azzal sincs tisztában, hogy ki és mit tud róla. Fokozza a személyiség alávetettségét, hogy az informatikai eszközök segítségével könnyen, gyorsan előállítható olyan *személyiségprofil* – akár káderanyagnak is mondhatnánk –, amely alkalmas az egyén „átvilágítására”, személyes, családi, baráti, üzleti kapcsolatainak, múltjának és jelenének az *érintett tudta és beleegyezése nélküli* feltérképezésére.<sup>2</sup> Következtetni lehet terveire, jövőjére, megsértve szabad akaratát, méltóságát, s komoly visszaélések lehetőségét teremtve meg. Teljesen egyértelmű, hogy ki kell küszöbölni azt az egyenlőtlen kommunikációs helyzetet, amely így az érintett rovására létrejön – csak így lehet megfelelni a jogállamiság elvárásainak.

Noha mindkét alapjogot általában az alkotmányok deklarálják, a részletszabályokat már egyéb törvények állapítják meg. Eszerint megkülönböztetünk két törvénytípust: az *adatvédelmi* és az *információszabadságról szóló törvényeket*. Vegyes szerkezetű, vagyis mindkét alapjog részletszabályait tartalmazó törvény ma is nagyon kevés van, korábban pedig mindössze egy ilyen volt hatályban, a kanadai Ontario tartomány információs alaptörvénye.<sup>3</sup>

Az információs törvényhozásnál az a fő elvi és technikai probléma, hogy egyensúlyba kell hozni az adatvédelem igényeit az információszabadság érvényesülésének lehetőségeivel és korlátaival. Elsősorban azt az ellentmondást kell feloldani, hogy az egyének védett – sok esetben érzékeny – személyes adatait is kezelik az állami szervek, melyeknek kötelességük ugyanakkor nyíltan működni, a közvéleményt legalábbis nem akadályozni a birtokukban lévő információk megismerésében. Ha egyetlen, vegyes szerkezetű törvényt alkotnak az adatkezelésről, akkor va-

lószerűbb, hogy optimális egyensúlyok, jobb, áttekinthetőbb megoldások születnek, mint a külön utakon járó törvények esetén. Az adatvédelem és az információszabadság ugyanannak a problémakörnek a két oldala, s az a legcélszerűbb, ha mindkettőt ugyanabban a törvényben szabályozzuk. A magyar adatvédelmi törvény – mint ez köztudott – ezt a szerkesztési elvet követi.

Az adatvédelmi törvény egyik legsajátosabb rendelkezése az alapjogok ütközésének esetére kínál elvszerűen alkalmazható megoldást. A 4. § szerint „a személyes adatok védelméhez fűződő jogot és az érintett személyiségi jogait – ha törvény kivételt nem tesz – az adatkezeléshez fűződő más érdekek, ideértve a közérdekű adatok nyilvánosságát (19. §) is, nem sérthetik”. A jogalkotó e szabály megkonstruálásával nem kevesebbet hajtott végre, mint az alkotmány kiegészítését, ugyanis alá-fölrendeltségi viszonyt állapított meg két alapjog között. Olyan értékpreferencia kimondása történik meg e helyen, melynek megállapításával az alaptörvény – bizonyára szándékosan – adós maradt. Az adatvédelmi törvény miniszteri indokolása a nagy adatkezelő szervezetek érdekérvényesítési túlsúlyával magyarázza a személyiségi jogok érvényesítésének elsőbbségét az érdekmérlegelések során.

A rendelkezés elvi tartalmával nincs is lényeges probléma. Alapvetően helyeselhető kíváncsalmnak tarthatjuk azt, hogy a személyiséget kell erősebb védelemben részesíteni. Értelmezési, alkalmazási nehézségek mégis újra és újra felbukkannak ezzel a rendelkezéssel kapcsolatban.

Ez részben abból a tényből fakad, hogy az adatkezelő szervezetek mind személyes adatokat, mind közérdekű adatokat kezelnek, s – eltekintve az államtitokká, illetve szolgálati titokká minősített adatok különleges kezelést igénylő körétől – ezekre nézve kellene a törvény elsőbbségi alapelvét alkalmazni. A személyes és a közérdekű adatoknak egy szervezetten belül, egymás mellett történő kezelése már önmagában hordozza annak szükségességét, hogy időnként meg kell vizsgálni – ha másért nem, hát egy-egy konkrét jogvita miatt – a kezelt adatok jellegét, s el kell határolni egymástól a két alapvető adatsoportot. Értéktartalmuk, érdekek általi meghatározottságuk miatt ez gyakran egyáltalán nem egyszerű feladat.

A személyes adat fogalma meglehetősen jól definiált a tételes jogban. Az adatvédelmi törvény 2004. január 1-jén hatályba lépett módosítása a személyes adat fogalmának pontosításával, kiegészítésével tovább csökkentette az értelmezési – esetenként szándékos félreértelmezési – lehetőségek körét. A törvény szövege alapján ma már egyértelmű, hogy a szókasos azonosító és leíró adatokon kívül – különösen a

név- és laccímadatokat értve ez alatt – adatkezelésnek számít a fénykép-, hang- vagy képfelvétel készítése, valamint a személy azonosítására alkalmas fizikai jellemzők (például ujj- vagy tenyérnyomat, DNS-minta, íriszkép) rögzítése is.

A közérdekű adatok fogalmával azonban nem állunk ilyen jól. Elvileg ez is egyszerűnek látszik. A törvényi definíció szerint közérdekű adat az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső adat. Az még nagyjából világos, hogy mit kellene állami és helyi önkormányzati feladatot ellátó szerv alatt érteni. Tényleg csak nagyjából világos ugyan, mert nincs olyan jogszabály, amely tételesen felsorolná az állam feladatait – ez nyilván lehetetlen vállalkozás volna hatalmas terjedelme és folytonos változása miatt –, s a helyi önkormányzatok feladatainak rendszerezésével is csak igen elnagyolt formában foglalkozik az önkormányzati törvény. Az Ötv. 6. §-a kifejezetten utal is arra, hogy az önkormányzatoknak lehetnek kötelező és önként vállalt feladataik. Ez tehát azzal jár, hogy a feladat – s ezzel együtt a feladatra vonatkozó adatok – közérdekűségét minden esetben gondosan megvizsgálja a jogalkalmazó.

Az állam valóban alapvető feladataival kapcsolatban létezik ugyan egyfajta közmegegyezés, bizonyos tevékenységeknél azonban egyáltalán nem világos, hogy meddig közfeladatok és mely tekintetben mennek túl ezen a határon. Éppen az egészségügyi ellátás az egyik legjobb példa az értelmezési nehézségek szemléltetésére. Az alapvető gyógyító, megelőző szolgáltatások nyújtása, vagyis az ezeket biztosító intézmények fenntartása nyilvánvalóan állami – illetve önkormányzati – feladat. De a mindenkori divat követésének szándékával elvégzettetett plasztikai, szépsészeti beavatkozások biztosítása már nyilvánvalóan nem sorolható az állam által kötelezően ellátandó közfeladatok közé. Az említett területen a határ megállapítása azonban igen összetett és súlyos, túlnyomórészt a politika erőterében kialakuló döntéseken múlik.

A „jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv” fogalma még nehezebben kezelhető. A távközlési vagy a közlekedési infrastruktúra kiépítése és fenntartása vagy éppen a tömegközlekedés megszervezése jellegében ugyan közfeladat, de ezen a területen számos profitérdekelt gazdasági társaság működik, melyek adatkezelésében a közfeladattal és

a társaság gazdálkodásával kapcsolatos egyéb adatok egyaránt vannak. Ezek egy része a társaság üzleti titka. Hasonló a helyzet a gyógyszereket és egyéb gyógyászati termékeket, illetve szolgáltatásokat nyújtó cégekkel is. Mint az egészségügyi ellátáshoz kapcsolódó szervezetek, fontos közfeladatot látnak el, de gazdálkodási és kutatási, fejlesztési tevékenységük – mely egyébként a közfeladat megvalósulását is nyilván igen jelentősen befolyásolja – méltányolható okból a társaság belügye, s így az arra vonatkozó adatok nem közérdekűek. A gyakorlatban esetenként komoly nehézséget jelent a hasonló helyzetben lévő társaságoknál a közérdekű és az üzleti titkot képező adatok elválasztása.

Az adatvédelmi biztos egyik 1998-as vizsgálata során például nem sikerült megnyugtatóan tisztázni, hogy az egyes egészségügyi intézményekben folyó orvosi biológiai kutatásokra vonatkozó adatok esetén meddig terjednek a közérdekűség és így a nyilvánosság határai.<sup>4</sup> Emiatt az ügyben nem kerülhetett sor ajánlás kiadására, noha a dolog jelentősége miatt ez indokolt lett volna. Az egészségügyi szolgáltató hálózat fenntartása és fejlesztése közfeladat, melyet túlnyomórészt közpénzek felhasználásával állami és önkormányzati szervek látnak el, kisebb mértékben azonban már ezen a területen is jelen van a magánkezdemenyezés. Az elméleti probléma éppen ebben a vegyes finanszírozásban rejlik, ugyanis az

adatvédelmi biztos irodája azt az értelmezést tette magáévá – s ez azóta is sok ügy vizsgálatában kimutatható –, hogy csak az a tevékenység tekintendő közfeladatnak, ami közpénzből – értsd: *tisztán, kizárólag közpénzből* – valósul meg. Az orvosi biológiai kutatásokban pedig – tipikusan a bevezetendő új gyógyszerek klinikai tesztelésében – a magántőke is jelen van, s emiatt, a fenti érvelés szerint, nem tekinthető tisztán

közfeladatnak, így a rá vonatkozó adatok sem közérdekűek. Ezzel a kissé sarkos értelmezéssel e sorok írója nem tud maradéktalanul egyetérteni.

A közérdekű adat fogalmának pontos és szabatos tisztázása nélkül nem beszélhetünk a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog gyakorlásáról. A közérdekű adat pedig a közfeladatra vonatkozó olyan adat, amely nem vonható a személyes adat fogalma alá. A problémát tehát visszavezettük a közfeladat meghatározásának szükségességére. Elméletileg háromféle választ adhatunk a kérdésre. A finansiális megközelítés szerint az a feladat tekintendő közfeladatnak, amelyet főként, döntő hányadában – tehát

nem kizárólagosan – közpénzből valósítanak meg. Ez lényegében nem egyebet jelent, mint azt, hogy a közfeladatok ellátása során nem a piac normál szabályai érvényesülnek. A pozitivista felfogás egyszerű alaki jogi feltételt állapít meg. Csak azoknak a feladatoknak – s következőképpen azoknak a szervezeteknek – van közfeladat jellegük, amelyeket a vonatkozó törvények ilyenként explicit módon felsorolnak. A funkcionális elv szerint a feladat jellege alapján kell a közfeladat-jelleget megállapítanunk. Ilyenek azok a feladatok, amelyek valóban csak a társadalom egészének vagy igen kiterjedt csoportjainak összefogásával valósíthatók meg e csoportok vagy az egész társadalom javára. Tipikusan ilyenek a közhatalmat gyakorló szervek által ellátott feladatok, valamint a kommunális szolgáltatások.

A fentiek közül bármelyik módszertani felfogást fogadjuk is el, tekintettel kell lennünk a szervezetrendszer hierarchikus tagozódására, a központitól a regionálisra át a helyi szervekig. Ugyancsak fontos leszögeznünk, hogy a piaci elvek, valamint a magánjogi, kereskedelmi jogi szabályok szerint működő vállalkozások – legyenek akár többségi állami tulajdonban – egyik értelmezés szerint sem sorolhatók a közfeladatot ellátó szervek közé.

Lényegében ezeket a lehetséges megközelítéseket veti fel az EU Bizottságának a közérdekű adatok információs társadalomban való felhasználásáról szóló, 1998-ban kiadott zöld könyve.<sup>5</sup> Az előkészítő irat még nem foglal állást az alternatívák között, ezt a későbbi jogalkotási folyamatra hagyja. A zöld könyv alapján készült, a közérdekű adatok újrafelhasználásáról szóló 2003/98/EC irányelv 2. cikke a közfeladatot ellátó szerv definíciójánál mindhárom elv elemeiből építkezik. 1. Közfeladatot ellátó szerv: állami, illetve területi vagy helyi hatóság, és a közjogi szervezetek, valamint az ilyen hatóságok, illetve közjogi szervezetek szövetsége. 2. Közjogi szervezet: olyan szervezet, a) amelyet közszükségletek kielégítésének céljára alapítottak és nincs ipari vagy kereskedelmi jellege; és b) amely jogi személyiséggel rendelkezik; és c) amelynek finanszírozását túlnyomó részben állami vagy területi, illetve helyi hatóságok vagy egyéb közjogi szervezetek biztosítják; vagy felügyeletét ilyen szervezetek látják el; vagy olyan igazgatási, ügyvezető vagy felügyeletet gyakorló testülettel rendelkezik, amely tagjainak több mint felét állami, területi vagy helyi hatóság, illetve közjogi szervezet jelölte.

A definíció meglehetősen tágan jelöli ki a közfeladat határait. Az irányelv bizonyos mértékig tekintettel van a személyes adatok védelmének követelményére is. Konkrét, a magyar adatvédelmi törvényhez hasonló, ükőzést feloldó elvet nem konstruál ugyan,

de a legfontosabb követelményeket rögzíti. Nem megy bele sem a fogalom meghatározás részleteibe – csupán utal az adatvédelem közösségi jogi alapidokumentumára, a 95/46/EC irányelvre –, sem az adatvédelmi elvek érvényesítésének mikéntjébe –, csak azt deklarálja az 1. cikk 4. pontjában, hogy a köz valamint érdekű adatokról szóló irányelv semmiben sem érinti a közösségi és tagállami jogok által biztosított védelmi szintet, és különösen nem változtatja meg az adatvédelmi irányelv által meghatározott jogokat és kötelezettségeket.

## JEGYZETEK

1. Jost SCHNIDEL: *Két alapvető jog egy demokratikus társadalomban*, in *KSH Számítástechnika-alkalmazási Főosztály nemzetközi adatvédelmi szeminárium válogatott anyagai*, Budapest, 1990, 45.
2. KÖNYVES TÓTH Pál: *Adatvédelem és információszabadság*, Világosság, 1990. augusztus–szeptember, 627.
3. Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1987. Statutes of Ontario, 1987, Chapter 25. Nem hivatalos magyar fordítás: *Informatika – jog – közigazgatás*, III, Budapest, InfoFilia Magyar Adatvédelem és Információszabadság Alapítvány, 1992, 14.
4. Ügyszám: 488/K/1998.
5. Public Sector Information: A Key Resource for Europe. Green Paper on Public Sector Information in the Information Society. COM (1998) 585. III.1. Definitions 72.

## JÓRI ANDRÁS

„I’ll tell you something else” he continued. „Impersonating an IRS agent is a federal offense, and we prosecute vigorously. Any idea who it is?” „I have no idea.” „Probably got my name from our online directory, worst thing we ever did. Freedom of Information and all that crap.”<sup>1</sup> Grisham ponyvájában e szavakkal illeti az információs szabadságot az adónyomozó (az Internal Revenue Service embere), miután valaki hivatalosnak látszó, ám hamisított levelet küldött a nevében. Felháborodása érthető, mégsem indokolt. Hiszen ezek az adatok a magyar jog szerint is közérdekűnek minősülnek. Vagy nyilvánosnak? Esetleg közérdekből nyilvánosnak? Az amerikai délen játszódó történet világát hátrahagyva máris itt találjuk magunkat, a hazai adatvédelmi és információszabadság-joganyag világára annyira jellemző fogalmi zavarok sűrűjében.

1. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. tör-

vény (a továbbiakban Avt.) 2. § 4. pontja szerint „közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső adat”. A személyes adat fogalmát az Avt. 2. § 1. pontja határozza meg: „bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. A személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt – közvetlenül vagy közvetve – név, azonosító jel, illetőleg egy vagy több, fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet.”

A személyes adat fogalma a magyar jogban igen szélesen értelmezett: az adatvédelmi biztosi gyakorlat szerint bármely olyan adat személyes adatnak minősül, amely akár külső, harmadik fél által kapcsolatba hozható az érintett személlyel: vagyis nem csak az az adat, amelyet az adatkezelő képes az érintetthez rendelni. A fogalmak ismeretében nem szükséges bonyolult elemzésekbe bonyolódni ahhoz, hogy levonjuk a következtetést: személyes adat az Avt. szerint nem lehet közérdekű adat, közérdekű adat pedig nem lehet személyes adat. Ha tehát az adónyomozó egyes adatait a jogalkotó nyilvánosnak rendeli, akkor azok *nyilvános személyes adatok*. (A nyilvános személyes adatok halmaza pedig részhalmaza a jogalkotó által a 2003. évi novellával az Avt. fogalomrendszerébe bevezetett „közérdekből nyilvános adatoknak” – Avt. 2. § 5. pont.)

Az Avt. maga is elrendeli egyes személyes adatok nyilvánosságát: így például az állami vagy jogszabályban meghatározott közfeladatot ellátó szervek hatáskörében eljáró személyek neve, beosztása, besorolása vagy munkaköre – törvény eltérő rendelkezése kivételével – „bárki számára hozzáférhető, nyilvános adat”; hasonlóan rendelkeznek más törvények is. Adónyomozónk neve és beosztása tehát nyilvános személyes adatnak minősülne a magyar jog szerint is. A fenti definíciórendszer viszonylag egyszerű – mégis bonyodalmakat okozott a hazai adatvédelmi és információszabadság-jog rövid története során.

Először az alkotmánybírósági gyakorlatban nyert teret az a fogalomhasználat, amely szerint a közérdekű adat szó a „nyilvános adat” megjelöléseként szerepel (például meghatározott személyes adatok „közérdekűvé válásáról”, „közérdekűvé tételéről” szól a határozat), ily módon eltérve a személyes

adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog gyakorlásának kereteit meghatározó Avt. fogalomrendszerétől. Az Alkotmánybíróság azonban tudatosan nem alkalmazza az Avt. fogalomrendszerét: „Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában [...] a »közérdekű adat« fogalmát az alkotmány 61. § (1) bekezdésére vonatkoztatja, s nem abban az értelemben használja, ahogy azt a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 3. pontja meghatározza, illetve ahogy arról az Avtv. 19. § (3) bekezdése rendelkezik. A vizsgált törvény az Avtv.-től függetlenül, az alkotmány 61. §-ára tekintettel elrendeli bizonyos személyes adatok nyilvánosságra hozatalát.”<sup>2</sup>

Az AB gyakorlata befolyásolta az adatvédelmi biztosi működés első pár évét is. A korai adatvédelmi biztosi gyakorlat azon alapul, hogy a személyes adatok védelméhez való jog és a közérdekű adatok nyilvánossága közötti hierarchiát „esetről esetre lehet megállapítani”, meghatározott esetekben az Avt. és más, személyes adatkezelést szabályozó jogszabályok megtartását ellenőrző biztos által is kimondható (személyes adatokról), hogy „az adatok közérdekűsége élvez elsőbbséget”.<sup>3</sup> E körbe tartoznak azok az állásfoglalások, amelyek szerint „az önkormányzati képviselők említett adatai [bérek, juttatások, különböző önkormányzati tulajdonú társaságban betöltött tisztségek és az ezért kapott díjazás] közérdekű adatnak minősülnek; magánszférájuk másokénál szűkebb”;<sup>4</sup> a kutatóintézetek vezetőinek nevére irányuló adatkérés közérdekű adatkéresemnek minősül;<sup>5</sup> amely szerint „az Avtv. ezzel összhangban kimondja, hogy »a közfeladatot ellátó szerv hatáskörében eljáró személyek neve és beosztása közérdekű adat«”<sup>6</sup> (az Avt. e rendelkezést soha nem tartalmazta, az idézett szabály szerint ez az adatkör „bárki számára hozzáférhető, nyilvános adat”); „meghatározott személyi kör esetében az egyébként személyesnek minősülő adatok közérdekűvé tétele elengedhetetlen demokratikus követelmény”,<sup>7</sup> és „a Magyar Televízió elnökének fizetése feltétlenül beletartozik ebbe a körbe”,<sup>8</sup> „a képviselők hiányzása a plenáris és bizottsági ülésekről közérdekű adat”,<sup>9</sup> az önkormányzat által bérbeadott mezőgazdasági ingatlan bérlőjének személye közérdekű adat<sup>10</sup> stb. A fogalmi zavarok tehát oda vezettek, hogy személyes adatok nyilvánossága mondattott ki erre irányuló törvényi szabályozás híján, ajánlásokban és állásfoglalásokban.

Később a gyakorlat változott: a fordulat éve 1999 volt, ekkor született meg a postabankos VIP-lista kapcsán az az állásfoglalás, mely szerint „törvényi felhatalmazás alapján a közhatalmat gyakorlók vagy politikai közszereplést vállalók azon személyes adatai,

amelyek köztevékenységük és annak megítélése szempontjából jelentősek lehetnek, nyilvánosságra kerülhetnek, ilyenkor ezek a személyes adatok a közérdekű adatokéhoz hasonló jogi elbírálás alá esnek”.<sup>11</sup> Ekkortól a biztos állásfoglalások töretlenül tükrözik az álláspontunk szerint helyes értelmezést: a biztos az országgyűlési képviselők javadalmazását személyes adatként értelmezi, és úgy foglal állást, hogy az Avt. akkor hatályos 3. § (3) bekezdése alapján a parlament törvényben rendelheti el annak nyilvánosságra hozatalát;<sup>12</sup> „ez az elv [az Avt. 19. § (4) bekezdésében foglalt szabály] megkívánja azt, hogy a jegyző (tisztviselő) illetményének megismerése valamilyen közérdekű adat megismerésével kapcsolatban váljék szükségessé. Ezek az adatok nem közérdekű adatok, személyes adat mivoltuk továbbra is fennáll, csak annak védelme szűkül le adott esetben egy másik alkotmányos követelmény – a közérdekű adatok megismerhetősége – tekintetében”,<sup>13</sup> az MTV vezető beosztású munkatársainak javadalmazása akkor közérdekű adat, ha nem minősül személyes adatnak, azaz közérdekű adat „egy meghatározott vezető kör javadalmazására fordított összeg”, illetőleg az MTV állományába tartozó, de huzamosabb ideig munkát nem végző alkalmazottak száma és a számukra kifizetett bér összege<sup>14</sup> stb.

2. Már-már tisztázódní látszott minden, amikor a szülész-nőgyógyászok adatai váltak vita, illetve értelmezés tárgyává az úgynevezett hálapénz-ügyben. Vajon ellent tud-e állni a szabadságok védelmét szolgáló, széles értelemben vett intézményrendszer a „közvélemény zsarnokságának”? Ez csak azokban az esetekben derülhet ki, amelyekben népszerűtlen személyek és csoportok jogainak korlátozásáról van szó (legyenek azok a szülész orvosok vagy a bankok).

A halapenz.hu-ügy tárgya annak az adatkezelésnek a megítélése volt, amelyet a szóban forgó domainen elérhető fórumrendszeren végeztek azok a kismamák, akik megosztották a többiekkel és a nyilvánossággal, mennyit fizettek a szülést levezető orvosnak, mi a véleményük a szakemberről stb. Hétköznapi beszélgetés folyt az interneten, ám az elhangzottak ezzel a nyilvánosság elé kerültek, annak az örökké bővülő tartalmú adatbázisnak a tartalmává váltak, amely fölött az adatvédelmi jog által biztosított rendelkezési jog már nem vagy alig jelent kontrollt az egyén számára (ennek megértéséhez lásd a <http://www.archive.org> címen elérhető projektet).

Az adatvédelmi biztos úgy foglalt állást, hogy „a honlapon közzétett adatok közül a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 3. § és 83/B § (2) szakaszai alapján az orvos és annak az intézménynek a neve, mellyel az orvos közalkalmazotti viszonyban áll, közérdekű adat. A vizsgálat felada-

ta volt annak megállapítása, hogy „közérdekű adat-e hálapénzekkel kapcsolatos adat.” Azt, hogy a Kjt. 2000-ben és 2001-ben módosított szabályai személyes adatokat minősítenek közérdekűnek, tekintjük most jelentéktelen körülmények, hiszen a biztos – nézetünk szerint – helyes következtetésre jutott, amikor kimondta: „A hálapénzzel összefüggő adatok nem az intézmény által ellátott közfeladathoz kapcsolódnak, hanem egy meghatározott, természetes személyhez – a kezelőorvoshoz, így ezek az adatok az orvos személyes adatainak minősülnek. Jogi értelemben a közérdeklődés nem minősít át egy személyes adatot közérdekű adattá. Az Avtv. hatálya alá tartozik minden személyes adat, annak tartalmára való tekintet nélkül. A vizsgálat továbbá megállapította, hogy a hálapénzzel kapcsolatos adat nem tekinthető közérdekből nyilvános adatnak sem, mert hiányzik az a törvényi szabályozás, amely közérdekből elrendeli ezeknek az adatoknak a nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét.”<sup>15</sup> Mindez nehezen vitatható; álláspontunk szerint egyedül a törvény tárgyi hatályának magától értetődő feltételezése kérdőjelezhető meg [az Avt. 1. (3) bekezdése szerint „nem kell alkalmaznia e törvény rendelkezéseit a természetes személynek a kizárólag saját személyes céljait szolgáló adatkezeléseire” – legalábbis elemzést érdemel, hogy adott esetben ez a szabály miért nem releváns].

A döntés azonban széles körű médiavisszhangot keltett. Ne feledjük, „akikről beszélünk, menő orvosok, nem páriák, nem a társadalom kivetettei, egyénként is és jelentékeny korporáció tagjaként is valakik”,<sup>16</sup> és pénzt követelnek szülő nőktől. A felháborodás szülte alternatív értelmezés szerint – amely csak az orvosok által kért hálapénz összegére terjed ki (ne essék most szó arról, hogy az a körülmény miképp bizonyítható – az adatkezelés jogszerűségét az adatkezelőnek kell bizonyítania) – a szülész-nőgyógyász az Avt. 19. § (1) bekezdése szerint „állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó személy”, ezért köteles a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását elősegíteni, ráadásul neve és beosztása bárki számára hozzáférhető, nyilvános adat”. A kért hálapénz összege közérdekű adat, mert feltétele a szolgáltatás igénybevételének; az Avt. 19. § (4) bekezdése szerint pedig „az ilyen személynek a feladatkörével összefüggő személyes adata a közérdekű adat megismerését nem korlátozza”, tehát ilyen összefüggésben az orvos neve is közölhető.

Álláspontunk szerint az orvos nem jár el semmilyen szerv „hatáskörében”, ezért a jogalkotó szándék nem terjed ki nevének nyilvánosságra hozatalára sem; az pedig nyilvánvaló, hogy az általa kapott összeg az Avt. 2. § (1) bekezdése szerinti személyes adat (tehát

nem közérdekű), így a 19. § (4) bekezdése – közérdekű adat hiányában – nem alkalmazható. A törvény tárgyi hatályával kapcsolatos kivétel ígéretesebb utat kínált volna a biztossal ellentétesen érvelni szándékozónak. A felvetett értelmezésben újra feltűnt a korai ajánlások szelleme, mely szerint „az igazságosság, a morális jogok” nevében megengedhető személyes adatok nyilvánosságra hozatala törvényi szabályozás nélkül.<sup>17</sup>

3. A népszerűtlen, ám – legalábbis nézetünk szerint – az adatvédelmi jog által védett szülések esetéről térjük vissza a népszerűtlen, ám az adatvédelmi jog által kevésbé védett adónyomozóra, akinek személyes adata – a magyar szabályozás szerint – nyilvános lenne. Innen már csak egy lépés az az AB-határozat, melynek tárgya az a rendeleti szintű szabályozás volt, amely névkitűző viselését tette kötelezővé a belügyminiszter irányítása alá tartozó egyes szervezetek hivatásos és szerződéses állományába tartozó személyek számára.<sup>18</sup> A jogszabály szerint „a hivatásos és szerződéses állományvisztonnyal rendelkező rendőr-, határőr-, illetve a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság szervezetében szolgálatot teljesítő tűzoltó-, valamint polgári védelmi táborkok, főtiszt, tiszt, zászlós és tiszt helyettes [...] a társasági, illetve a köznapi öltözetén névkitűzőt visel”.

Az Alkotmánybíróság szerint az adott esetben a szabályozás rendeleti szintje nem problematikus, mert az információs önrendelkezési jog korlátozása már törvényi szinten megtörtént: a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény rendelkezése szerint „a fegyveres szerv megnevezését, a hivatásos állomány tagja nevét, továbbá a beosztására, rendfokozatára és kitüntetésére vonatkozó adatot a hivatásos állomány tagja beleegyezése nélkül nyilvánosságra lehet hozni”; a szerződéses jogviszonyban álló személyekkel kapcsolatban pedig érvényesül az Avt. 19. § (2) bekezdésében foglalt azon rendelkezés, mely szerint az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervek „hatáskörében eljáró személyek neve, beosztása vagy besorolása és munkaköre – ha törvény másként nem rendelkezik – bárki számára hozzáférhető, nyilvános adat”. Az Alkotmánybíróság szerint az érintett szervek „hivatásos és szerződéses állományú tagjai információs önrendelkezési jogának korlátozása a név, valamint a beosztására, rendfokozatára és kitüntetésére vonatkozó adat tekintetében már az Avtv. és a Hszt. idézett rendelkezésével megtörtént. A rendelet csupán az alapjog-korlátozás részletszabályait tartalmazza.” A testület hivatkozik a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatra, mely sze-

rint az alkotmányos jogokat „csupán távolról, közvetetten érintő, technikai és nem korlátozó jellegű” szabályozás rendeleti szinten is történhet. „Az alapjog-korlátozás [...] valójában törvényi szinten történt meg, ezért a részletszabályok törvényi felhatalmazáson alapuló rendeleti előírása alkotmányossági szempontból nem kifogásolható.”

Az AB ezek után vizsgálta magának a névkitűző viselésével történő „nyilvánosságra hozatalnak” mint korlátozásnak a tartalmi alkotmányosságát is. A testület szerint „az állampolgárok jogainak hatékony védelme érdekében szükséges az, hogy az állam nevében közhatalmat gyakorlók személyének azonosítása, a vele szemben intézkedő hivatalos közeg »egyesítésé« az állampolgár által könnyen elvégezhető legyen [...] az állampolgár panaszhoz, jogorvoslatához való joga ugyanis csak így garantálható”. Az arányosság kérdésében a testület úgy foglalt állást, hogy „a legitim cél, az állampolgárok jogainak hatékony megővése, bármilyen könnyen felismerhető egyedi azonosító jel (például név, szám) alkalmazásával elérhető. A megfelelőbbnek, célszerűbbnek tekintett módszer kiválasztása a jogalkotó hatáskörébe tartozik. Az alkotmányos célnak egyaránt megfelelő módszerek közötti választás nem alkotmányossági kérdés.” Az AB nem vizsgálta az arányosság körében a legkevésbé korlátozó móddal kapcsolatos követelményt, a nyilvánosság egyes „szintjeit”.

Az AB szerint a közeg azonosítása csak a név alapján végezhető el. Különös egybeesés, hogy a privacy enhancing technologies (PET, magánszféravédő technológia; a fogalom „az egyén identitását, személyazonosságát védő technikai és szervezeti megoldásokat”<sup>19</sup> jelenti) témáját vizsgáló szakirodalom éppen a rendőr kitűzőjét említi példaként: PET-nek minősül az a megvalósítás, hogy a rendőr kód vagy szám alapján, nem a neve alapján azonosítható a polgár számára. Adott esetben tehát az AB elmulasztotta az arányosság vizsgálatát, amely pedig elsőként éppen egy adatvédelmi tárgyú határozathoz írt különvéleményben fogalmazódott meg követelményként.<sup>20</sup> PET, magánszféra-védelem? Az AB válasza: „nem alkotmányossági kérdés”.

4. Az adatvédelem és az információs szabadság, a magánszemélyek adatainak jogi szabályozására és az állami adatok nyilvánosságának megteremtésére irányuló törekvések között történetileg is van összefüggés. Az első generációs adatvédelmi törvények nem közvetlenül a személyes adatok kezelésének szabályozására irányultak, hanem a technológia állam általi alkalmazásának szabályozására. Az igazgatás rendelkezésére álló adattömeg és az azt hatékonyan feldolgozni képes rendszerek nem csupán az egyén magánszféráját fenyegették, hanem magát a hatalom-

megosztást is: szükség volt tehát az új, „információs hatalommegosztás” megteremtésére.<sup>21</sup> Egyes első generációs törvények hozzáférhetővé tették az igazgatás által felhalmozott adattömeget a törvényhozás (és a helyi képviselőtestületek) számára.<sup>22</sup> Az adatvédelmet és az információs szabadságot a jogalkotó egyre több államban szabályozza egymásra tekintettel, egy jogszabály keretei között, megteremtve ezzel az átfogó „információs szabályozást”.<sup>23</sup>

A két jog viszonyával kapcsolatban a törvény megalkotását megelőzően született irodalomban azt olvashatjuk: „külön ki kell mondani, hogy kétség esetén, vagyis ha a nyilvánossághoz való érdekek nem túlnyomó, az információs önrendelkezés jogáé az elsőbbség. [...] személyes adat csak az érintett beleegyezése vagy pontos törvényi előírások alapján kerülhet nyilvánosságra.”<sup>24</sup> Álláspontunk szerint ezt a szándékot a szabályozás is tükrözi. Minden olyan értelmezés, amely akár az információs szabadság érdekében ösztönzi személyes adatok nyilvánosságra hozatalát, a személyes adatok védelmi szintjét csökkenti, és árt az adatvédelem ügyének.

## JEGYZETEK

1. John GRISHAM: *The Summons*, New York, Dell, 2002, 247.
2. 60/1994. (XII. 24.) AB határozat.
3. *Az adatvédelmi biztos beszámolója, 1999*, Budapest, Adatvédelmi Biztos Irodája, 1998, 358. (A továbbiakban a beszámolókat ABI rövidítéssel, a megjelenés éve szerint idézzük.)
4. ABI, 1997, 62, hasonlóan ABI, 1998, 127, ABI, 1999, 68.
5. ABI, 1997, 69.
6. ABI, 1997, 95.
7. ABI, 1997, 257.
8. ABI, 1997, 259; hasonlóan és a Magyar Rádió elnökének fizetésére is lásd ABI, 1998, 135.
9. ABI, 1998, 134 és ABI, 1998, 339.
10. ABI, 1999, 133.
11. ABI, 2000, 127.
12. ABI, 1998, 355.
13. ABI, 1999, 131.
14. ABI, 2000, 121.
15. [http://abiweb.obh.hu/abi/aktualis/2\\_h\\_2004-5.htm](http://abiweb.obh.hu/abi/aktualis/2_h_2004-5.htm).
16. FÖLDI Luca: *A hálapénz és az adatvédelem*, Élet és Irodalom, 2004/15.
17. *Uo.*
18. 54/2000. (XII. 18.) AB határozat.
19. Herbert BURKERT: *Privacy-Enhancing Technologies. Typology, Critique, Vision*, in *Technology and Privacy. The New Landscape*, eds. Philip E. AGRE, Marc ROTENBERG,

- Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1997, 125.
20. 2/1990. (II. 18.) AB határozat, Sólyom László különvéleménye.
  21. A német eredetű kifejezést Sólyom László vezette be a hazai irodalomba: *Egy új szabadságjog: az információs szabadság*, Valóság, 1988. szeptember.
  22. Ilyen volt Hessen és Észak-Rajna-Vesztfália adatvédelmi törvénye, valamint az 1974-es osztrák tervezet. Lásd *uo.*, 23. és 18. lábjegyzet, és Herbert BURKERT: *Datenschutz auf dem Weg zur Transparenzordnung*, in *Perspektive Datenschutz – Praxis und Entwicklungen in Recht und Technik*, Hrsg. Bruno BAERISWYL, Beat RUDIN, Zürich, Schulthess; Baden-Baden, Nomos; Wien, Verlag Österreich, 2002, 184. E sajátos tájékoztatáshoz fűződő jog a két tagállam újonnan elfogadott adatvédelmi törvényében is szerepel: lásd az 1999. évi hesseni törvény 38. §-át és Észak-Rajna-Vesztfália 1994. évi adatvédelmi törvényének 36. §-át.
  23. Lásd SÓLYOM: *I. m.*, 27. A magyar jogi gondolkodás és jogalkotás úttörő jellegét illusztrálja, hogy ez a gondolat Magyarországon ilyen korán megfogalmazódott. A magyar szabályozás (a kanadai mellett) a külföldi jogirodalomban is elemzés tárgya (például BURKERT: *I. m.*, 196).
  24. SÓLYOM László: *Adatvédelem és személyiségi jog*, Világosság, 1988. január, 56.

## FÖLDES ÁDÁM

Kilenc évvel azután, hogy kiszabadították a fal és a vadaskert fogságából, átépítették a Reichstagot. A német parlament székhelye üvegkupolát és hatalmas ablakokat kapott, a négyszögletes épület egyik oldalának jelentős részét pedig egy üvegfal teszi ki. Bárki, aki kíváncsi a hatalom működésére, akár az utcáról vagy a levegőből beláthat az ülésterembe. Az átépítésre kiírt pályázat brit nyertese a több évtizedes „szünet” után újra létrejött egységes Németország parlamentjének olyan épületet tervezett, amely a demokráciát, az átláthatóságot szimbolizálja. Ha már egyszer van kupolája egy parlamentnek, akkor azt bűn kihasználatlanul hagyni, így a magyar Országgyűlés, körülbelül egy évtizeddel azt követően, hogy a Parlamentelekről lekerült a vörös csillag – és nyolc hónappal az után, hogy a Bundestag beköltözött a felújított Reichstagba –, a magyar Szent Koronát a székhely kupolájában helyezte el.

Ezek persze csak szimbólumok, és a párhuzam ellenére nincs szó arról, hogy a magyar jogrendszer ne biztosítaná a közhatalom átláthatóságát. Anélkül, hogy a két rendszer összevetésére vállalkoznánk, érdemes megjegyezni, hogy a személyes adatok védelmé-

ről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvényt (Avtv.) már 1992-ben kihirdették, míg Németország a mai napig nem rendelkezik a közérdekű adatok nyilvánosságát szövetségi szinten rendező jogszabállyal.

Az Avtv. információszabadságra vonatkozó szabályai igen erős biztosítékokat adnak a nyilvánosságnak, hatékonyan biztosítják az állami szféra átláthatóságát, azonban még távolról sem állíthatjuk, hogy a magyar közhatalmi rendszer egy csillogó üvegpalota, és annak minden zegzugába belátunk. Ne szorítsuk elhamarkodottan keblünkre a jogalkotót.

A Fundamentum hasábjain nemrég jelent meg elemzés a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatról.<sup>1</sup> Most ismét erről a döntésről lesz szó, de a korábbiaktól eltérő szempontok szerint. Az Alkotmánybíróság az Avtv. 19. § (5) bekezdése tekintetében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg, és 2004. december 31-i határidővel annak orvoslására kötelezte a törvényhozót. A kifogásolt törvényhely szerint „ha törvény másként nem rendelkezik, a belső használatra készült, valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adat a kezelését követő húsz éven belül nem nyilvános. Kérelemre az adatok megismerését a szerv vezetője e határidőn belül is engedélyezheti.” Mivel az indítványozó a „belső használatra készült”, illetve a „döntés-előkészítéssel kapcsolatos” fogalmakat csak az Avtv. szövegében támadta meg, és az Alkotmánybíróság nem terjesztette ki az alkotmányossági vizsgálatot más jogszabályokra,<sup>2</sup> így ezek a bizonytalan fogalmak néhány normaszövegben továbbra is hatályban maradtak.

A legnagyobb túlélő az államtitokról és a szolgáltatitokról szóló 1995. évi LXV. törvény (Ttv.) 1. mellékletének (Államtitokkörüi jegyzék) 13. pontja. E szerint államtitok „a kormány és az ügyrendje alapján létrehozott testület működésével összefüggő döntés-előkészítő, belső használatra készült adat, valamint az e testületek üléseiről készült összefoglaló, emlékeztető vagy jegyzőkönyv. Az államtitokká minősítés leg hosszabb érvényességi ideje: 50 év.”<sup>3</sup> A titoktörvényt 1999 karácsonya óta több mint egy tucatszor módosították, de ez a része érintetlen maradt. A jegyzék kétféle adatkörre vonatkozik, a továbbiakban ezeket külön fogom vizsgálni.

Az államtitokkör első felében megnevezett „döntés-előkészítő”, illetve „belső használatú adatok” már a törvény hatálybalépése óta államtitoknak minősülnek, és ezekre nézve a törvényhozó tartalmi módosítást nem hajtott végre. A Ttv. 1995 óta védi a kormány „belső használatú”, illetve „belső használatra készült”, valamint „döntés-előkészítő” adatait, most ezt a védelmet kell újraértelmezni a 12/2004. (IV. 7.) AB határozata alapján. Az Alkotmánybíróság szerint

„a belső használatra készült, illetve a döntés-előkészítéssel összefüggő adatok fogalmi tisztázatlansága, differenciálatlansága, együttes használata, s azokkal kapcsolatban azonos szabályok alkalmazása önmagában is olyan súlyos szabályozási hiányt jelent, amely a közérdekű adatok nyilvánosságához való alkotmányos alapjog [alkotmány 61. § (1) bekezdés] szükségtelen és aránytalan korlátozását eredményezi, mert bizonytalan körű adatok tekintetében rendeli el a nyilvánosság kizárását”. A határozat önmagáért beszél, csak az államtitokkörüi jegyzék 13. pontjának második része és a két rész kapcsolata igényel további elemzést.

A vizsgált államtitokkör másik része a 1999 karácsonyi módosításig a kormány és az ügyrendje által létrehozott testületek működése során keletkező azon adatokra vonatkozott, amelyek egyébként is szerepeltek az államtitokkörüi jegyzék valamely pontja alatt. A törvény módosításával ez megváltozott, és a máig hatályos szöveg szerint a kormány és az ügyrendje által létrehozott testületek üléseiről készült összefoglalókra, emlékeztetőkre vagy jegyzőkönyvekre terjed ki a hatálya.

Mint tudjuk, a kormány ülése a benyújtott előterjesztések, jelentések megtárgyalásából, döntések meghozatalából, szóbeli konzultációkból és bejelentésekből áll.<sup>4</sup> A kormány tevékenységét a munkája során keletkezett dokumentumokból ismerhetjük meg hitelesen. A dokumentumok egy része közvetlenül a nyilvánosság számára készül, ilyenek például a nyilvános kormányhatározatok vagy a jogszabályok közül a kormányrendeletek. A kormány iratainak túlnyomó többsége azonban nem hozzáférhető, így azokról az ügyekről, amelyek kizárólag a nem nyilvános dokumentumokban szerepelnek, a közvélemény nem tájékozódhat, nem formálhat véleményt. Mivel sokkal több meg nem ismerhető dokumentum létezik, a kormány tevékenységének legnagyobb része a nyilvánosság teljes kizárásával zajlik. Az összefoglalókból, emlékeztetőkből és a jegyzőkönyvekből a kormány munkájának szélesebb körére, de nem egészére nyerhetnénk rálátást. E dokumentumok nyilvánosságra hozatalával nagy vonalakban azokról a témákról is bárki informálódhatna, amelyekről a kormány magától nem szívesen nyilatkozik. Azért csak nagy vonalakban, mert a kormány döntéseinek jelentős része amúgy sem a kormányüléseken születik meg, így az azokhoz kapcsolódó dokumentumok nem is jelennek meg a kormányülések döntés-előkészítő adatai között.

A Ttv. szerint jelenleg – azáltal, hogy ezeket az összefoglalókat, emlékeztetőket és a jegyzőkönyveket államtitoknak minősíti – államtitoknak számít minden olyan dokumentum, amelyből a kor-

mány tevékenysége megismerhető lenne, és nem kerül nyilvánosságra a Határozatok Tárában, a Magyar Közlönyben vagy a sajtó útján. Indokolatlan a kormány munkájához kapcsolódó közérdekű adatokhoz való hozzáférést ilyen széles körben korlátozni. Igen valószínűtlen, hogy a nyilvánosságot lehetne tartalmi szempontok szerint korlátozni egy ilyen differenciálatlan szabályozással, inkább az gyanítható, amit az Alkotmánybíróság is kifogásolt, hogy a kormányülés „belső használatra készült” adatait a keletkeztetőjének szándékánál fogva védik. A kormány kényelmi szempontjai élveznek elsőbbséget alapvető jogunkkal szemben.

Tegyük fel, hogy az AB határozatának megfelelően megszűnik az a gyakorlat, amely az adatot nem tartalmánál, hanem keletkeztetőjének szándékánál fogva védi. Ebben az esetben biztosan lesz olyan döntés-előkészítő adat, amelynek a nyilvánosságtól való elzárását a tartalma nem indokolja, ezért nem is minősül „nem nyilvánosnak” vagy éppen titoknak, és már a kormány döntése előtt megismerhetjük. Mivel hozzáférhető lesz az adat, tudhatjuk majd, hogy az adott dokumentumot a kormány tárgyalni fogja, talán még azt is, hogy mikor tűzi napirendre. Azonban a hatályos szabályozás mellett még egy nem titkos dokumentumról való döntés, illetve az azt rögzítő összefoglaló, emlékeztető vagy jegyzőkönyv is államtitoknak minősül. Tehát az eredetileg nyilvános dokumentum egy érdekes metamorfózis útján, egy kormányülés alatt titkossá válik. A betervezett döntés-előkészítő anyagot ugyanis megtárgyalják, kiegészítik, módosítják, átalakítják, és a végtermék már csak az ülés dokumentációjából lehet megismerni. Az átváltozott dokumentum titkossága csak akkor oldódik fel, és az adat csak akkor válik újra nyilvános adattá, ha például egy nyilvános kormányhatározat formáját ölti. Az is elképzelhető azonban, hogy csak az államtitok feloldása után, adott esetben ötven évvel később válik hozzáférhetővé.

Úgy tűnik, hogy az utóbbi öt évben senkinek nem volt fontos, hogy a kormányüléseken történeteket megismerhesse a nyilvánosság. A 2002-es kormányprogram elfogadásakor a „jogállam helyreállítása” szókapcsolat megszámlálhatatlanul sokszor hangzott el az országházban és a médiában, azonban a kormány munkájának a kormányiszóvivői nyilatkozatokon túli nyilvánosságra hozatala szemmel láthatóan nem tartozik a helyreállítandók körébe. A „kormány és az ügyrendje alapján létrehozott testület zavartalan működéséhez fűződő érdekei” szerencsére kikerül-

tek az államtitok meghatározásából, azonban a 13. pontban tovább élnek azok a módosítások, amelyek a „zavartalan működéséhez fűződő érdekekkel” egy időben és azonos logika alapján jelentek meg a törvényben.

Az adatvédelmi biztos 1999 júliusában kiadott ajánlásában leszögezi, hogy „lehetetlenné tenné a kiegyensúlyozott és az illetéktelen befolyástól mentes kormányzati működést, ha jogszabály a kormányületek nyilvánosságát írná elő”. Ajánlása végén azonban felkéri a Miniszterelnöki Hivatalt irányító minisztert és az igazságügy-minisztert, hogy kezdeményezze a kormányületek tartalmi dokumentálásának olyan törvényi szabályozását, amely amellet, hogy biztosítja a külső befolyásolástól mentes kormányműködést, garantálja az állampolgárok adott esetben akár késleltetetten érvényesülő – alkotmányban biztosított – jogát a közérdekű adatok megismerésére. Az ombudsmani ajánlás két alapvető kérdést vet fel. Milyen szintű nyilvánosság az, amely ellehetetlenítene a kormányületek munkáját? Mit jelent a késleltetett megismerés?

Ami az első kérdést illeti, nem vitás, hogy az államtitkokat és a szolgálati titkokat védeni kell, így amennyiben ilyen titkok kerülnek szóba egy kormányülésen, akkor azokat valóban titokként kell ke-

#### AZ OMBUDSMANI AJÁNLÁS KÉT ALAPVETŐ KÉRDÉST VET FEL. MILYEN SZINTŰ NYILVÁNOS-SÁG AZ, AMELY ELLEHETETLENÍTENÉ A KORMÁNYÜLETEK MUNKÁJÁT? MIT JELENT A KÉSLELTETETT MEGISMERÉS?

zeleni. De mit kezdünk azokkal az ügyekkel, amelyek pusztán azért titkosak, mert a 13. pont parttalan definíciója azzá teszi őket? A Ttv. szerint az a minősített adat képez államtitkot, amelyről a minősítő megállapította, hogy az érvényességi idő lejárta előtti nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, felhasználása vagy illetéktelen személy tudomására hozása közvetlenül sérti vagy

veszélyezteti a Magyar Köztársaság törvényben meghatározott egyes érdekeit. A szolgálati titkokra ehhez hasonló, de valamivel enyhébb szabályok érvényesek. Meggyőződésem, hogy nagyon kevés olyan döntés-előkészítő adat létezik, amelyre igaz lehet, hogy nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, felhasználása vagy illetéktelen személy tudomására hozatala sértene vagy veszélyeztetné a Magyar Köztársaság törvényben meghatározott érdekeit, azaz olyan adat, amelyet az államtitkok körüli jegyzék 13. pontján kívül bármi is az államtitkokhoz kapcsolódó fokozott védelemre érdemesítene.<sup>5</sup> Márpedig a döntés-előkészítő adatoknak a titoktörvénnyel való védelme feltételezi az állami érdeksérelmet, és a szigorú büntetőjogi felelősségre vonás kilátásba helyezése szintén ezt az érdeksérelmet megakadályozandó szerepel jogrend-

szerünkben. Úgy vélem, ebben a kérdésben az Alkotmánybíróság döntését kell a törvényhozónak is szem előtt tartania: a döntés-előkészítő adatokat ezentúl kizárólag tartalmi szempontok szerint lehessen nem nyilvánosnak, illetve titoknak minősíteni.

A késleltetett megismerés ennél nehezebb kérdés. Egyes vélemények szerint káros folyamat indulhatna be, ha az egyes kormánytagok tevékenysége idejekorán és részleteiben megismerhetővé válna a kormányülések jegyzőkönyveiből. Egyrészt csökkenne a hivatalos kormányülések jelentősége, és a valódi döntéseket az informális kormányüléseken hoznák meg, ahogy erre bőven volt már példa. Másrészt a jegyzőkönyvekből megismerhető kormányülések egyre inkább a nyilvánosságnak szólnának, és ezzel párhuzamosan alkalmatlanná válnának az érdemi munkára. Elismerem, hogy a harmadik köztársaság politikai kultúráját ismerve megalapozottnak tűnnek az aggodalmak, de nem gondolom, hogy a hatályos szabályozás védhető lenne.

„Az alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított közérdekű adatokhoz való hozzáférésnek a döntés-előkészítés érdekében történő korlátozása az ügyekkel összefüggő iratok többségében a döntés meghozatalával már nem indokolt. Ettől kezdve a döntés-előkészítéssel kapcsolatos adatok nyilvánosságra kerülése már nem akadály a köztisztviselői munka színvonalának, hatékonyságának és befolyásmentességének. A döntés-előkészítéssel kapcsolatos anyagok nyilvánossága tehát már nem hátráltatja a köztisztviselőket a feladataik teljesítésében. A döntéshozatalt követően tehát előtérbe kerül az átlátható, korrupciómentes, társadalmilag kontrollált közigazgatás kialakításával és a közigazgatás által gyűjtött információ újrafelhasználásával szembeni igény. A közigazgatás jogszerűségének, hatékonyságának és demokratikus működésének ellenőrzését, illetve az információk újrahasonosítását a közérdekű információkhoz való hozzáférés teszi lehetővé.”<sup>6</sup> Azt hiszem, ami elvárható egy köztisztviselőtől, az elvárható a kormány tagjaitól is, és a kormánynak meg kell felelnie az átlátható és korrupciómentes működés követelményének. Egyedül a nyilvánosság és a társadalmi kontroll tudja rászorítani a kormányt arra, hogy ezeknek megfeleljen. A hatályos szabályozás és az Alkotmánybíróság által leírtak között elég nagy a különbség: ötven év.

Még egy kérdést érdemes megvizsgálni a magyar politikai kultúra miatti aggodalmak kapcsán. A hatályos Ttv. nemcsak az adatok megismerésére ad olyan határidőt, amely a kormány munkáját teljesen elfedi a nyilvánosság elől, hanem a titkok körét is indokolatlanul szélesen határozza meg. Azzal, hogy az összefoglalók, emlékeztetők és a jegyzőkönyvek tartalma

mind államtitoknak minősül, nemcsak azt éri el a törvényhozó, hogy a kormánytagokat az eseti döntések meghozatalakor a nyilvánosság ne befolyásolja, hanem a munkájukra való rálátást is teljesen elzárja. Érthető (bár szerintem nem elfogadható), hogy a kormány tagjai nem szívesen tárnák a nyilvánosság elé a szó szerinti jegyzőkönyveket,<sup>7</sup> de azt végképp nem indokolja semmi, hogy a kormányülésekről kizárólag annyi információ kapjon publicitást, amennyit a szóvivő elmond. Az összefoglalók és az emlékeztetők kiválóan alkalmasak arra, hogy megmutassák, mi áll egy-egy döntés háttérében. Kiderülhet, milyen témák voltak napirenden, és hogy ki hogyan szavazott az egyes ügyekben. Egy-egy összefoglaló megmutatná, hogy egyes minisztériumok, amelyek bizonyos ügyekért kiállnak a nyilvánosság előtt, a kormány előtt is képviselik-e azt az álláspontot vagy esetleg azal ellentétesen szavaznak. Azonban öt évvel ezelőtt ezt is túl soknak találták, és azóta is tart a titkolózás és a maszatolás.

Sajnos a „döntés-előkészítő” és a „belső használatú” adatok elterjedtebbek, mint gondolnánk. A Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 70/2004. (IV. 15.) kormányrendelet nyolc nappal az idézett alkotmánybírósági határozat után született meg. A KEHI működését újrászabályozó jogszabály, mit sem törődve az AB-határozattal, a következő rendelkezést tartalmazza: „Az egyes törvényekben meghatározott titokkörök, illetve személyes adatok védelmére, valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adatok nyilvánosságára vonatkozó jogszabályoknak és a nemzetközi belső ellenőrzési standardoknak megfelelően a Hivatal ellenőrzési és összefoglaló jelentései nem nyilvánosak.” Valószínűleg a kormánynak nem volt szempont az, hogy a „döntés-előkészítéssel összefüggő adatok nyilvánosságára vonatkozó jogszabályok” közül az Avtv. egyik bekezdése nem felel meg az alkotmányos előírásoknak, és történetesen az utasításban hivatkozott egyik legfontosabb jogszabálynak pont azzal a normájával van probléma, amely miatt e jogszabályt alkalmazni rendelték. Azt talán már nem is érdemes firtatni – utoljára Pető Iván tette meg ezt a titoktörvény már említett módosításakor –, hogy az alkotmány 61. § (3) bekezdése szerint a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A Ttv. fentebb hivatkozott szakaszait az országgyűlési képviselők felének szavazatával módosították, a friss KEHI-rendelet kibocsátásakor pedig a jogalkotó az információs szabadságot rendeleti úton korlátozta.

De mehetünk még tovább is. A Belügyminisztérium tisztségviselői szintén szívesen hivatkoznak a

„döntés-előkészítő” és a „belső használatú” adatok titkosságára, amikor egy közérdekű információt nem kívánnak nyilvánosságra hozni. Megtehetik, hiszen egy hatályos utasítás<sup>8</sup> szerint a hatálya alá tartozó szervezet a feladatkörével kapcsolatos közérdekű adatról bárki számára tájékoztatást ad, a tájékoztatási kötelezettség azonban nem vonatkozik a szervezet kezelésében lévő olyan adatra, amely belső használatra készült, illetve összefügg a döntés-előkészítéssel. Persze az utasítás módosítását nem szabad elkapkodni, végül is hatálybalépése, 2000. január 1-je óta „nem sokat” változott az Avtv. Nem áll jobban a Földművelésügyi Minisztérium sem: a minősített iratok kezelésének rendjéről szóló 1/B/1996. FM-utasítás 1997. január 1-je óta nem változott, így konzerválta az Avtv.-nek azt a szabályát, amely a belső használatra készült, valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adatokat a keletkezésüket követő harminc éven belül nem tekintette nyilvánosnak. A harminc év 2004. január 1-jével húsz évre csökkent, és az utóbbi hét évben ezen kívül még számtalan jogszabálymódosítás történt. Elképzelhető, hogy a minisztérium tétlenségével csak ki akart maradni a Ttv. körüli hercehurcából, és olyan szabályozásra várt, amely nem változik olyan hirtelen.

Fenn lehet tartani a hatályos szabályokat és figyelmen kívül lehet hagyni az Alkotmánybíróság határozatát. Úgyis van egy tucat orvosolatlan mulasztásos alkotmányserítés, eggyel több vagy kevesebb nem számít – gondolhatja a jogalkotó. A közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos jog korlátozásából hagyományt lehet teremteni. Elég csak az alkotmányügyi bizottságban ülő egyik honatyánk gondolatát idézni: „Az önrendelkezés joga nemcsak a természetes személyeket, hanem azok közösségeit is megilleti, ennél fogva megilleti az adatokkal való önrendelkezési jog az emberek legszélesebb társadalmi közösségét, az államot is.”

Nem hiszem, hogy az üvegsebtörvénnyel és az elektronikus információszabadság készülő szabályozásával teljessé válna a közérdekű adatok megismeréséhez való jogunk, és ne kellene tovább szélesíteni a közérdekű adatok körét. Ha e folyamat ezen a ponton megáll, akkor semmi nem garantálja, hogy egy

gyengébb pillanatában a törvényalkotó ne érezze úgy, hogy máris túl sokat tudnak a polgárok. El kellene kerülni, hogy a magyar jogar kristálygömbje legyen az egyetlen áttetsző elem a hatalomban.

## JEGYZETEK

1. KERÉKES Zsuzsa: „*Hivatali kényelem?*” Az *információszabadság korlátairól*, Fundamentum, 2004/2.
2. Noha megtehetette volna, hiszen számos esetben történt, hogy az Alkotmánybíróság az eredetileg kifogásolt jogszabályoktól igencsak távoli más jogszabályok vizsgálatáig jutott el. Lásd SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest, Osiris, 2001, 257–258.
3. 1999. XII. 24-től hatályban lévő szöveg.
4. A kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) kormányhatározat 69. pontja.
5. A 655/B/1995. AB határozatból kiderül, hogy hasonló kérdés került az Alkotmánybíróság elé, amikor az indítványozó az államtitokkör 131, 132, 133, 134. és 138. pontjait támadta. Az Alkotmánybíróság e pontok vonatkozásában megvizsgálta a belső használatra szánt munkanyagok és döntés-előkészítő anyagok kérdését is. Az indítványt többek között arra hivatkozva utasította el, hogy a „támadott államtitokkörök kifejezetten olyan államháztartási és pénzügyi jellegű információkat tartalmaznak, amelyek a döntés előkészítése körébe tartoznak, annak megalapozását szolgálják, így ezek az adatok nem minősülnek olyan közérdekű adatoknak, amelyekre a közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos alapjog vonatkozik”.
6. 12/2004. (IV. 7.) AB határozat.
7. Szó szerinti jegyzőkönyv 1998 óta nincs, jelenleg hangfelvétel készül az ülésekről. Medgyessy Péter 2002. augusztus 1-jén azt nyilatkozta ugyan, hogy „az előző kormánnyal ellentétben természetesen vezetünk jegyzőkönyvet”, de ez nem felel meg a valóságnak, mert egy hangfelvételen nincs mit vezetni. Lásd NAGY N. Péter, TAMÁS Ervin: *A kémügytől a kegyelmi állapotig*, <http://www.nol.hu/cikk/74041/>.
8. 33/1999. (BK 22.) BM utasítás a személyes és a közérdekű adatok belügyi igazgatási területen való kezelésének és védelmének egyes szabályairól.