

LEJTŐN AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG

A magyarországi alkotmányos rend 2010 tavaszát követő szisztematikus felszámolása¹ az alapjogok mindegyikét megroppantotta. Ha formális felszámolásuk még nem is történt meg, egy, az alkotmányosságot tiszteletben tartó államban elképzelhetetlen korlátozásukat már törvénybe foglalták, a megsértésük esetén igénybe vehető jogorvoslat lehetőségét pedig részben megszüntették, részben meggyengítették.

Írásomban azt tekintem át, hogy hogyan alakult e jogok egyikének, az információszabadságnak az ügye az elmúlt két esztendőben. Elsősorban a jogalkotást vizsgálom, és csak egyes területeken utalok e jog gyakorlati érvényesülésének megváltozott körülményeire. Ez utóbbi feltárása ugyanis e tanulmány lehetőségeit meghaladó, széleskörű kutatást igényelne.² Ahhoz, hogy az elmúlt két évben történt változások iránya megítélhető legyen, elengedhetetlen annak vázlatos bemutatása, hogy meddig jutott az információszabadság hazai fejlődése a rendszerváltástól 2010 tavaszáig.³

AZ ELSŐ HÚSZ ESZTENDŐ

A közérdekű adatok megismerésének joga az 1989-ben elfogadott köztársasági Alkotmány révén lett része a magyar jognak. Három évvel később – a rendszerváltó közép-kelet-európai országok közül elsőként, a világban tizenkettedikként⁴ – a magyar parlament törvényt alkotott az információszabadságról: elfogadta a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényt (Avtv.). Az a szabályozás, amely a közszféra információinak jogi érdek igazolása nélkül, alanyi jogon, bárki számára való szolgáltatását írta elő, semmiféle hazai jogi előzményre nem támaszkodhatott. A fogalmak pontatlansága, a nyilvánosság alóli kivételek végiggondolatlansága, valamint az, hogy a harminchét szakaszból eredetileg mindössze négy vonatkozott az információszabadságra, jól mutatta a törvényhozó tapasz-

talatlanságát. Az Avtv. és a három évvel később megszületett, a jogállami titokszabályozást tartalmazó, az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény (Ttv.)⁵ azonban minden hibája és hiányossága ellenére előkelő helyre sorolta Magyarországot a közszféra átláthatóságának szabályozása terén. Az 1995-ben felállított független adatvédelmi biztosi intézmény fontos garanciát teremtett e jog gyakorlati érvényesülése számára. Az ezt követő másfél évtized jogalkotása pedig – kisebb megtorpanásokkal – tovább pontosította és szélesítette e jog hatókörét.

2003-ban megszületett az „üvegseb törvény”,⁶ mely – pótolva az Avtv. egyik mulasztását – feloldotta a közérdekű adatok nyilvánossága és a polgári jogi gyökerű üzleti titok védelme közötti konfliktust. A polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvénybe (Ptk.) beépített – nemzetközileg is példamutató – új szabály ugyanis kimondta, hogy a közfeladatot ellátó szervek kezelésében lévő, közpénzekkel összefüggő üzleti adatok nyilvánosak, nem kezelhetők tehát üzleti titokként. A közérdekből nyilvános adat fogalmának bevezetésével az információszabadságot kiterjesztette a magánszférának az államháztartással pénzügyi, illetve üzleti kapcsolatot létesítő szervezeteire is. Ezzel egyidejűleg az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998.(XII. 30.) Korm. rendelet módosítása egyrészt az államháztartással összefüggő közérdekű adatok széles körére vonatkozóan előírta az – egyedi adatigénylés nélküli – interneten történő közzétételi kötelezettségét, így az eddiginél jóval szélesebb körre terjesztette ki az elektronikus információszabadságot, másrészt az államháztartás körébe tartozó valamennyi szervezet köteletségévé tette, hogy a közérdekű adatok közzétételével kapcsolatos feladatok ellátásával, amolyan belső információs felelősként, megfelelő szakértelemmel bíró személyt vagy szervezeti egységet bízson meg.

2004-ben a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) megtette az első lépéseket annak érdekében,

„AZ ADATVÉDELMI BIZTOS MŰKÖDÉSÉTŐL KEZDVE SZÁMOS ÜGY KAPCSÁN SZORGALMAZTA AZ ADATVÉDELEM ÉS AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG KONFLIKTUSÁNAK FELOLDÁSA ÉRDEKÉBEN A KÖZFELADATOT ELLÁTÓ SZEMÉLYEK ADATAINAK NAGYOBB NYILVÁNOSSÁGÁT. MIKÖZBEN UGYANIS AZ AVTV. RADIKÁLISAN NYILVÁNOSSÁGPÁRTI VOLT A KÖZÉRDEKŰ ADATOK ESETÉBEN, RENDKÍVÜL SZIGORÚ SZABÁLYOKKAL VÉDTE A SZEMÉLYES ADATOKAT.”

hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jog immár a közigazgatási szervek tevékenységét illetően is – ha csak részlegesen –, de érvényesülhessen. A Ket. 2008-ban elfogadott módosítása pedig (a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény) tovább ment: a közigazgatási szervek valamennyi, személyes adatot nem tartalmazó jogerős döntésére kiterjesztette az információszabadság szabályozási logikáját. Fő szabályként deklarálta a közigazgatási eljárás során hozott jogerős határozatok nyilvánosságát, és széleskörű automatikus közzétételi kötelezettséget írt elő.

2005-ben az Országgyűlés elfogadta az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvényt (Eitv.), mely négy területen írt elő elektronikus közzétételi kötelezettséget:

a) a közsféra valamennyi szerve számára a működéssel, tevékenységgel (ezen belül a gazdálkodással) összefüggő adatokra vonatkozóan;

b) az illetékes tárcák számára a jogszabály-tervezetekre vonatkozóan;

c) az igazságügyi miniszter számára a *Magyar Közlöny* és a hatályos jogszabályok elektronikus gyűjteményére vonatkozóan;

d) az Országos Igazságszolgáltatási Tanács számára a bírósági ítéletek széles körére vonatkozóan.

Az Eitv. elfogadása annak ellenére jelentős lépés volt a közérdekű adatok könnyebb és gyorsabb megismerésének biztosításában, hogy – számos ok miatt – az érintett hivatalok jó része csak hiányosan vagy késlekedve tett eleget a közzétételi kötelezettségének.

Ugyancsak 2005-ben született meg az Avtv. – információszabadságot érintő – egyik legfontosabb módosítása. Az adatvédelmi biztos működésétől kezdve számos ügy kapcsán szorgalmazta az adatvédelem és az információszabadság konfliktusának feloldása érdekében a közfeladatot ellátó személyek adatainak nagyobb nyilvánosságát. Miközben ugyanis az Avtv. radikálisan nyilvánosságpárti volt a közérdekű adatok esetében, rendkívül szigorú szabályokkal védte a személyes adatokat. Az Avtv.-ből mindazonáltal kezdettől fogva hiányzott a két jog ütközését feloldó szabály, amely biztosította volna a közfeladattal összefüggő személyes adatok megismerhetőségét. A törvényalkotó a javaslatokat megfogadva a 19. § új (4) bekezdésében kimondta, hogy közérdekből nyilvános adat a közfeladatot ellátó szervek feladat- és hatáskörében eljáró személy feladatkörével összefüggő személyes adata, és az ilyen adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. A külföldi szabályozásokat is ismerő szakértők egyöntetű véleménye, hogy ez a módosítás nemzetközi

összehasonlításban is úttörő lépés volt.⁷ Az információszabadság ilyen kiterjesztését még akkor is nagyra kell értékelni, ha tudjuk, hogy a jogalkotó korántsem volt következetes. A közfeladatot ellátó személyek (közalkalmazottak, köztisztviselők, bírók, ügyészek, rendvédelmi alkalmazottak stb.) jogállásáról szóló törvényeket ugyanis elmulasztotta az Avtv. új szabályával összhangba hozni. S ha e mulasztást részben – a köztisztviselők esetében – pótolta is, a jogértelmezési ellentmondások fennmaradtak.

2007-ben az állami vagyronról szóló 2007. évi CVI. törvénnyel a jogalkotó sok éve folyó vita végére kívánt pontot tenni azzal, hogy kimondta: közérdekből nyilvános minden, az állami vagyronnal való gazdálkodásra és az azzal való rendelkezésre vonatkozó, közérdekű adatnak nem minősülő adat. Az állami vagyronnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül. E szabály túllépett a Ptk.-nak az „üvegsebtörvénnyel” beiktatott rendelkezésén. Itt ugyanis már nemcsak arról van szó, hogy az állami vagyron működtetésével kapcsolatos – a közsféra kezelésében lévő – adatok nem lehetnek üzleti titkok, és hogy e cégek az Avtv. hatálya alá tartoznak, ezért kötelesek a működésükkel kapcsolatos adatokat bárki számára hozzáférhetővé tenni. E szabály az Avtv.-ben definiált⁸ közérdekből nyilvános adatok körét szélesítette ki, azaz kimondta, hogy az állami vagyronnal való gazdálkodásra és az azzal való rendelkezésre vonatkozó minden adat, legyen az bárki birtokában, nyilvános.

Az államháztartásból, az európai uniós forrásokból származó támogatások odaítélésének nyilvánosságát biztosítandó a Parlament ugyancsak 2007-ben törvényt⁹ fogadott el, amely kimondta, hogy nyilvános minden olyan adat, amelyet a támogatásról szóló döntés meghozatalának teljes folyamata során a pályázati kiírást előkészítő, a pályázatot kiíró, a támogatási döntést előkészítő és a támogatási döntést meghozó szerv vagy személy kezel. (A nyilvánosság értelemszerűen nem vonatkozik a társadalombiztosítás, a családtámogatás keretében, a rászorultsági alapon nyújtott támogatásokra.)

2008-ban az Országgyűlés az állami vezetők javadalmazásának átláthatóságához szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2008. évi X. törvénnyel a vagyongyarapodás és az adóbevallás nyilvánosságát írta elő. Kimondta az állami vezető és vele egy háztartásban élő hozzátartozója vagyongyarapodásának kötelező vizsgálatát, melyet az Állami Számvevőszék az állami adóhatóság útján köteles elvégezni. A vizsgálatot az állami vezetői megbízatás megszűnését követően, a megbízatásból eredő hatáskörök gya-

közfeladattal kapcsolatos személyes adatok nyilvánosságát előíró rendelkezéssel – és a sor hosszasan folytatható lenne. A tizenhat év három adatvédelmi biztosra összesen huszonhat ügyben adott ki az információszabadságot érintő ajánlást.

Az információszabadság meggyökereztetésének és első húsz éve történetének ugyancsak megkerülhetetlen szereplője volt az Alkotmánybíróság. A közel 80 határozat, a testület alapjog-értelmezése fontos szerepet játszott az információszabadságra vonatkozó hazai jogdogmatika és gyakorlat formálásában.

Eddig az információszabadságot érintő hazai jogalkotói tevékenység legjelentősebb eredményeit igyekeztem összefoglalni. Nem lehet azonban elhallgatni a hibákat és mulasztásokat sem. Már csak ezért sem, mert az információszabadság történetének hazai kezdetei óta hasonló törvények tucatjait¹⁶ fogadták el szerte a világon. Ez a robbanásszerű fejlődés megannyi szabályozásbeli tapasztalatot és újdonságot hozott. Elég csak az információs technológia fejlődésének szerepére utalni. Egy valamikor úttörő szerepet vállaló országnak pedig érdemes volna tanulnia a később érkezőktől. E tapasztalatok fényében különösen szembetűnő, hogy

mennyire jellemző volt mindvégig a sietség, a jogszabály-előkészítés rövidege, a szakmai viták gyakori elmulasztása. Miként az is, hogy a jogalkotó szinte soha nem volt hajlandó tudomásul venni, hogy az információszabadság az állam számára a legköltségesebb alkotmányos jogok egyike; különösen egy olyan országban, ahol az adatokhoz való hozzáférés tulajdonképpen ingyenes. Az intézményi költségvetések tervezésekor nem számolt azzal, hogy a közszféra szervei számára esetenként komoly kiadást jelent a közérdekű információk szolgáltatása. Nem volt tekintettel továbbá arra, hogy a közfeladatot ellátó szervek egy meghatározott körének működését csak részben biztosítja a költségvetés, ezért e szervek (például az Országos Meteorológiai Szolgálat, az állami alapadatokat kezelő földhivatalok) jelentős részben adatértékesítésből biztosítják a működési költségeiket. Így a közérdekű adatigénylések az Avtv. szerinti ingyenes szolgáltatása pénzügyi ellehetetlenülésükhöz vezetne.

Mindvégig hiányzott a megfelelő körültekintés az elfogadott új jogszabályok életbeléptetésekor: mindenek előtt a jogalkalmazó szervek felkészítése, a

változások által igényelt anyagi erőforrások biztosítása. Szemben az Egyesült Államok vagy Nagy-Britannia¹⁷ gyakorlatával, Magyarországon a törvények megalkotása után a kormányzat „levette a kezét” a kérdésről: sem folyamatos monitoring, sem statisztika nem létezik az információszabadság „működésének” figyelemmel kísérésére.¹⁸ Az Egyesült Államokban külön kormányzati hivatal (Office of Information Policy) felel az ottani információszabadság-törvény megfelelő kormányzati alkalmazásának biztosításáért, mely kézikönyvekkel, útmutatókkal, képzéssel, tanácsadással segíti a törvény pontos végrehajtását; az igazságügyi minisztérium pedig évente összesíti, és a honlapján közzéteszi¹⁹ a kormányzati szervek jelentéseit a törvény végrehajtásáról, ideértve az adatszolgáltatásról, a költségekről, a jogorvoslati eljárásokról készített statisztikákat.

Az első húsz év fontos tapasztalata, hogy a közfeladatot ellátó szervek olajozottan működő adatszolgáltatása elképzelhetetlen az információszabadság megfelelő állami menedzselése nélkül, hiszen e jog – nem árt hangsúlyozni – jogszabályban előírt közfeladat ellátását, az állam folyamatos aktivitását követeli meg.

A hiányosságok és ellentmondások ellenére nem túlzás azt állítani, hogy az információszabadság kodifikálása, garanciális és jogorvoslati rendszerének kiépítése valódi rendszerváltást hozott a nyilvánosság hazai történetében. Megszűnt a sajtó információszerző és információszolgáltató monopóliuma. Az eredményből mit sem von le, hogy – egyezően más országok tapasztalataival²⁰ – e joggal mindezidáig a polgárok kisebbsége élt. A XXI. század médiavilágában az elérhető információk robbanásszerű növekedése az emberek nagy többsége számára nemhogy kevés, inkább túl sok információt kínál, és látnunk kell, hogy minden országban csupán egy kisebbség az, aki a közügyekbe bekapcsolódva igényli – a politika vagy az üzleti világ által uralt sajtó mellett – a manipulációmentes tájékozódás lehetőségét.

Nem kisebbíti a hazai eredményeket az sem, hogy ez a két évtized zajos botrányokat és megannyi bírósági ügyet is produkált; hogy a közérdekű adatok megismerése nem egyszer a hivatalok makacs ellenállásába ütközött. Az új jog meggyökereztetésének története nálunk fejlettebb demokráciákban is ha-

„EGY VALAMIKOR ÚTTÖRŐ SZEREPET VÁLLALÓ ORSZÁGNAK PEDIG ÉRDEMES VOLNA TANULNIA A KÉSŐBB ÉRKEZŐKTŐL. E TAPASZTALATOK FÉNYÉBEN KÜLÖNÖSEN SZEMBETŰNŐ, MENNYIRE JELLEMZŐ VOLT MINDVÉGIG A SIETSÉG, A JOGSZABÁY-ELŐKÉSZÍTÉS RÖVIDSÉGE, A SZAKMAI VITÁK GYAKORI ELMULASZTÁSA. MIKÉNT AZ IS, HOGY A JOGALKOTÓ SZINTE SOHA NEM VOLT HAJLANDÓ TUDOMÁSUL VENNI, HOGY AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG AZ ÁLLAM SZÁMÁRA A LEGKÖLTSÉGESEBB ALKOTMÁNYOS JOGOK EGYIKE.”

sonló fejleményekkel járt. Az információszabadság fiatal jog, melynek a törvénybe foglalását és működését mindenütt élénk szakmai és politikai viták, nem ritkán időleges visszaesések és botrányok kísérik.²¹ És nem szabad beleesni abba a csapdába sem, hogy a dolgok állásáról csak a sajtó által feltárt ügyek alapján alkotunk véleményt, hiszen – tudomásul véve a médiapiac működését – a sajtónak még a mértékadó része sem a jó vagy sikeres ügyeket kapja fel, nem az eredményekről tudósít, hanem túlnyomórészt a konfliktusokról, a botrányokról és a katasztrófákról. Mindazonáltal a sajtó által feltárt visszaélések és botrányok nyilvánvalóan segíthetik e jog megszilárdulását. Kiváló példa erre a Guardian, amely évek óta külön rovatot működtet az információszabadságot érintő ügyek figyelemmel kísérésére.²²

LEBONTÁS LÉPÉSRŐL LÉPÉSRE

A 2010-es kormányváltást követően az információszabadság ellen nem indult látványos frontális kormányzati támadás, mint például a sajtószabadság vagy a vallásszabadság esetében. Az információszabadság nem tartozik az első generációs, klasszikus szabadságjogok közé, minthogy nem tartózkodásra, ellenkezőleg: aktív cselekvésre kötelezi az állam szerveit.²³ folyamatos és iparszerű adatszolgáltatási kötelezettséget ír elő. Ellehetetlenítésének ezért lehetnek sokkal kevésbé látványos eszközei. Így aztán az elmúlt két évben a kevésbé figyelmes szemlélőnek akár az a benyomása is támadhatott, hogy – ha történetek is bizonyos szabályozásbeli változások – az információszabadságért nem kell aggódnunk, hiszen a Magyar Köztársaság Alkotmánya helyébe lépő Alaptörvény változatlanul vette át az e jogra vonatkozó szöveget, és az Avtv.-t felváltó, az információszabadság önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) is zömmel megtartotta a korábbi szabályokat.

Ha azonban mérlegre tesszük a kormányváltást követő két év jogalkotási produktumait és a transzparenciát súlyosan sértő jelenségeket, aligha lehet kétségünk afelől, hogy a húsz esztendő fejlődés megtört, és az információszabadság nehezen orvosolható károkat szenvedett. Az áttekintés során a legfontosabb változtatásokat igyekszem sorra venni. A számbavétel nyilvánvalóan nem lehet teljes még akkor sem, ha néhány látszólag kisebb súlyú ügyet is jelezni fogok. Utalni leszek kénytelen továbbá a jogállam lebontását célzó olyan lépésekre is, amelyek nem információszabadság-specifikusak, de romboló hatásuk e jogra nézve is nyilvánvaló.

A) A kormányülések érdemi dokumentálásának ismételt megszüntetése

A kormányülések dokumentálásával kapcsolatos 2010-es fejlemények jobb megértéséhez röviden érdemes utalni a történet előzményeire. Az 1998-as választásokot követően összeülő új kormány ugyanis – szakítva az akkor már több mint 150 éves hazai közjogi hagyománnyal – első intézkedései között megszüntette a kormányületeken elhangzottak rögzítését: a jegyzőkönyv és a hangfelvétel készítését. A kormány módosított ügyrendje alapján az üleésekről ettől kezdődően csak egy összefoglalót kellett készíteni, mely nem tartalmazhatott egyebet, mint a jelenlévők névsorát, az előterjesztések címét, a hozzászólók nevét, szavazás esetén ennek tényét és számszerű arányát, a koalíciós egyetértési jogot gyakorló kormánytag esetleges ellenvéleményére való utalást, valamint a döntést.²⁴

Az adatvédelmi biztos vizsgálata és az ennek nyomán, 1999 nyarán kiadott ajánlása²⁵ kimondta, hogy a kormány mint testület nem magánemberek gyűlekezete, hanem a politikai intézményrendszerben kulcsszerepet játszó szerv. Ülései – a parlamenti ülésektől eltérően – nem nyilvánosak, azonban kiemelkedő közjogi és politikai pozíciója miatt működésének tartalmi dokumentálása elengedhetetlen. Ezért felkérte az illetékes minisztereket, hogy kezdeményezzék a kormányületek tartalmi dokumentálásának olyan törvényi szabályozását, mely amellet, hogy biztosítja az illetéktelen külső befolyásolástól mentes kormányműködést, garantálja az állampolgárok adott esetben akár késleltetetten érvényesülő – alkotmányban biztosított – jogát a közérdekű adatok megismerésére.

A Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter válaszlevelében kifejtette, hogy szerinte csak a kormányületeken született *döntések* tekinthetők közérdekűnek, nem az üléseken elhangzottak,²⁶ az ajánlást ezért nem fogadta el. Így ebből a kormányzati ciklusból a kormányületekről nem maradtak fenn érdemi dokumentumok.

2002-ben az újabb kormányváltást követően visszaállt a korábbi rend. A kormány ügyrendjéről szóló kormányhatározatba visszakerült a hangfelvétel készítésére vonatkozó előírás.²⁷ 2006-ban – egy még 1999-ben kapott indítvány alapján – az Alkotmánybíróság is határozatot hozott a kormányületek dokumentálásának kötelezettségéről. A 32/2006. (VII. 13.) AB határozat az adatvédelmi biztos ajánlásával egybecsengve megállapította, hogy „az a lehetőség, hogy a kormány rövidebb-hosszabb ideig nem rögzíti a közérdekű információkat, ellehetetlenítve ezzel az információszabadságot, közvetlenül és jelentősen korlátozza az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében

biztosított közérdekű adatok megismerésének jogát. Következésképpen, a kormány tanácskozásáról készült összefoglalók jegyzőkönyvek tartalmára, valamint az ülésen készült hangfelvétel kezelésére vonatkozó szabályok az Alkotmány 8. § (2) bekezdéséből következően törvényhozási tárgyak. A kormányülések dokumentálásáról ezért nem dönthet a kormány, az Országgyűlésnek törvényben kell megállapítania azokat a szabályokat, amelyek alapján a kormány jegyzőkönyvet, de legalábbis tartalmi összefoglalót készít az ülésein elhangzottakról.²⁸

Az adatvédelmi biztos 1999-es ajánlásában és az Alkotmánybíróság határozatában hiányolt törvényi szabályozásra 2007-ben került sor. A központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény ekkor egészült ki egy új rendelkezéssel, amely előírta, hogy a kormányülésekkel kapcsolatos dokumentáció (az összefoglaló és a hangfelvétel) anyaga nem selejtezhető, maradandó értékű iratnak minősül; kezelésére és megismerésére a köziratok védelméről, az államtitokról és a szolgálati titokról, továbbá a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló rendelkezéseket kell alkalmazni.²⁹

2010-ben azonban újabb fordulat következett. Az új kormány megalakulását követően a 2006. évi LVII. törvényt hatályon kívül helyező azonos című 2010. évi XLIII. törvény 17. § (2) bekezdése még szó szerint átvette a hangfelvétel készítéséről szóló korábbi rendelkezést. Ám a törvény elfogadását követően elfogadott, a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 83. pontja már akként rendelkezett, hogy „a Kormány üléséről összefoglaló és a Kormány tagjainak kérésére, indokolt esetben és a miniszterelnök engedélyével rögtön, továbbá az ülés végén az összefoglaló elkészítésére alkalmas hangfelvételt készül”.

E szabályból, jóllehet pontos nyelvtani értelmezése meglehetősen nehézségekbe ütközik, annyi egyértelmű, hogy csak egyes esetekben és csak a miniszterelnök engedélyével teszi lehetővé, illetőleg írja elő hangfelvétel készítését. Az adatvédelmi biztos a közigazgatási és igazságügyi miniszternek írt levelében³⁰ azonnal jelezte, hogy ez a rendelkezés nemcsak a törvénnyel ellentétes, hanem az Alkotmánybíróság idézett határozatában foglaltakkal is, ezért a módosítás kezdeményezését kérte a minisztertől. A lakonikus válasz szerint „a kormány üléséről készített hangfelvétellel kapcsolatos a kormány ügyrendjében szereplő szabályozás nem ütközik törvényi rendelkezésekbe, és megfelel a vonatkozó alkotmánybírósági döntésnek is”.³¹ Ezt követően 2011 májusában az adatvédelmi biztos az Alkotmánybírósághoz fordult, és a kormányhatározat inkriminált pontjának megsemmisít-

tését kérte. Az Alkotmánybíróság 2011 decemberéig az ügyben nem döntött. Ezt követően pedig nem dönthetett, mert az Alkotmánybíróságról szóló, 2012. január 1-jén hatályba lépő új törvény³² 71. §-a alapján a törvény erejénél fogva megszűnt minden olyan eljárás, amelynek indítványozója az Alaptörvény szerint már nem rendelkezett indítványozói jogosultsággal. Az indítványozói jogosultsággal 2012. után is rendelkező alapjogi biztos pedig az adatvédelmi biztosnak ezt az indítványát nem nyújtotta be ismételtén.³³ Az ügyrend kifogásolt szabálya ma is változatlan szöveggel van hatályban, arról pedig nincs információ, hogy a hatálybalépése óta eltelt két esztendő óta a kormány üléseiről készült-e bármilyen tartalmi dokumentáció.

B) Titkosítás diszkrecionális jogkörben

Az információszabadság alapköve, hogy a közzféra birtokában lévő nem személyes adatokra vonatkozóan a főszabály a nyilvánosság. Az információk vizsgatartása pedig csak törvényben meghatározott esetekben, időtartamra és eljárásban megengedett. Az Alkotmánybíróság az információszabadság mint alapjog korlátozását szigorú feltételekhez kötötte. Kimondta, hogy „közérdekű adatoknak a nyilvánosság előli elzárhatósága, a titkosítás diszkrecionális jogkörbe utalása – ahogy erre az Alkotmánybíróság a 32/1992. (V. 29.) AB határozatában (ABH 1992, 184-185.) rámutatott – önmagában alkotmányellenes, mert az a közérdekű adatok megismerésének jogát alkotmányos garanciák nélkül korlátozza.”³⁴ Az ilyen korlátozás során ugyanis hiányzik a konkrét adatfajták és a titkosítás határidejének meghatározása. Az ilyen „titkosításnak” hiányoznak azok az eljárási és formai kellékei, amelyeket korábban a Ttv., ma a Mavtv. előír.

Az Alkotmánybíróság határozataira alapozva az adatvédelmi biztos 2000-ben hivatalból vizsgálatot indított annak tisztázása érdekében, hogy mely hazai törvények engednek titkosítást diszkrecionális jogkörben. A vizsgálat alapján négy törvény módosítását kezdeményezte.³⁵ Így került ki a rendőrségről, a találmányok szabadalmi oltalmáról, a vámjogról és vámigazgatásról szóló törvényekből a kifogásolt rendelkezés. Nem járt sikerrel a biztos a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény esetében, amelynek 48. § (1) bekezdése ma is lehetővé teszi, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat által kezelt közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmet a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója – nemzetbiztonsági érdekből vagy mások jogainak védelme érdekében – megtagadhassa.

2010-ben hasonló alkotmányellenes szabály került a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról (NAV) szóló CXXII. törvénybe. A 74. § (3) bekezdés felhatal-

mazza a minisztert, a NAV elnökét, a NAV bűnüldözési tevékenységét felügyelő elnökhelyettesét, a NAV bűnügyi főigazgatóságának főigazgatóját, továbbá a bűnügyi főigazgatóság középfokú szerveinek igazgatóit, hogy a NAV által kezelt közérdekű adatok nyilvánosságra hozatalát bűnüldözési érdekből megtagadják. E rendelkezés utólagos normakontrollját azonban, ahogy erről a későbbiekben szó lesz, sem az időközben menesztett adatvédelmi biztos, sem a helyébe kerülő Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, sem civil szervezetek nem kezdeményezhetik.

C) Az Alaptörvény és az Átmeneti Rendelkezések

A 2011. április 18-án kétharmados parlamenti többséggel elfogadott „Magyarország Alaptörvénye”, valamint a 2011. december 30-án elfogadott „Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései” címet viselő, 2012. január 1-jétől hatályos dokumentumok az információszabadságot több szempontból érintik. Az Alaptörvény VI. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van a személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. Ez a rendelkezés csak annyiban jelent változást a köztársasági Alkotmányhoz képest, hogy az információszabadságot a véleménynyilvánítás és szólásszabadság helyett immár a személyes adatok védelméhez fűződő joggal foglalta egy mondatba. Ugyanezen cikk (3) bekezdése azonban nemcsak előrevetítette az információs jogok védelmére 1995-ben létrehozott független ombudsmani intézmény felszámolását, de megszüntette a két információs jog addigi kétharmados védelmét, amikor kimondta, hogy a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi. Ez a rendelkezés nyilvánvalóvá tette a törvényhozónak azt a szándékát, hogy nem a két információs jog megkülönböztetett védelmét tartja fontosnak, hanem az általa újonnan létrehozandó intézményt, élén az általa kinevezendő személlyel.

A két hónappal később a Parlamentnek benyújtott törvényjavaslat azután eloszlott minden kétséget. Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény – melynek információszabadság-szempon-tú kritikáját írásom következő pontja tartalmazza – igazi új-

donsága minden esetleges várakozással szemben nem a húsz év hazai és nemzetközi tapasztalatainak hasznosítása volt, hanem az adatvédelmi biztosi intézmény felszámolása. Beigazolódta azok a várakozások, amelyek szerint a jogállam helyén kiépülő hatalmi rendszerben nem lehet helye egy, a kormányzattól független jogvédő szervezetnek. Az adatvédelmi biztosi intézmény megszüntetésénél azonban a döntéshozó kénytelen volt más megoldást választani, mint a másik két szakombudsman esetében. A kisebbségi jogok és a környezetvédelem országgyűlési biztosainak ellehetlenítése egyszerű szervezeti átalakítással megoldható volt: „csak” át kellett nevezni – egy új ombudsmani törvénnyel – az ugyancsak 16 éve működő állampolgári jogok biztosát, majd a két egykori szakombudsmant „lefokozni” ennek önálló érdemi jogkörökkel nem rendelkező helyettesévé.³⁶

Az adatvédelmi biztos esetében ez az út azért nem volt járható, mert az Európai Unió szigorú irányelve³⁷ a tagországok adatvédelemre létrehozott szerveinek teljes függetlenségét (‘complete independence’) írja elő, melyet az EU Bírósága egy 2010 márciusában Németországot elmarasztaló ítéletében³⁸ meg is erősített. Az

adatvédelmi biztost ezért nem lehetett se helyettesé degradálni, sem pedig egyszerűen felszámolni. Ki kellett találni egy új szervezet – a kormányfő javaslata alapján 9 évre kinevezett – vezetővel az élén, mégpedig egy újszerűnek tűnő másik adatvédelmi törvénybe ágyazva. A meglehetősen átlátszó jogalkotói indokolás szerint „a biztosi intézmény működése során bebizonyosodott, hogy az ombudsmani hatáskör és eszköztár nem nyújt megfelelő mozgásteret és lehetőséget a jogsértések kivizsgálására és

szankcionálására. Az információtechnológia elterjedése, az ennek nyomán változó társadalmi szokások folytán, illetve a globalizáció által teremtett új helyzetben a '90-es évek közepén létrehozott ombudsmani rendszernél lényegesen hatékonyabb hatósági fellépésre van szükség. Erre a szerepre megfelelőbb szervezeti forma a hatóság, így az ombudsmani intézmény helyett az új kihívásokkal szembenézni képes hatóságot kell kialakítani. Az új körülmények szükségessé teszik, hogy az Alaptörvény koncepciójába illeszkedő és az európai uniós elvárásoknak megfelelő új szabályozás és szervezet jöjjön létre ezen a területen”. Az uniós tagállamokban az adatvédelem nemzeti intézményei igen színes képet mutatnak, tekintve, hogy nincs kötelező norma az intézményi formára vonatkozóan. Ennélfogva – ha a tör-

„AZ ELSŐ HÚSZ ÉV FONTOS TAPASZTALATA, HOGY A KÖZFELADATOT ELLÁTÓ SZERVEK OLAJAZOTTAN MŰKÖDŐ ADATSZOLGÁLTATÁSA ELKÉPZELHETETLEN AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG MEGFELELŐ ÁLLAMI MENEDZSELÉSE NÉLKÜL, HISZEN E JOG - NEM ÁRT HANGSÚLYOZNI - JOGSZABÁLYBAN ELŐÍRT KÖZFELADAT ELLÁTÁSÁT, AZ ÁLLAM FOLYAMATOS AKTIVITÁSÁT KÖVETELI MEG.”

vényhozót őszinte szándék: a két információs jog védelmének megerősítése vezérli –, semmi akadály nem lett volna, hogy az adatvédelmi biztos intézményét további hatáskörökkel és anyagi forrásokkal megerősítse.

Az Alaptörvény az információs szabadságot érintő másik rendelkezése a 39. cikkének (2) bekezdése, amely a költségvetési fejelem megerősítésének jegyében kimondta, hogy *„a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok”*.

A tetszetős deklaráció a gyakorlatban annyit ér, amennyit a végrehajtására vonatkozó szabályok majd lehetővé tesznek, illetőleg előírnak. Ez a rendelkezés ugyanis nemcsak a költségvetési szférára, hanem valamennyi, közpénzeket felhasználó szervezetre vonatkozik, olyanokra is, amelyeket ilyen elszámolási kötelezettség ma nem terhel. Az az előírás pedig, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok, nincs összhangban az Infotv.-vel. Egy jogállamban természetesen a kérdés csak úgy volna felvethető, hogy vajon egy törvény összhangban van-e az alkotmánnyal. Az Alaptörvény azonban e ponton egy alkotmány absztrakciós szintjéhez nem illő konkrétsággal olyan módon definiál kötelezettségeket, amely sem a húszéves Avtv., sem az újonnan elfogadott Infotv. fogalomrendszerével nem egyezik, és amely ennek folytán ezt a fogalomrendszert szakmai szempontból indokolatlanul összezavarja.

A közpénzek körébe tartoznak ugyanis a különböző jogcímen, rászorultság alapján odaítélt szociális juttatások, támogatások is, mely adatok legfeljebb összesítve minősülhetnek közérdekű adatnak, egyébként személyes adatok. Márpedig az Infotv. fogalmi rendszere is – megőrizve az Avtv. szabályozási filozófiáját – a személyes és közérdekű adatok szigorú elhatárolásán alapszik. Definíciós ellentmondás az is, hogy az alaptörvényi rendelkezés meghatározott adatfajta említ (a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatokat), ezzel szemben az Infotv. – e tekintetben is megőrizve az Avtv. logikáját – a közérdekű adat fogalmát az adatkezelőhöz kapcsolja, azaz közérdekű adat csak a közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő adat lehet.

Az, hogy ezen alaptörvényi rendelkezéseknek a deklarációkon túl lesz-e bármiféle jelentősége az információs szabadságra nézve, az egyéb feltételektől is

függ. Az időközben elfogadott vagy tervezés stádiumában lévő jogszabályok nem sok jót ígérnek. Az új Polgári Törvénykönyvről az Országgyűlésbe 2012. július 11-én benyújtott törvényjavaslat a hatályos Ptk.-tól eltérően az üzleti titokkal kapcsolatosan nem tartalmazza azt a megszorító szabályt, mely kimondja: a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok nem minősülhetnek üzleti titoknak.³⁹ Pedig ez az információs szabadság szempontjából kulcskérdés, hiszen az Infotv. átvette az Avtv.-nek azt az utaló szabályát, mely szerint az üzleti titok megismerésére a Polgári Törvénykönyvben foglaltak az irányadók.⁴⁰ A szöveg jelenlegi formájában való elfogadása esetén az Alaptörvény fenti deklarációja nem lesz egyéb, mint kirakati tárgy, hiszen üzleti titok címén a nyilvánosságtól elzárható lesz szinte minden, a gazdálkodással összefüggő információ, ideértve a köztulajdonban álló és közfeladatot ellátó gazdasági társaságok, vagy akár a költségvetési szervek gazdálkodási adatait is.

A törvényelőkészítőnek az az ígérete, hogy az új Ptk. hatályba lépésével egyidejűleg módosul majd az Infotv.,⁴¹ további kérdéseket vet fel. Hiszen, ha a jogalkotó valóban meg kívánja őrizni a közpénzek átláthatóságára vonatkozó jelenlegi garanciákat, akkor be kell építenie a Ptk.-ba egy, az Infotv.-re utaló, az üzleti titok alóli kivételeket meghatározó szabályt, enélkül ugyanis aligha kerülheti el a törvényi kollíziót, és visszaállna a 2003-ban elfogadott „üvegzebtörvény” előtti áldatlan helyzet, azaz ismét hosszú viták kezdődhetnek arról, hogy vajon a közszféra szervei, az állami vagy önkormányzati cégek pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekeik védelmé érdekében hivatkozhatnak-e az üzleti titok védelmére.

Az új Ptk. tervezetéből az a jelenleg még élő szabály is kimaradt, amely eddig valóban a közpénzek felhasználásának nyomon követését célozta. A Ptk. 81. § (4) bekezdése szerint ugyanis ma mindenki, aki az államháztartás valamely alrendszerével pénzügyi, illetve üzleti kapcsolatot létesít, kérésre köteles a jogviszonnyal összefüggő közérdekből nyilvános adatokra vonatkozóan tájékoztatást adni.

Nem ad okot bizakodásra az a tény sem, hogy még 2010 augusztusában a Parlament hatályon kívül helyezte az államháztartási törvénynek azt a – már említett – fontos rendelkezését, mely szerint *„a magyar állam, a helyi önkormányzat, költségvetési szerv vagy közalapítvány többségi befolyása alatt álló gazdasági társaság a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek, a nevében eljáró személy pedig közfeladatot ellátó személynek minősül”*.⁴² (A hatályon kívül helyezés nemcsak erre a szabályra vonatkozott, hanem *„A gazdálkodó szervezet által történő közfeladat-ellátás általános feltételei”*

címet viselő egész alfejezetre, melyet 2008-ban az akkori parlament arra tekintettel illesztett a törvény szövegébe, hogy a közfeladatokat más országok gyakorlatához hasonlóan nálunk is gyakran a költségvetésen kívüli gazdálkodó szervezetek végzik. A közpénzből, közvagyonból alapított, tulajdonolt gazdálkodó szervezetekre vonatkozóan pedig indokoltnak tartott olyan előírásokat meghatározni, melyek érvényesítik a közpénzek felhasználásának, a közvagyon hasznosításának ésszerűségét, hatékonyságát, átláthatóságát.) Az információs szabadság szempontjából fontos ezen rendelkezés hatályon kívül helyezését a jogalkotó a törvény indokolásában azzal kívánta alátámasztani hogy „a § által megfogalmazott jogalkalmazói szándék ilyen előírás formájában nem tud megvalósulni, torz, esetleges döntési helyzeteket szül. [sic!]"

Nem erősíti az alaptörvényi rendelkezés hitelét végül az sem, hogy az államháztartás működési rendjéről szóló korábbi kormányrendelet helyébe lépő, azonos című 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet immár nem tartalmazza azt a szabályt, mely szerint „a közérdekű adatok megismerését valamennyi állambáztartási körbe tartozó szervnek kötelessége elősegíteni. E feladattal megfelelő (információs jogokra is kiterjedő) szakértelemmel, illetve végzettséggel rendelkező személyeket bíz meg, vagy szükség szerint ilyen személyekből álló szervezeti egységet hoz létre.”⁴³

Az Alaptörvény nemcsak azzal gyengítette meg az információs szabadság intézményét, hogy a róla szóló törvényt kivette a kétharmados többséget igénylő törvények közül, hanem az Alkotmánybíróságra vonatkozó új szabályozással is. Az utólagos (absztrakt) normakontrollra irányuló eljárások közül az *actio popularis* megszüntetése nyilvánvalóan nemcsak az információs szabadságot, hanem valamennyi alapjogot és az alkotmányos rendszer egészének védelmét érinti. Ha helytállóak az Európa Tanács Velencei Bizottságának értesülései, akkor az első húsz évben az Alkotmánybírósághoz érkező indítványok közül évente átlagosan mintegy 1600 tartozott az *actio popularis* körébe,⁴⁴ ez pedig az összes indítvány mintegy 90%-a.⁴⁵ S ha egyet is lehet érteni e nagy tekintélyű testület megállapításával, miszerint – amennyiben egyidejűleg bevezetik a teljes körű alkotmányjogi panasz intézményét – az *actio popularis* megszüntetése nem tekinthető az európai alkotmányos örökség megsértésének, érdemes emlékeztetni arra, hogy az első húsz évben az Alkotmánybíróság

információs szabadságot érintő fontos határozatainak 80%-a (73 döntésből 60) *actio popularis* alapján született. Árukkodó, hogy a legfőképp a törvényhozás alkotmányos sértő aktsaival szembeni ellensúlyt jelentő utólagos (absztrakt) normakontroll kezdeményezésére az Alaptörvény az alapvető jogok biztosán kívül a kormányt és a parlamenti képviselők egyetemesét hatalmazza fel, de az adatvédelmi biztos intézményét felváltó Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság (NAIH) elnökét nem, pedig a deklarált jogalkotói szándék egy, az ombudsmannál ütőképesebb szervezet felállítása volt.

A 2011. december 30-án a Parlament kétharmados szavazatával elfogadott „Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései” címet viselő dokumentum 2012. január 1-jei időponttal, azaz a hatéves hivatali mandátum félidejénél kimondta az adatvédelmi biztosi intézmény megszűnését. Az ügyben az Európai Bizottság 2012 júniusában kötelezettségszegési eljárást indított Magyarország ellen az Unió Bírósága előtt,⁴⁶ melynek az eljárás során legfőképpen arról kell döntenie, hogy Magyaror-

szág megsértette-e az adatvédelmi irányelv teljes függetlenséget előíró rendelkezését azzal, hogy a hat évre megválasztott biztost egy törvénnyel idő előtt menesztette. Válaszolnia kell arra a kérdésre, hogy mentes lehetett-e a politikai befolyástól az az intézmény, amelynek vezetője a mandátuma lejárta előtt a menesztésével szembesült. De kérdés az is, hogy az Infotv.-vel létrehozott NAIH ilyen előzmények után tekinthető-e teljesen független intézmények.

A Bizottság a keresetében utalt arra, hogy a tagállamoknak joguk van az adatvédelmet felügyelő szervüket átalakítani, az adatvédelmi biztosi modellről egyfajta hatósági modellre áttérni. Az intézményi modell megváltoztatása azonban egyáltalán nem tette szükségessé a korábbi felügyelőhatóság megbízatásának idő előtti megszüntetését. Lehetséges lett volna Magyarország számára, hogy belső jogában előírja akár azt, hogy az új modellt csak a hivatalban lévő adatvédelmi biztos megbízatása lejárta után kelljen alkalmazni, akár azt, hogy az új Hatóság első elnöke a korábbi adatvédelmi biztos legyen a megbízatásából hátralévő időtartamra. A Bizottság nyomatékkel felhívja azonban a figyelmet arra, hogy ha a tagállami modellváltásra történő hivatkozás elfogadható lenne, akkor az Unióban bármely adatvédelmi felügyeleti hatóság állandóan ki lenne téve an-

nak a veszélynek, hogy megszüntethető a megbízatása olyan jogalkotási intézkedéssel, amely felszámolja az éppen fennálló hatóságot, és a 95/46/EK irányelv szerinti feladatkör gyakorlására új hatóságot hoz létre helyette. Nem zárható ki, hogy ilyen reformokat használnának fel a politikai hatóságok helytelenítését kiváltó adatvédelmi felügyelőhatóságok szankcionálására és ellenőrzésére. Az ilyen befolyásolás pusztán kockázata is összeegyeztethetetlen a felügyelőhatóságok teljes függetlenségével.

D) A cégér átfestése: Avtv. helyett Infotv.

Az információszabadság Avtv.-be foglalt szabályainak revíziója már régóta időszerű volt. Az Alkotmánybíróság, az adatvédelmi biztos, a bíróságok gyakorlata, az adatkezelők és a civil szervezetek tapasztalatai, megannyi javaslata beépülhetett volna egy új szabályozásba. Konferenciák, szakmai viták, szakértői anyagok, a nemzetközi tapasztalatok segíthették volna egy széles szakmai konszenzusra épülő új koncepció és normaszöveg kidolgozását. Már ha a jogalkotónak ez lett volna a célja. Az Infotv. tervezetét azonban érdemi előzetes szakmai egyeztetések nélkül, öt tárgyalási nap után fogadta el a Parlament. (Az adatvédelmi biztos – akinek a két jogot érintő ügyforgalma tizenhat esztendő alatt meghaladta a 25.000-et, s így okkal tekinthettük a kérdés specialistájának – mindössze másfél napot kapott a törvénytervezet véleményezésére.)

Ha az Infotv. információszabadságra vonatkozó rendelkezéseit mérlegre tesszük, az adatvédelmi biztos mint független jogvédő intézmény megszüntetése mellett a legszembetűnőbb, hogy milyen kevés a változás. A jogalkotó elszalasztotta a lehetőségét annak, hogy – okulva a húsz év hazai vitáiból, tapasztalataiból; illetve figyelemmel a megváltozott nemzetközi jogi környezetre – egy jobb törvényt alkotson. Hogy a törvényelőkészítő mennyire nem tanult az elmúlt húsz év jogalkotási botladozásaiából, jól mutatja az, hogy mennyire képtelen volt a az információszabadság bonyolult és sok vitát kiváltó fogalomrendszerét „rendbe tenni”. A közérdekű adat fogalma a szabályozás egyik kulcseleme, amely húsz év alatt négy változatot élt meg, tehát éppen ideje lett volna egy új, időtálló meghatározást találni.

Furcsamód az Avtv. tervezetének 1992-ben a Parlamentbe beterjesztett szövegéből⁴⁷ hiányzott e fogalom meghatározása, s csak képviselői módosító indítványként került bele, mégpedig felhasználva az Alkotmánybíróság definícióját. A parlamenti vita alatt született 32/1992. (V. 29.) AB határozat ugyanis kimondta: „*állami szerv vagy önkormányzat által kezelt azok az adatok, amelyek nem személyesek, és amelyeket törvényi rendelkezés alapján az erre jogosult szer-*

vek nem nyilvánítanak titkossá, bárki számára hozzáférhetőeknek minősülnek”.⁴⁸ E fogalmi konstrukció, amely tehát a közérdekű adat fogalmát a személyes adattól való elhatárolásra alapozta, ahelyett, hogy a nyilvános és nem nyilvános adatok elkülönítését vette volna alapul, a hétköznapi értelmezésnek megfelelően közérdekűnek tekintve a nyilvános adatokat. Ez a megoldás nemcsak hogy nemzetközileg – azóta is – egyedülálló, de semmilyen módon nem következett kényszerűen a két információs jog alkotmányi rendelkezéséből. Az Alkotmánybíróság által értelmezéssel kiolvasztott és a törvényhozó által átvett unikummal van dolgunk, amely minden bizonnyal a két jog sokak által méltatott, sőt példaként emlegetett együttes szabályozásának logikájából adódott.

A törvény kimondta, az állami vagy helyi önkormányzati feladatot ellátó szerv kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső és a törvényben meghatározott kivételek körébe nem tartozó adat tekintendő közérdekű adatnak. Ez a definíció 2011-ig három ízben módosult: hosszabb és bonyolultabb lett, de a lényege nem változott, állandó okot szolgáltatva ezzel a vitáknak⁴⁹ és az eltérő értelmezéseknek. Sajátos módon még az Alkotmánybíróság döntései sem kerültek el a közérdekű adat eltérő értelmezéseinek csapdját. A testület sokak által vitatott⁵⁰ első „ügynökhatározata” például, félretéve a közérdekű adat általa korábban megalkotott és az Avtv.-be ezt követően beépített fogalmát, kimondta, hogy „*a jogállamban közbatalmat gyakorló vagy a politikai közéletben résztvevő személyek – köztük azok, akik a politikai közvélemény feladatszerűen alakítják – arra vonatkozó adatai, hogy korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytattak, vagy olyan szerv tagjai voltak, amely korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytatott, az alkotmány 61. §-a szerinti közérdekű adatok*”.⁵¹ A testület, legalábbis ebben az ügyben, mintha maga is utat akart volna engedni a mindennapi szóhasználatnak azzal, hogy a nyilvános adatot – legyen az akár személyes adat is – tekinti közérdekűnek, hiszen kimondta, hogy „*az ellenőrzendő személyeknek jelenleg az állami vagy a közéletben betöltött pozíciója az, ami az adataikat az Alkotmány 61. § (1) bekezdése értelmében közérdekűvé teszi*”.⁵² Az Alkotmánybíróság pedig, ha egyszer elindult az értelmezésnek ezen az útvonalán, a későbbi ügynökhatározatokban⁵³ nem is tért le róla, és mantraként ismételte, hogy az ügynök-múlttal kapcsolatos egyes adatok közérdekű adatoknak minősülnek. Sőt, ez a „csúszkáló” értelmezés később más határozatokban is megjelent.⁵⁴

A közérdekű adat definíciós történetét tovább színezte 2004-ben a nyilvános adatok egy új kategóriájának, a közérdekből nyilvános adatnak a beépítése

az Avtv.-be, majd módosítása 2005-ben. A közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat kezelő szervezetek jogértelmezési nehézségei jól nyomon követhetők voltak az adatvédelmi biztoshoz érkezett mennyi konzultációs beadványban. Minden bizonnyal a közérdekű adat speciális hazai fogalmi definíciója készíthette a jogalkotót, hogy – voltaképpen egyébként feleslegesen⁵⁵ – önálló fogalmat teremtsen a törvényi rendelkezés alapján nyilvános személyes adatok és a közzsférán kívüli szervezetek kezelésében lévő egyes (nem személyes) nyilvános adatok számára.

Az új Infotv.-ben a jogalkotó meg sem kísérelte, hogy átvágja a gordiuszi csomót, és – hasznosítva a külföldi megoldásokat – egyszerűsíti az információszabadság törvényi alapfogalmait, vagy a hazai jogértelmezési vitákból és sokszor ellentmondásos bírósági határozatokból okulva *expressis verbis* kimondja: a nyilvánosság dokumentumokra is vonatkozik.

Ehelyett a közérdekű adat fogalma minden korábbi változatnál hosszabb és bonyolultabb lett, igazi kodifikációs szörnyszülött. A jogalkotó – ha már a fogalmi logika újragondolására nem is vállalkozott – mintául használhatta volna a 1996 és 2003 közötti definíciót, amely szerint közérdekű adat alatt kellett érteni az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső adatokat. Ezzel szemben ma az Infotv. 3. § 5. pontja így hangzik: „közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat”. A két definíció tartalma ugyanakkor voltaképpen azonos.

Az Infotv. – látszólag kis változtatással – átvette az Avtv.-nek a közfeladattal összefüggő személyes adatok nyilvánosságát előíró szabályát. A 26. § (2) bekezdés szerint „közérdekből nyilvános adat a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata, valamint azok a személyes adatai, amelyek megismerhetőségét törvény előírja.” A változtatás egy része

inkább stílusbeli. Az Avtv. korábbi, szikárabb szövegéhez képest a példalózó felsorolás a jogértelmezés során majd valószínűleg inkább zavart okoz, mint segít, hiszen ha a közfeladat ellátásával összefüggő minden „egyéb” személyes adat nyilvános, akkor felesleges a felsorolás.

Fontosabb azonban, hogy – feltehetőleg figyelmetlenség miatt – kimaradt a szövegből a „*ha törvény másként nem rendelkezik*” megszorítás. Ami azt jelenti, hogy nyilvános a közzsféra valamennyi foglalkoztatottjának a feladatellátással kapcsolatos valamennyi adata, abban a körben is, ahol az ilyen adatok jelentős része (közte akár a beosztás, a munkakör is) a tevékenység jellege miatt minősített adat. A zavart fokozhatja, hogy a törvényhelyhez kapcsolódó indokolás tartalma merőben más. Eszerint: „Az érintettek törvényben fel nem sorolt egyéb személyes adatainak megismerése azonban már nem feltétlenül szolgálja a szerv működésének átláthatóságát, sőt, az információk nyilvánosságra kerülése akár a szerv befolyástól mentes működését is veszélyeztetheti. Indokolt tehát olyan keretet adni a nyilvánosságnak, amely a munkavégzésre irányuló jogviszony és a közfeladat sajátosságaira tekintettel van, és lehetővé teszi a különbségtételt a nyilvánosságra hozható személyes adatok tekintetében.” Ez a rendelkezés komoly jogértelmezési nehézségeket fog okozni. Ez azért is várható, mert e széles adatnyilvánossággal nincsenek összhangban a közzsféra alkalmazottainak jogállását szabályozó törvények. A közzszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény például – mely hatályon kívül helyezte a köztisztviselőkről szóló korábbi törvényt – tudomást sem véve az Infotv. idézett szabályáról, jelentősen szűkítette a közfeladattal összefüggő adatok nyilvánosságát.

Visszalépés az Avtv.-hez képest, hogy az Infotv. 30. § (2) bekezdése alapján elutasítható a közérdekű adat igénylése, amennyiben a kért adatot elektronikus formában már nyilvánosságra hozták. Az adatvédelmi biztos másfél évtizedes tapasztalata jelezte, hogy az internet-használat Magyarországon ma még nem olyan elterjedt, hogy egy ilyen korlátozás elfogadható legyen.

Az Infotv. megalkotásának egyik legfontosabb indoka volt – miként ezt az előbbieken idéztem –, hogy a „gyenge” ombudsman helyét vegye át egy igazi hatóság, valódi hatósági jogkörökkel és bírságotól való joggal. Érdekes azonban, hogy az információszabadságot érintő beadványok közül a NAIH kizárólag a titokfelügyelet körébe tartozó ügyekben járhat el hatóságként. A 62. § (1) bekezdése szerint, ha a bejelentésen alapuló vizsgálat alapján vagy egyébként valószínűsíthető, hogy a minősített adat

minősítése jogellenes, a Hatóság titokfelületesi hatósági eljárást indíthat. Jogköre e téren megegyezik az adatvédelmi biztos korábbi jogaival, vagyis amennyiben a minősített adat minősítésére vonatkozó jogszabályok megsértését állapítja meg, a minősítőt az adat minősítési szintjének, illetve érvényességi idejének a jogszabályoknak megfelelő megváltoztatására, vagy a minősítés megszüntetésére hívja fel. Ha a minősítő a Hatóság e határozatát megalapozatlannak tartja, annak bírósági felülvizsgálatát a határozat közlésétől számított hatvan napon belül kérheti. Amennyiben a minősítő a határozat közlésétől számított hatvan napon belül nem fordul bírósághoz, az adat minősítése a határozat közlésétől számított hatvanegyedik napon a határozatban foglaltak szerint megszűnik, illetve minősítési szintje vagy érvényességi ideje a határozatban foglaltak szerint megváltozik (Infotv. 63. § (1)-(2) bekezdései)

Ahhoz, hogy e jogkör valóságos jelentőségét megértsük, tudnunk kell, hogy az adatvédelmi biztos másfél évtizedes tevékenységén belül az ügyeknek kevesebb mint 1%-át tették ki a titokügyek, azaz a minősített adatokkal összefüggő vizsgálatok, és ezeknek csak egy része vonatkozott közérdekű adatokra.⁵⁶ A jogalkotó nem indokolta, miért nem kapott a NAIH hatósági jogkört az információs szabadságot érintő valamennyi beadvány vizsgálatához, miért nincs e körben bírságotlasi joga. Ez azért is furcsa, mert a közérdekű adatok szolgáltatásával kapcsolatos szankciórendszer egyébként is meggyengült: a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény az egyes szabálysértésekről szóló 2012. áprilisában hatályon kívül helyezett 218/1999. (XII. 28.) kormányrendeletből már nem vette át a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő jog megsértését szankcionáló tényállást. Erősen valószínűsíthető, hogy a jogalkotó számára nem volt fontos, hogy az újonnan felállított hatóság a közzsféra információs szabadságot érintő jogsértéseivel és mulasztásaival szemben is ugyanolyan eréllyel fellépjen, mint az adatvédelmi jogsértésekkel szemben.

Az Infotv. egyik igazi újdonsága az úgynevezett közérdekteszt előírása a közérdekű adatigénylések elbírálásánál. A 30. § (5) bekezdés szerint „*ha a közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítésének megtagadása tekintetében törvény az adatkezelő mérlegelését teszi lehetővé, a megtagadás alapját szűken kell értelmezni, és a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítése kizárólag abban az esetben tagadható meg, ha a megtagadás alapjául szolgáló közérdek nagyobb súlyú a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítéséhez fűződő közérdeknél.*”

A közérdek-teszt az információs szabadság uniós szabályozásából⁵⁷ és számos külföldi törvényből ismert érdemrlegelő módszer. Kérdéses, hogy a hazai törvényi keretek között milyen szerepet játszhat majd, tekintve, hogy a törvény indokolása a jogalkalmazók számára semmilyen fogódzót nem nyújt. Ahol alkalmazása szóba kerülhet – azaz a döntésmegalapozását szolgáló adatok, valamint az üzleti adatok nyilvánosságának mérlegelésénél –, ott ez eddig is adott volt. Valódi újítást a minősített adatok terén hozhatott volna, hiszen a Mavtv. a korábbi Ttv.-hez képest – miként erre korábban utaltam – sokkal szélesebb diszkrecionális jogkört adott a minősítők kezébe. A Mavtv. rendelkezései közé azonban – az adatvédelmi biztos javaslata⁵⁸ ellenére – nem került be e közérdek-teszt, amely pedig lehetővé tette volna, hogy amennyiben a közérdekű adatigénylés minősített adatra vonatkozik, az adatkezelő az igénylés teljesítése előtt legyen köteles mérlegelni, hogy változatlanul fennállnak-e a minősítés indokai. A közérdek mérlegelését e körben az Infotv. pedig egyenesen kizárja. A 27. § (1) bekezdés ugyanis úgy szól, hogy „*a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat nem ismerhető meg, ha az a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat.*”

Az Infotv. értékelésekor ugyanakkor meg kell említeni azokat a rendelkezéseket, melyek a korábbinál kedvezőbb feltételeket jelentenek e jog érvényesítéséhez. A 28. § (1) bekezdése szerint a közérdekből nyilvános adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. Ilyen szabályt korábban az Avtv. csak a közfeladat ellátásával kapcsolatos közérdekből nyilvános adatokra mondott ki. Az Infotv. ezt kiterjesztette valamennyi közérdekből nyilvános adatra. A gyakorlat mutatja meg majd, hogy a közérdekből nyilvános adatot kezelő magánszervezetek mennyire tartják be az Infotv. szabályait. Új szabály az is, hogy a NAIH elnöke a 64. § (1) bekezdése alapján a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatokkal kapcsolatos jogsértés esetén bírósághoz fordulhat. Ez az új jogosítvány nem feledtetheti azonban azt a súlyos hiányosságot, hogy – miként erre korábban utaltam – a NAIH elnöke immár nem fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az információs szabadságot szabályozó valamely norma alkotmányellenességét észleli.

E) A törvényhozási eljárás nyilvánosságának súlyos korlátozása

Az elmúlt két év jogalkotási, ezen belül törvényalkotási tevékenységnek, a Parlament alapjaiban megváltozott működésének elemzése nem tárgya írá-

somnak. Amit jelezni kívánok, az az információszabadság egyik fontos ügye: a törvényalkotás átláthatóságának szinte teljes felszámolása.

Ahogy arra már utaltam, a törvénytervezetek előzetes közzétételét a 2005-ben elfogadott Eitv. tette kötelezővé. Ezt korábban nemcsak az adatvédelmi biztos szorgalmazta,⁵⁹ hanem számos, a jogalkotási folyamatban helyet igénylő civil szervezet is.

A törvényhozás transzparenciáját illetően az elmúlt két esztendő legfontosabb változása nem a jogi szabályozásban érhető tetten, jóllehet, új jogalkotási törvény⁶⁰ született, az Eitv. rendelkezései részben más törvényekbe épültek be, és a Parlament törvényt alkotott a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről.⁶¹ Ez utóbbi általános szabályként, az Eitv.-hez hasonlóan továbbra is előírja a miniszterek által előkészített jogszabályok tervezetének és előzetes hatásvizsgálatának kötelező közzétételét, mégpedig a kormányzati szervekkel való egyeztetésre bocsátással egyidejűleg. A törvényalkotás nyilvánossága azonban nemcsak azért vált illuzórikussá, mert a tárcák e köteleességüknek csak szórványosan tesznek eleget, hanem mindenekelőtt azért, mert a kodifikáció tetemes része egyszerűen kikerült a kormányzati szférából, a mintegy két évtizede működő formális és informális egyeztetési mechanizmusokból.

Az országgyűlési irományok tanúsága szerint a választásokat követően felállt Parlament 2010. májusi alakuló ülését követő két évben 407 törvényt szavaztak meg és hirdettek ki. Ebből 160 (39,3%) esetben nem a kormány, hanem parlamenti képviselők vagy parlamenti bizottságok voltak az előterjesztők. A kormány által betervezett 247 törvényjavaslatból (60,7%) azonban 76 nemzetközi szerződés kihirdetését szolgálta. Ha tehát a tényleges hazai törvényalkotási tárgyakat tekintjük, azt látjuk, hogy a 331 törvénynek csaknem fele (48,3%-a) – a közigazgatási és a társadalmi egyeztetést, valamint a nyilvánosságot megkerülve –, úgymond képviselői kezdeményezésre került a Parlament elé, ami egyébként példátlan a modern demokráciák II. világháború utáni történetében⁶² és a rendszerváltás utáni hazai jogalkotásban.⁶³ Különösen árulkodó, hogy két ízben az is előfordulhatott, hogy a hivatalban lévő igazságügyért felelős miniszter parlamenti képviselőként terjesztett be törvényjavaslatot.⁶⁴ Nyilvánvaló, hogy a többféle és magas szintű szakmai ismeret-

et feltételező, a jogrendszer koherenciájára, a szabályozás alkotmányosságára, az uniós normákban előírt követelményekre is figyelő, komoly kodifikációs tapasztalatot igénylő törvény-előkészítés nem képviselői kompetencia. Nincs tehát másról szó, mint a jogalkotási törvényben és a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvényben megszabott közzétételi kötelezettség és előzetes egyeztetés kijátszásáról.

Ez leginkább az alkotmánymódosító törvények esetében kifogásolható. A két év alatt elfogadott 12 alkotmánymódosításból 9 esetben volt képviselő az előterjesztő, és – az előzetesen közzé nem tett – javaslatokat átlagban 3 tárgyalási nap alatt fogadta el az Országgyűlés. Ugyancsak képviselők nyújtották be az Alaptörvényt és az ennek rangjára emelt Átmeneti Rendelkezéseket, az előbbi esetében 8, az utóbbinál 6 tárgyalási napot szánva az elfogadásra.

Az Országgyűlés házszabályának 2011. december 30-i módosítása⁶⁵ pedig végképp illuzórikussá változtatta a parlamenti törvényhozási munkát azzal, hogy bevezette a törvényjavaslatok kivételesen sürgős eljárásban való tárgyalásának lehetőségét. A módosított házszabály – a parlamentekben a minősített helyzeteken kívüli állapotokban elképzelhetetlen módon – ülésszakonként hat alkalommal lehetővé teszi, hogy törvényeket mindössze néhány óra leforgása keresztülhajszoljanak a

Parlamenten. Ez az eljárás mód már nemcsak a közvélemény, a civil szervezetek, a sajtó jogát lehetetleníti el, hogy a törvénytervezeteket megismerjék, a törvényhozási folyamatot figyelemmel kísérik, hanem a képviselők érdemi munkáját is. A jogalkotás ezen módját joggal illethetjük a statáriális jelzővel, a Parlamentet pedig aligha tekinthetjük másnak, mint látszatparlamentnek.

A Parlament ilyenén működés módja nyomán tehát megszűnt a törvényalkotás átláthatósága éppúgy, mint a szakmai és a civil szervezetek részvételi lehetősége. Mindez persze csak része az Országgyűlés teljes törvényhozói szerepvesztésének, a tulajdonképpen rendeleti kormányzásra való áttérésnek. Az alkotmányos kormányzati rendszer felszámolásának teljes folyamatát megrajzolni azonban nem feladata ennek az írásnak.

A két esztendő fenti áttekintése messze nem teljes, de jelzi az információs szabadság hazai jogi környezetének jelentős romlását. A folyamat pedig aligha áll meg itt. E jog ugyanis még a fejlett demokráciákban is a független jogvédő intézmények és a civil szervezetek szakadatlan figyelmét és aktivitását igényli, mert ki van téve a politikusok és a hivatalnokok titkosítási törekvéseinek. Mennyi esélye lesz e jogok érvényesülésének egy, az alkotmányától megfosztott országban?

JEGYZETEK

1. Lásd ehhez HALMAI Gábor: Búcsú a jogállamtól, *Élet és Irodalom*, 2010. július 23. 3.; „Én az alkotmányosság dimenziójában beszélek »ellenforradalomról«” – Arató András szociológus-politológussal Halmai Gábor beszélget, *Fundamentum*, 2011/1, 33-36.; HALMAI Gábor: Alkotmányos alkotmánysértés, *Fundamentum*, 2011/2, 81-98.; HEGYI Szabolcs: A jogok és kötelezettségek kapcsolata új szabályozásának elvi kérdései, *Fundamentum*, 2011/2, 62-67.; *Magyarország új alkotmányossága szerk.: DRINÓCZI Tímea, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar*, 2011.
2. Magyarországon nem alakult ki az információs szabadság gyakorlatát folyamatosan figyelemmel kísérő intézményrendszer, és hivatalos statisztika sem létezik a közzsféra intézményeinek adatszolgáltatási kötelezettségeinek teljesítéséről.
3. A rendszerváltás előtti előzményekről lásd: SÓLYOM László: Egy új szabadságjog: az információs szabadság, *Világosság*, 1988/9. és KÖNYVES-TÓTH Pál: Adatvédelem és információs szabadság, *Világosság*, 1990/8-9. 626-627.
4. A nemzetközi források megoszlanak abban, hogy mely országok és mely időponttól kezdődően tartoznak az információs szabadságot törvénybe foglaló államok közé. Ennek részben definíciós okai vannak. A hivatali információkhoz való hozzáférés ugyanis sokféle törvényben jelenhet meg. Az ügyfeleknek a közigazgatási eljárásban ismert iratbetekintési joga például nem tartozik az információs szabadság körébe. Ezért nem tekintem az Avtv. előtt született 1986-os görög törvényt (1986. évi 1599-es törvény a hivatali iratokhoz való hozzáférésről) és az 1990-es olasz törvényt (1990 évi 241. törvény az igazgatási dokumentumokhoz való hozzáférésről) az információs szabadság szabályozásnak. Mindkét norma csak a jogi érdek igazolása esetén tette lehetővé a hatóságok birtokában lévő dokumentumok, információk megismerését. Úgyszintén nem az információs szabadságról szól az 1987-es osztrák Auskunftsspflichtgesetz, amely csak a tájékoztatáshoz való jogot rögzíti nem pedig az információk és az iratok megismerésének jogát.
5. A Ttv-t az Országgyűlés az Alkotmánybíróság 34/1994. (VI. 24.) számú határozatában foglalt intenciók szerint fogadta el megszüntetve a pártállami időszak önkényes titkosítás rendszerét.
6. A közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. törvény.
7. Elég itt utalni az Európai Bíróság nevezetes *Bavarian Lager v. Bizottság* ügyére, amelyben az elsőfokú bíróság ítéletét (Case T-194/04.) a másodfok (előadó bíró: a magyar Juhász Endre) 2010 júniusában akként változtatta meg, hogy kimondta a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás keretében zajló találkozó résztvevőinek a találkozó jegyzőkönyvében szereplő jegyzéke személyes adatokat tartalmaz, s mint ilyen, az érintettek hozzájárulása nélkül nem bocsátható az adatkérő rendelkezésére. (Case C-28/08. P.) Ezzel az érveléssel tehát felülbírálta az elsőfok azon álláspontját, hogy jellegénél fogva nem minden személyes adat sértheti az érintett személy magánéletének tiszteletben tartásához való jogot. Az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 95/46 irányelv (33) preambulumbekzdése ugyanis utal azokra az adatokra, amelyek jellegüknél fogva sérthetik az alapvető szabadságokat vagy a magánélet tiszteletben tartásához való jogot, és amelyeket csak az érintett kifejezett hozzájárulásával lehet feldolgozni. Ebből az is következik, hogy a személyes adatok védelmének az információs szabadságot korlátozó értelmezése volna, ha a közfeladatot ellátó személyek minden – így a feladatukkal összefüggő – adata is védelmet élvezne.
8. Avtv. 2. § 5. pont: 5. „közérdekből nyilvános adat: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.”
9. A közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény.
10. Lásd a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 12/A. és 12/B. §-ait.
11. Lásd az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 100/K. § (6) bekezdését.
12. A gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény 312/A. §.
13. Az előzetes viták során több ízben felmerült az a kérdés, hogy a Mavtv. egésze mennyiben felel meg, az információs szabadság mint alapjog korlátozására vonatkozó alkotmánybírósági tesztnak. A közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló döntésnek a törvény szerinti diszkrecionális jogkörbe utalása egyrészt két-

- ségtelenül felveti az önkényes korlátozás veszélyét, másfelől a minősítői mérlegelés teljes kizárása képtelen helyzetbe hozná a jogalkotót, hiszen valamennyi minősítendő adatfajta törvénybe kellene foglalnia, mi több ezt a több száz tételből álló listát folyamatosan a változó körülményekhez kellene igazítani
14. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1377737&Site=CM>
 15. Forrás: Az adatvédelmi biztos éves parlamenti beszámolója 1995-2010 között, Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest.
 16. A különböző számítások szerint 2012 nyarán mintegy kilencven országban létezik törvény az információszabadságról.
 17. Ehhez lásd: KERÉKES Zsuzsa: Elektronikus információszabadság – az Egyesült Királyság példája. *Jogtudományi Közöny*, 2005/4.
 18. Jellemző módon az Eitv. mellékletének II/15. pontja 2005-től ugyan előírta minden közfeladatot ellátó szerv számára a közérdekű adatokkal kapcsolatos kötelező statisztikai adatszolgáltatást, minthogy azonban az adatszolgáltatási rendszert szabályozó norma nem született meg, a hivatalok, ha akarták volna, sem tehettek eleget e kötelezettségnek.
 19. <http://www.justice.gov/oip/reports.html>
 20. Az információszabadság „üzemeltetésében” már nagy tapasztalattal rendelkező Egyesült Államokban például sokakat meglepett, hogy az első évtizedekben e jog igazi hasznélvezői nem az állampolgárok, újságírók, kutatók, hanem az információk piaci értékét hamar felismerő cégek voltak. Egyes, talán túlzóan szkeptikus vélemények szerint az információszabadság nem is más, mint az ipari kémkedés legalizált formája. Vö.: WALD, Patricia M.: The Freedom of Information Act: A Short Case Study in the Perils and Paybacks of Legislation Democratic Values. *Emory Law Journal*, Summer 1984, 665–666. A statisztikai adatok az információszabadság törvényt 2005-ben hatályba léptető Egyesült Királyságban sem jeleznek igazán nagy számú adatigénylést. Lásd: <http://www.justice.gov.uk/statistics/foi/implementation>.
 21. Hogy csak egy nevezetes amerikai példát említsek: John Aschroft, a Bush kormányzat igazságügy-minisztere 2001 októberében kiadott hírhedt memorandum nem riadt vissza attól, hogy nyilvánvaló törvényszegésre bátorítsa a szövetségi kormányzat hatóságait, amikor tudatta velük, hogy „amennyiben Önök körültekintően megvizsgálják az információszabadság kérelmeket és az információk egy részének vagy egészének megtagadása mellett döntenek, biztosak lehetnek abban, hogy döntésüket az Igazságügyi Minisztérium abban az esetben is meg fogja védeni, ha annak a valóságos törvényes alapja hiányzik...” („When you carefully consider FOIA requests and decide to withhold records, in whole or in part, you can be assured that the Department of Justice will defend your decisions unless they lack a sound legal basis...”, lásd: <http://www.doi.gov/foia/foia.pdf>). De szintén emlékezetes, mekkora felháborodást váltott ki és szinte alapjaiban rengette meg a brit politikai rendszert a Nagy-Britanniában 2007 tavaszán kirobbant botrány a brit parlamenti képviselők juttatásai körüli titkolózás miatt. A 2005-ben, nem sokkal a Freedom of Information Act hatálybalépése után újságírók adatkérésével indult ügy mintegy négy év után, azt követően zárult le, hogy közben megjárta az Információs Biztos (Information Commissioner) hivatalát, az ilyen ügyekben illetékes különbíróságot, az Information Tribunalt és a Legfelsőbb Bíróságot (High Court). Lásd részletesen: http://en.wikipedia.org/wiki/United_Kingdom_parliamentary_expenses_scandal#Pre-publication_controversies
 22. <http://www.guardian.co.uk/politics/freedomofinformation>
 23. Nem szabad, hogy megtévesszen bennünket, hogy egyes elemzők, bírósági döntések és az információszabadság ügyéért küzdő aktivisták a szabadságjogok közé sorolják, mi több, egyre gyakrabban alapvető emberi jogként emlegetik.
 24. Lásd a 1090/1998. (VII. 15.) Korm. számú határozattal módosított 1088/1994. (IX. 20.) 83. és 84. pontját.
 25. 144/A/1996. Lásd: Az adatvédelmi biztos beszámolója 1999, Adatvédelmi Biztos Irodája, 302.
 26. Lásd a 779/9/VIII/1999. iktatószámú levelet.
 27. Lásd a 1092/2002. (V. 8.) Korm. hat. 6. pontját.
 28. ABH 2006, 439.
 29. Lásd a 13/A. § (5) bekezdést.
 30. ABI-3266-1/2010/J.
 31. Lásd a V/KIM-158-2/2010. iktatószámú levelet.
 32. 2011. évi CLI. törvény
 33. Az alapvető jogok biztosa 2012. április 23-án nyilvánosságra hozott közleménye szerint az adatvédelmi biztos korábbi alkotmánybírósági indítványai közül négyet terjesztett be, a kormányülések hiányzó dokumentálását kifogásoló nem volt ezek között. Lásd: http://ajbh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny_20120423.htm. Mivel az alapjogi biztos - e bejelentésnek megfelelően - nem tartotta fenn az indítványát, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányossági kérdés érdemi vizsgálata nélkül zárta le az ügyet. Lásd az alapjogi biztossal készült, e számban megjelent interjút és az Alkotmánybíróság döntését: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/57CA2B8176C1928EC1257A250047717D?OpenDocument>.
 34. ABH 1992, 192.

35. Lásd a 328/H/2000.
36. Lásd az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvényt.
37. Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról 28. cikk (1) bekezdése.
38. Lásd Case C-518/07. <http://curia.europa.eu/juris/cgi-bin/gettext.pl?where=&lang=en&num=79899690C19070518&doc=T&ouvert=T&seance=ARRET>
39. Lásd a T/7971. számú törvényjavaslat 2:47. §-át.
40. Az Avtv.-be az „üvegzsebtörvénnyel” beiktatott ezen utaló szabály egyébként már eredendően pontatlan volt, hiszen a Ptk. által definiált üzleti titkot nem lehetett és nem lehet megismerni. A Ptk. pontosan azt mondta ki, hogy a közpénzekkel összefüggő üzleti adatok, nem minősülnek üzleti titoknak, ebből következően a közzététel kezelésében lévő ilyen adatok nyilvánossága nem korlátozható.
41. Az illetékes miniszteri biztos 2012 februárjában úgy nyilatkozott, hogy a Ptk. várható 2013. januári hatálybalépésével egyidejűleg az üzleti titkot korlátozó jelenlegi szabályok bekerülnek az Infotv.-be. Lásd: http://nol.hu/belfold/a_fidesz_megsem_torne_szet_az_uvegzsebet
42. Lásd az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. tv. 65. § (1) bekezdését.
43. Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998.(XII.30.) Korm. rendelet 157/A. §-a.
44. Lásd: Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary. Adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25-26 March 2011) 59 bekezdés. <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29001-e.pdf> (Az Alkotmánybíróság – saját hivatalos közlése szerint – nem rendelkezik arra vonatkozóan adattal, hogy működése során az utólagos normakontrollra irányuló eljárásainak mekkora hányada volt actio popularis.)
45. Lásd ehhez az Alkotmánybíróság által a 1990 és 2011 közötti időszakra vonatkozó ügyforgalmi statisztikát: http://mkab.hu/letoltesek/statisztika_ossz.pdf
46. Lásd: Case C-288/12. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30db58e246fbc780475083bae2677a7b87e5.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuKb310?text=&docid=125053&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=408270>
47. Lásd a T/4544. számú törvényjavaslatot.
48. ABH 1992, 185.
49. Lásd ehhez: KIS János: Iratnyilvánosság és alkotmány. *Élet és Irodalom*, 2005. márc. 25. (49. évf. 12. szám).
50. Lásd ehhez: KERÉKES Zsuzsa: Törvényen innen és túl. Az információszabadság az Alkotmánybíróság első tíz évének gyakorlatában. *Fundamentum*, 1999/3. 44-46.
51. 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342.
52. Uo. 352.
53. 23/1999. (VI. 30) AB hat., 31/2003. (VI. 4.) Ab hat., 37/2005. (X. 5.) AB hat.
54. Lásd: a 1350/B/2009. AB határozatot.
55. A közérdekből nyilvános személyes adatról azért mondhatjuk, hogy felesleges, mert semmi akadálya nem volt annak, hogy – az alkotmányos keretek között – törvénnyel a jogalkotó nyilvánosként határozzon meg bizonyos személyes adatokat, úgyszintén a magánszféra jogi személyeinek meghatározott adatait.
56. Forrás: Az adatvédelmi biztos 1995-2010 közötti éves parlamenti beszámolója, Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest
57. Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréseiről szóló 1049/2001/EK rendeletének 4. cikk (2) bekezdése szerint az intézmények megtagadják a dokumentumokhoz való hozzáférést, ha a közzététel hátrányosan befolyásolná a természetes vagy jogi személy kereskedelmi érdeket, beleértve a szellemi tulajdont is, a bírósági eljárásokat, a jogi tanácsadást, az ellenőrzéseket, vizsgálatokat és könyvvizsgálatokat, kivéve, ha a közzétételhez nyomós közérdek fűződik.
58. Lásd a 3586/J/2009. sz. állásfoglalást.
59. Egy a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról szóló kormányhatározat-tervezettel kapcsolatban hangsúlyozta például, hogy a jogszabályok előkészítése érinti a közérdekű adatok nyilvánosságát, és hogy a köz számára láthatóvá kell tenni azokat a közhatalmi, társadalmpolitikai, gazdasági és más érdekeket, amelyek a jogszabályok megalkotása során érvényesülnek. Javasolta a jogszabály-előkészítés egyeztetési mechanizmusára vonatkozó jogi normák felülvizsgálatát. (903/J/2000-2.)
60. 2010. évi CXXX. törvény.
61. 2010. évi CXXXI. törvény.
62. Lásd ehhez KERÉKES Zsuzsa: A hatalom ága-boga, *Társadalmi Szemle*, 1993/12, 53.
63. Az előző parlamenti ciklus első két évében betervezett törvényjavaslatoknak például csak 11,6%-a származott képviselőktől, illetőleg parlamenti bizottságoktól.
64. Lásd a T/1836 és a T/5070 számú törvényjavaslatot.
65. Lásd az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 128/A-128/D. §§-it.