



Információszabadság?

Kulcsár Zoltán

A Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Karának
„Információszabadság?” pályázatán
első helyezett pályamű

Budapest, 2006. május 25.

*Az információszabadság nem politikai jelszó,
hanem szakkifejezés, azoknak a jogintézményeknek
az összefoglaló neve, amelyek a mai viszonyok
között akarnak valódi esélyt adni a vélemény- és
sajtószabadságnak, valamint a polgárok
„informált részvételének” a társadalom ügyeiben,
és ezért az államapparátus információit
nyilvánossá teszik.*

Sólyom László

Tartalom

1. Bevezetés	3
2. Az információszabadság története	4
3. Információszabadság a mai Európában.....	5
4. Az információszabadság alakulása hazánkban.....	6
5. Az információszabadság tartalma	10
6. A jog gyakorlásának módjai	14
7. Az Igazságügyi Minisztérium gyakorlata.....	17
8. Az országgyűlési biztosok és a bíróságok tevékenysége	25
9. Javaslat az alapjog hatékonyabb érvényesítésére, összegzés	27
Hivatkozott irodalom	29
Egyéb felhasznált irodalom	30

1. Bevezetés

Az információs szabadság fontosságát a Hulli Egyetem professzora, Patrick Birkinshaw hat pontban foglalja össze:

- A kormányok a közérdek védelme érdekében léteznek. Az információkat a köz érdekében használják fel.
- Az elszámoltathatósághoz információra van szükség. Ha mi magunk nem tudjuk, vagy képviselőink nem tudják, mit tesz a kormány, mi értelme van az elszámoltathatóságról beszélni?
- A megbízható információ előfeltétele a hatékony kormányzásnak, hiszen azok rendelkezésre bocsátása a kormány működésének javítását segíti elő.
- Az információhoz jutás joga szükségképpen hozzátartozik az állampolgári jogokhoz.
- Az információ: hatalom, és az információ kizárólagos birtoklása különösen az.
- A titkosság leplezi az önkényt, a rossz működési hatékonyságot és a korrupciót.¹

Magyarországon a rendszerváltásnak a jogállamiság megteremtésével egyik alapvető célja volt, hogy a polgár az állam előtt átláthatatlanná, az állam a polgár előtt pedig átláthatóvá váljon, hiszen egyfelől az átláthatóság a leghatékonyabb gátja a hatalmi önkénynek, másfelől pedig ez teszi lehetővé, hogy a polgárok megalapozottabban formálhassanak véleményt a közhatalmat gyakorló szervekről, személyekről.² A véleményalkotás elengedhetetlen feltétele az információ szabad áramlása, megismerésének lehetősége. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében meghatározott alapjogunk, a közérdekű adatok megismerésének joga, csak akkor biztosítja a jogállami működést, ha a közérdekű adatok megismerésének részletszabályait jogszabályban megállapítják, a

¹ Sir William K. Reid KCB, „Nyitott államigazgatás”. Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után. Nemzetközi konferencia. Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 1996. 74-75. o.

² IHM-IM: TÉZISEK az elektronikus információs szabadságról szóló törvényről, valamint a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény módosításáról, Budapest, 2004. július.

kötelezettek azokat végrehajtják, és az alapjog bíróság előtt ténylegesen kikényszeríthető.

Dolgozatom célja az információszabadság fejlődésének bemutatása, mely elvezet a hatályos szabályozás megértésén át, a gyakorlati alkalmazás nehézségeihez.

Ha csak a hat birkinshaw-i érv lebegne minden közérdekű adatot kezelő szerv tisztviselője előtt, talán e dolgozatban szereplő minden további magyarázat szükségtelen is lenne ahhoz, hogy az információszabadság intézménye jól működjön.

Ennek ellenére bízom benne, hogy a problémák feltárásával, okainak elemzésével hozzájárulhatok a jogintézmény hatékonyabb működéséhez.

2. Az információszabadság története

1523-ban Thomas Morus a parlament ülésén VIII. Henriktől a szabad szólás intézményét követelte, mivel ennek hiánya hallgatást eredményez, és ezzel „akadályát képezi a közügyek elintézésének”.³ A szólás- és sajtószabadság intézményének érvényesüléséhez értelemszerűen szükség van az információhoz való hozzájutás szabadságára is. A felvilágosodás korában ez elsősorban a parlamenti ülések nyilvánosságát, valamint a parlamenti képviselők kérdezési jogát jelentette. A kormányzati rendszerek működése, az adók felhasználása egyre bonyolódott, mely fokozta a polgárok információéhségét. A szabadság és szabadelvűség gondolata egyre nagyobb teret hódított.

Svédországot 1718-tól a békés parlamentális uralom és a versengő pártok ciklikus hatalomcseréje jellemezte. 1776-ban az új parlamenti többség be kívánt tekinteni azokba a dokumentumokba, amelyeket az előző kormányzat titokban tartott. Az információéhség kielégítést nyert az új sajtószabadságról szóló törvény elfogadásával. A törvény lehetővé tette ugyanis, hogy bárki hozzáférhessen valamennyi közhivatalban lévő dokumentumhoz.⁴

³ Elton G.R.: The Tudor Constitution – Documents and commentary. Cambridge, 1960. 254. o. Idézi Halmai Gábor: A vélemény szabadság határai, Budapest, Atlantisz 1994. 26. o.

⁴ A rendelkezés ma is él, a svéd sajtószabadság-törvény II. fejezetének 1. cikkében.

A sort Franciaország folytatta. Az 1789-es Emberi és Politikai Jogok Nyilatkozata deklarálja, hogy „a polgároknak joguk van ahhoz, hogy a közkiadások szükségességét akár személyesen, akár képviselőiken keresztül megvizsgálják, azokhoz hozzájáruljanak, felhasználásuk módját ellenőrizték...”.

A XX. század második felétől exponenciálisan nő azon országok száma, amelyek rendelkeznek a közérdekű adatokról szóló törvénnyel, vagy e szabályozás előkészület alatt áll. 2001-ben 30 feletti volt ezen országok száma, 2004-ben 60 feletti, 2005. decemberében már 100 feletti.⁵

3. Információszabadság a mai Európában

Azokban az országokban, amelyekben az információszabadság hosszú múltra tekint vissza, az információszabadság szabadságjogi oldala a hangsúlyosabb, a szabályozás nem is nagyon foglalkozik a kérés nélkül közzéteendő adatok ügyével. Svédországban és Norvégiában csupán a rendelkezésre álló közérdekű dokumentumok nyilvántartását kell a nyilvánosság elé tárni. A svédek számára teljesen nyilvánvaló, mit hol kell keresniük, és mely adatot kitől kell kérniük. Mindazonáltal a svéd állami szervek honlapján – a törvényi kötelezettség hiányának ellenére is – igen széles körű tájékoztatást kaphatunk a szervek tevékenységéről.

Nagy-Britannia az információszabadság törvénybe iktatása terén a sereghajtók közé tartozik. Első törvényük 1994-ben, a jelenlegi 2004. júniusában lépett hatályba. A törvény a proaktív oldalra helyezi a hangsúlyt, a közigazgatási szerveket közzétételi listák összeállítására kötelezi. A szabályozás elégtelennek tűnik, ugyanis a törvény nem ír elő semmilyen tartalmi minimumot.

A legszigorúbb szabályokat azokban a – főleg kelet-európai – országokban találjuk, ahol a közérdekű adatigénylésnek nincs hagyománya. Észtország szabályai a legszigorúbbak, ugyanis a törvény 32

⁵ Privacy International. <http://www.privacyinternational.org/foi>

pontban (és e pontokon belül is elég tágan) sorolja fel azokat a közérdekű adatokat, amelyeket a szervezetnek mindenképp közzé kell tenniük.⁶

Míg a XX. század utolsó harmadában az uniós országok csaknem mindegyike törvényben szabályozta a közszféra adatainak megismerhetőségét, a Közösség szervei még hosszú ideig titkolózva működtek. A Tanács és a Bizottság 1993-ban is csak egy korlátozásokkal teli magatartási kódexet fogadott el.⁷ Az 1999. januárjában hatályba lépő amszterdami szerződés – az unió három fő szervével kapcsolatban – alkotmányos joggá tette az információszabadságot. Az Európai Parlament és Tanács által 2001. május 30-án elfogadott 1049/2001/EC rendelet az uniós szintű információszabadság megteremtésének fontos állomása lett. A rendelet a kivételek körét szűkítette, kötelező közzétételeket írt elő, és ma már az unió teljes joganyaga, bíróságainak ítéletei elektronikus úton is megismerhetők.⁸

Az Európai Unió a tagállamokra kötelező irányelvet is megalkotta. A közszféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelv nem az adatokhoz való hozzáférést kívánja biztosítani, hanem a közszféra mint dokumentumforrás teljes gazdasági potenciáljának kihasználását akarja segíteni – a belső piacon belüli szabad információáramlás biztosításával.

4. Az információszabadság alakulása hazánkban⁹

Magyarországon nem beszélhetünk az információszabadság hagyományáról. Bár a szólás- és sajtószabadságot 1848-ban deklarálták, a jogot csak rövid ideig és rendkívül megcsonkítva lehetett használni.

Hazánkban a rendszerváltás előtti években külön miniszterelnöki engedélyre volt szükség még ahhoz is, hogy az információszabadság szabályozásának kérdéseivel hivatalosan lehessen foglalkozni.¹⁰

⁶ Szabó Máté Dániel: Elektronikus információszabadság külföldön. Fundamentum, 2004. 4. szám, 120-128. o.

⁷ Code of Conduct concerning public access to Council and Commission documents (93/730/EC)

⁸ Kerekes Zsuzsa: Információszabadság az Európai Unióban. Fundamentum, 2004. 4. szám 115-119. o.

⁹ 1992-ig teljes részletességgel lásd Könyves Tóth Pál: A nyilvántartás nyilvánossága. Világosság 1992. 11. szám 807-815. o.

Az 1989. október 23-án hatályba lépett köztársasági alkotmány ismeri el elsőként a hazai joganyagban a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogot. Az Alkotmány 59. § (1) bekezdése kimondja: „A Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.” A 61. § (1) bekezdés pedig így rendelkezik: „A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.”

A hazai adatvédelmi jog szabályait az 1992. évi LXIII. törvény, az Adatvédelmi törvény tartalmazza. Az Avtv. rendelkezik a személyes adatok védelmének szabályairól, a közérdekű adatok nyilvánosságáról és az adatvédelmi biztostól. A törvény tervezetét Sólyom László jogászprofesszor, jelenlegi köztársasági elnök készítette el. A törvény Európában elsőként, egy joganyagban szabályozza az információs önrendelkezés (személyes adatok védelme), és az információs szabadság (közérdekű adatok megismerhetősége) jogát.

Az Országgyűlés e jogok védelme érdekében – a többi országgyűlési biztos megválasztásával egy időben – 1995-ben megválasztotta Majtényi Lászlót adatvédelmi biztosnak.¹¹ Ezzel a jogérvényesítés köre bővült, a jogértelmezés következetesebbé vált, és sokkal nagyobb publicitást kaptak a közérdekű adatokkal kapcsolatos ügyek.

Az Avtv.-t 1992 óta már több ízben módosították. Az eredeti törvényben 15 bekezdésből álló, a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló III. fejezet mára 30 bekezdésre bővült. Az alábbiakban az információs szabadsággal kapcsolatos főbb módosítások kerülnek bemutatásra.

A közérdekű adatok vonatkozásában az első módosítást az 1995. évi LXVI. törvény tette. Kiterjesztette a törvény hatályát az állami és önkormányzati szerveken túl az egyéb, jogszabályban meghatározott közfeladatot ellátó szervekre. Kimondta, hogy e szervek hatáskörében

¹⁰ Könyves Tóth Pál: Adatvédelem és információs szabadság. Világosság, 1990. 8-9. szám 621-629. o.

¹¹ 84/1995. (VII. 6.) OGY határozat az országgyűlési biztosok választásáról.

eljáró személyek neve és beosztása – ha törvény másként nem rendelkezik – bárki számára hozzáférhető, nyilvános adat. A szabály részleteinek kidolgozatlansága miatt visszalépésnek tekinthető, hogy a törvény bevezette a belső használatra készült, valamint a döntéselőkészítéssel összefüggő adatoknak a keletkezését követő harminc éven belüli, fő szabály szerinti titkosságát. Előrelépés azonban, hogy újabb jogosítványt kapott az adatvédelmi biztos, mely alapján véleményt alkothat az állam- és szolgálati titokkörben meghatározott adatfajták szűkítésére és bővítésére, valamint felszólíthatja a titokgazdát a minősítés megszüntetésére.

Az üvegseb program keretében a 2003. évi XXIV. törvény módosítva az Avtv.-t egyértelműen kimondja, hogy a közszféra milyen körben köteles a nyilvánosságot tájékoztatni, illetve biztosítani a kezelésében lévő adatok megismerését. A gyakorlati alkalmazásban előforduló problémák miatt a törvény hangsúlyozottabban, példákkal is segíti az eligazodást.

A jogharmonizációs követelményeknek eleget téve módosították az Avtv.-t a 2003. évi XLVIII. törvénnyel. A közérdekű adatok nyilvánosságához kapcsolódva egy új fogalmat illeszt be a törvény az adatvédelem és az információszabadság rendszerébe, a közérdekből nyilvános adat fogalmát. Ez az adatkategória - amely az üvegseb program keretében meghatározott célkitűzésekkel összhangban már beépült a Polgári Törvénykönyvbe is - azokat a magán adatokat foglalja magában, amelyeket (akár természetes személyre, akár jogi személyre vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetre vonatkozóan) törvény közérdekből nyilvánosnak minősít, de amelyek nem esnek a közérdekű adat fogalma alá, mivel nem állami vagy helyi önkormányzati feladatot vagy egyéb közfeladatot ellátó szerv tevékenységére vonatkoznak. A közérdekű adatok nyilvánossága körében csatlakozásunk kapcsán új korlátozási ok lett az Unió jelentős pénzügyi vagy gazdaságpolitikai érdeke, amivel a törvény kiegészíti a hatályos szabályozást.¹²

Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg, mert

¹² A 2003. évi XLVIII. törvény indokolása.

a törvényhozó nem biztosította azokat a jogállami garanciákat, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a döntés-előkészítő és a belső használatú adatokkal kapcsolatban csak az alkotmányosan elfogadható mértékben korlátozza a jogalkotó a közérdekű adatok megismeréséhez való alapvető jogot. Az Avtv. legutolsó módosítása, a 2005. évi XIX. törvény ezt a tárgykört az AB által meghatározott követelményeknek megfelelően szabályozza újra. A törvény deklarálja, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog kiterjed arra is, hogy a közérdekű adat megismerése iránt bárki, bármilyen formában (szóban, írásban vagy elektronikus úton) igényt nyújthasson be. Teljesítését, a közérdekű adat hozzáférhetővé tételét csak az Avtv.-ben meghatározott esetekben lehet elutasítani. Annak kifejezése érdekében, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez joga van mindenkinek, a közérdekű adathoz hozzáférni kívánó személyt a törvény - az eddig használt kérelmező kifejezés helyett - igénylőnek nevezi. Ezen kívül a törvény pontosít bizonyos fogalmakat, segíti pl. a közérdekű adat és a közérdekből nyilvános adat elhatárolását.¹³

Jelentős feladat elé állítja az állami, önkormányzati és egyéb közfeladatot ellátó szerveket a 2005. évi XC. törvény.¹⁴ Az elektronikus információszabadságról szóló törvény (Eitv.) elektronikus közzétételi kötelezettséget ír elő a szervek tevékenységével összefüggő adatokra és az általuk kezelt közérdekű adatokra vonatkozóan. A törvény részletesen meghatározza, mely szerveknek, mely adatokra vonatkozóan, milyen módon kell tájékoztatást adniuk. A törvény a megyei önkormányzatok és az 50.000-nél nagyobb lakónépességű városok vonatkozásában 2007. január 1-jén, a bíróságok tekintetében 2007. július 1-jén, az egyéb helyi önkormányzatok és más közfeladatot ellátó szervek vonatkozásában 2008. július 1-jén lép hatályba. A törvényben megnevezett szervek már az idei év első napjától kötelesek alkalmazni.

¹³ A 2005. évi XIX. törvény indokolása.

¹⁴ A törvényt az Országgyűlés a 2005. július 4-i ülésnapján fogadta el.

5. Az információszabadság tartalma

Az információszabadság (freedom of information) a világon gyakorta használt kifejezés. Jelzi, hogy bizonyos információk hozzáféréseinek szabadságát jelenti e jog. Az Eitv. is ezt a kifejezést használja, az Alkotmány és az Avtv. által használt közérdekű adatok megismerése, illetve nyilvánossága kifejezések mellett.

Az információszabadság jogának a hazai szabályozásban két oldala van. Egyrészt a közérdekű adatok az Alkotmányban is megtalálható megismerésének a joga, másrészt pedig az Avtv.-ben, az Eitv.-ben és más jogszabályokban is megtalálható proaktív tevékenység, a közzététel kötelezettsége.

A jog alanyai

Mindhárom törvényből megállapítható, hogy e jog alanya bárki lehet, állampolgárságtól, vagy jogképességtől függetlenül:

Alk. 61. § (1) A Magyar Köztársaságban *mindenkinek* joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.

Avtv. 20. § (1) A közérdekű adat megismerése iránt *bárki* – szóban, írásban vagy elektronikus úton – igényt nyújthat be.

Eitv. 1. § E törvény célja annak biztosítása, hogy a közvélemény pontos és gyors tájékoztatása érdekében a közérdekű adatok e törvényben meghatározott körét elektronikus úton *bárki számára személyazonosítás és adatigénylési eljárás nélkül*, folyamatosan és díjmentesen közzétegyék.

Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az adatigénylés nem csupán közérdekből, hanem pl. saját érdekből is végezhető, és a közérdekű adatot kezelő szerv nem jogosult az adatkérés céljának vizsgálatára sem.¹⁵

Megjegyzendő, hogy az USA-ban az egyedi adatkérések legtöbb (50%) alanya az üzleti életből kerül ki, míg hazánkban ez csak 1-3%.¹⁶

¹⁵ 19/1995. (III. 28.) AB határozat.

¹⁶ Az adatvédelmi biztos 1995-96, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005. beszámolója

A jog kötelezettei

A jog kötelezetteinek köre már nem ilyen egyértelmű.

A hatályos Avtv. alapján az „állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy” a kötelezettje. Az adatvédelmi biztos értelmezése szerint pl. közfeladatot ellátó szerv az ORTT,¹⁷ az ELMŰ Rt., A Magyar Televízió Rt.,¹⁸ az ÁPV Rt.¹⁹ Ellenben vannak olyan közfeladatot ellátó szervezetek, akik nem sorolják magukat e kötelezetti körbe.²⁰

Az Eitv. már előrelátóbban fogalmaz. A 3. § (1) bekezdése felsorolja azokat a szerveket, amelyekre a törvény a közérdekű adatokkal kapcsolatos közzétételi kötelezettséget ró, de a következő bekezdésben nem maradhatnak el a „jogszabályban meghatározott közfeladatot ellátó egyéb szerv”-ekre vonatkozó – igaz enyhébb – rendelkezések. A jogalkotás nyilvánosságával kapcsolatban az Országgyűlést, a Miniszterelnöki Hivatalt, a Belügyminiszttert és jegyzőt kötelezi az intézkedések megtételére. A Bírósági Határozatok Gyűjteményét az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala teszi közzé.

A közérdekű adat megismerésének joga

Avtv. 2. § 4. „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, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől.”

Nem nyilvános adat az állam- vagy szolgálati titok, a nemzetközi szerződés alapján minősített adat, az üzleti titok. Törvény, továbbá az Európai Unió jogszabálya a nyilvánosságot korlátozhatja.

Korlátozást jelent a szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat, amely a keletkezésétől számított tíz évig fő

¹⁷ ABI 2000, 356.

¹⁸ ABI 1998, 135.

¹⁹ ABI 1999, 141.

²⁰ Lásd a TASZ az Alkotmánybíróság elleni közelmúltban lezajlott perét.

szabály szerint nem nyilvános. Megismerését az adatot kezelő szerv vezetője engedélyezheti, és köteles is engedélyezni, ha az adat megismerése a szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását nem veszélyezteti.

A részletszabályok az Avtv.-ben megtalálhatók, világosak, így dolgozatomban nem részletezem.

A közérdekű adatok közzététele

Avtv. 19. (2) „Az (1) bekezdésben meghatározott szervek rendszeresen elektronikusan vagy más módon közzéteszik, továbbá erre irányuló igény esetén a 20. § rendelkezései szerint hozzáférhetővé teszik a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb - így különösen a hatáskörükre, illetékességükre, szervezeti felépítésükre, szakmai tevékenységükre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokukban lévő adatfajtákra és a működésükről szóló jogszabályokra, valamint a gazdálkodásukra vonatkozó - adatokat.” A tájékoztatás módját, a vonatkozó adatok körét jogszabály is megállapíthatja.

Az Avtv. példalózó jelleggel felsorolja azokat az adatokat, amelyeket közzé kell tenniük a kötelezetteknek. Utal arra, hogy jogszabály meghatározhatja a kötelezően közzéteendő adatokat. Ilyen az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet 157/D. §-a és a rendelet 22. melléklete, amely meghatározza a közfeladatot ellátó szervek kötelezően közzéteendő közérdekű adatfajtaikat, melyeket a honlapon és/vagy egyéb, a nyilvánosság számára elérhető módon közzé kell tenni, és meghatározott rendszerességgel frissíteni kell.

A közzététel hagyományos módja számos lehet: az erre köteles szerv az általa szerkesztett időszak kiadványok, közkönyvtárak részére átadott kötetek, beszámolók, prospektusok útján juttathatja el a nyilvánossághoz a közérdekű adatokat. A mai technikai viszonyok között azonban kézenfekvő és költségkímélő élni az elektronikus közzététel lehetőségével. A törvényi rendelkezés szerint a tájékoztatás módját és a vonatkozó adatok körét jogszabály állapítja meg. Az elektronikus

információszabadság törvényi szabályozásának célja az, hogy pontosan meghatározza az elektronikus közzététel kötelezettségének tartalmát.

A törvény elősegíti, hogy a meghatározott közérdekű adatokat elektronikus úton, bárki személyazonosítás és adatigénylési eljárás nélkül, folyamatosan és díjmentesen elérhesse. A törvény részletesen meghatározza, mely szervezeteknek, mely adatokra vonatkozóan, milyen módon kell tájékoztatást adniuk.

A jogszabály mellékletében meghatározott adatokat (általános közzétételi lista), valamint a szerv vezetője vagy más jogszabály által meghatározott adatokat (egyedi közzétételi lista) – az adatkezelők saját vagy társulásaik által közösen működtetett, illetve egyéb, a törvényben meghatározott központi honlapon – közzé kell tenni, és az adatokat folyamatosan frissíteni kell.

Néhány példa a törvény mellékletéből

I. Szervezeti, személyzeti adatok

	Adat	Frissítés	Megőrzés
1.	A közfeladatot ellátó szerv hivatalos neve, székhelye, postai címe, telefon- és telefaxszáma, elektronikus levélcíme, honlapja, ügyfélszolgálatának elérhetőségei	A változásokat követően azonnal	Az előző állapot törlendő
2.	A közfeladatot ellátó szerv szervezeti felépítése szervezeti egységek megjelölésével, az egyes szervezeti egységek feladatai	A változásokat követően azonnal	Az előző állapot törlendő
3.	A közfeladatot ellátó szerv vezetőinek és az egyes szervezeti egységek vezetőinek neve, beosztása, elérhetősége (telefon- és telefaxszáma, elektronikus levélcím)	A változásokat követően azonnal	Az előző állapot törlendő

II. Tevékenységre, működésre vonatkozó adatok

	Adat	Frissítés	Megőrzés
1.	A közfeladatot ellátó szerv feladatát, hatáskörét és alaptevékenységét meghatározó, a szervezetre vonatkozó alapvető jogszabályok, állami irányítás egyéb jogi eszközei, valamint a szervezeti és működési szabályzat vagy ügyrend hatályos és teljes szövege	A változásokat követően azonnal	Az előző állapot 1 évig archívumban tart.

III. Gazdálkodási adatok

	Adat	Frissítés	Megőrzés
1.	A közfeladatot ellátó szerv éves (elemi) költségvetése, számviteli törvény szerinti beszámolója; a költségvetés végrehajtásáról - a külön jogszabályban meghatározott módon és gyakorisággal - készített beszámolók	A változásokat követően azonnal	A külön jogsz. ban meghatározott ideig.

A Kormány 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendeletében megállapította a közérdekű adatok elektronikus közzétételének részletszabályait, és az egységes közadatkereső rendszer, valamint a központi jegyzék adattartalmát, az adatintegrációra vonatkozó szabályokat.

Az informatikai és hírközlési miniszter 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelete meghatározza a közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákat.

6. A jog gyakorlásának módjai

A közérdekű adatok megismeréséhez való jogot kétféleképp lehet gyakorolni: egyrészt meghatározott közzétételből való informálódással, másrészt egyedi igényléssel. Mint láthattuk, hazánkban mindkét mód párhuzamosan él egymás mellett. Jogszabály kötelezésére, illetve szuverén döntés alapján a szervek biztosítják a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását, külön adatigénylési eljárás nélkül, folyamatos, díjmentes közzététellel – az előző fejezetben meghatározott módon. Amennyiben az ily módon közzétettek között nincs a polgárt érdeklő információ, akkor az adatkezelőhöz fordulhat. Természetesen senki nem köteles a közzétett adatok vizsgálatára, így az igénylőnek nincs ilyen előzetes kötelezettsége, de gyorsasága miatt mégis célszerűbb az igénylés helyett kutatni.

„A közérdekű adat megismerése iránt bárki – szóban, írásban vagy elektronikus úton – igényt nyújthat be.”²¹ E rendelkezés alapján bárki, akár jogképességgel nem rendelkező személy vagy szervezet is, lényegében bármilyen módon igényelheti a közérdekű adatot. Az adatkezelő pedig ezt az igényt bármilyen – az igénylő által kért – módon köteles teljesíteni, a lehető legrövidebb idő, de legfeljebb 15 nap alatt. Az igény elutasításáról viszont legfeljebb 8 napon belül – indoklással – értesíteni kell az igénylőt.

Ha nem teljesítik az igényt (elutasítják, vagy nem reagálnak 15 napon belül), a következő jogérvényesítési eszközök állnak rendelkezésre:

²¹ Avtv. 20. § (1) bekezdés

Az igénylő az adatvédelmi biztoshoz fordulhat, ha véleménye szerint jogsérelem érte, vagy annak közvetlen veszélye fennáll – kivéve, ha az adott ügyben bírósági eljárás van folyamatban. Az adatvédelmi biztos ajánlást bocsáthat ki, tájékoztathatja a nyilvánosságot a jogsértésekről, az adat minősítésének megváltoztatására, megszüntetésére szólíthat fel. A bejelentőt a közérdekű bejelentővel azonos védelem illeti meg. „Aki közérdekű bejelentés miatt a bejelentővel szemben hátrányos intézkedést tesz, vétséget követ el, és két évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.”²²

Az adatigénylő, ha a közérdekű adatra vonatkozó igényét nem teljesítik, bírósághoz is fordulhat. A soron kívüli és szintén illetékmentes²³ eljárásban a bíróság kötelezheti az adatkezelőt a közérdekű adat közlésére. Az eljárás megindítására nyitva álló határidő az adat kiadásának megtagadástól illetve a teljesítési határidő eredménytelen elteltétől számított 30 nap.

Büntetőeljárás indulhat akkor, ha a kötelezett a tájékoztatási kötelezettségének nem tesz eleget, ha a közérdekű adatot hozzáférhetetlenné teszi vagy meghamisítja, illetve a hamis vagy meghamisított közérdekű adatot teszi közzé vagy hozzáférhetővé. A vétség két évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő. Jogtalan haszonszerzés céljából elkövetés esetén a büntetés büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés. Az Eitv. által előírt közzétételi kötelezettség elmulasztása is e körbe tartozik. A büntetőeljárás a Be. általános szabályai szerint zajlik le. A büntetőeljárás rendszerint az igénylő feljelentése alapján indul meg, de érdekes gyakorlati kérdést vet fel a Be. 171. § (2) bekezdése, mely kimondja, hogy „... a hivatalos személy ... köteles a hatáskörében tudomására jutott bűncselekményt ... feljelenteni.” A Btk. 137. § 1. pontja szerint hivatalos személy – többek között – a bíró és az adatvédelmi biztos is. Mivel, aki az Avtv. alapján bírósághoz fordul a közérdekű adat kiadása iránt, vagy az adatvédelmi biztoshoz fordul panaszával, az rendszerint

²² Btk. 257. §

²³ Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. tv. 57. § (1) bekezdés o) pontja.

azért teszi, mert a kötelezett a tájékoztatási kötelezettségének nem tesz eleget, tehát megvalósul a Btk. Különös Részének tényállása, így a bíróságnak és az adatvédelmi biztosnak hivatalból fel kell jelentenie az általa elmarasztalt szerv képviselőjét...Ilyen esetről nincs tudomásom.

Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet (Szabs. r.) 26. § alapján aki „az érintettet ... a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogának gyakorlásában akadályozza, hatvanezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.” A szabálysértési eljárás lefolytatására a települési jegyzőnek van hatásköre.²⁴

Vajon a sérelmet szenvedett személynek melyik jogorvoslati eszközt célszerű választania? A hatályos szabályozás ugyanis a választást a polgárra bízta, a választás viszont – az alábbi táblázattal szemlélítve – kellő informáltság hiányában nem is olyan könnyű:

	Adatvédelmi biztos eljárása	Bírósági eljárás	Büntetőeljárás	Szabálysértési eljárás
Jogszabály hivatkozás	Avtv. 23-27. §§	Avtv. 21. §	Btk. 177/B. §	Szabs. r. 26. §
Bizonyítási teher	Adatkezelőé	Adatkezelőé (de a tényállás bizonyítása a felperesé)	Adatkezelőé (de a vád bizonyítása a vádlóé)	Adatkezelőé (de a tényállás bizonyítása a jegyzőé)
Közérdekű bejelentő védelme	Megilleti	Nem illeti meg	Nem illeti meg, de kérheti adatainak zárt kezelését	Nem illeti meg, de kérheti adatainak zárt kezelését
Alkalmazható szankciók	Ajánlás, nyilvánosságra hozatal	Közérdekű adat közlésére kötelezés	2 ill. 3 év szabadságvesztés, közérdekű munka, pénzbüntetés	60.000 Ft-ig terjedő pénzbírság.
Határidő a jogorvoslati kérelemre	Nincs	30 nap	3 év	6 hónap
Eljárási határidő	Nincs	Soronkívüliség	Nyomozás: legfeljebb 2 év	30, legfeljebb 60 nap.
Eljárási költség	Illetékmentes	Illetékmentes	Illetékmentes	Illetékmentes

²⁴ A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. tv. 32. § (1) bekezdés.

A polgár, ha az adatvédelmi biztoshoz fordul, akkor adatai titkosak maradnak, és – bár a törvény nem ír elő határidőt – mégis viszonylag gyors, professzionális eljárást kap. Nem kell személyesen megjelennie sehol, ellenben az adatvédelmi biztos ajánlása nem kötelező az adatkezelőre, és ha nem teljesíti a szerv önként a kérést, akkor a polgár kicsúszhat a 30 napos perindítási határidőből.

Ha bírósághoz fordul, akkor már nem fordulhat többé ugyanazon ügyben az adatvédelmi biztoshoz, nem illeti meg személyét semmilyen védelem, a tárgyaláson személyesen meg kell jelennie, és az eljárás befejezésének határideje is bizonytalan. Viszont a bíróság ténylegesen kötelezheti a szervet, és végrehajthatja a közérdekű adat kiadását.

Büntetőeljárás indítása esetén kérheti adatainak zárt kezelését, de a személyes megjelenéstől és a procedúrától ez nem óvja meg a feljelentőt. Az ügy hónapokig, de évekig is elhúzódhat, és az esetleges marasztaló ítélet sem jelenti azt, hogy megkapja a kért adatokat a feljelentő, ugyanis a büntetőbíróság nem kötelezheti az adatkezelőt az adat kiadására.

Szabálysértési eljárást csak kisebb súlyú jogsértés esetén lehet indítani, lényeges eredményt azonban a lefolytatásától nem lehet remélni.

7. Az Igazságügyi Minisztérium gyakorlata

Dolgozatom e fejezetének megírásához röviden megvizsgáltam az összes minisztérium honlapját. Kiválasztottam azt a három minisztériumot, ahol az elsődleges szemrevételezés alapján vélhetően a legtöbb hiányosságot lehet majd megállapítani. Ezek a Belügyminisztérium, a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium, valamint az Igazságügyi Minisztérium. Csak egy példa: mindhárom szervnél alapvető hiányosság, hogy a honlapjukon nincs „közérdekű adatok” menü, annak ellenére, hogy „a közzétételi listák által előírt adatokat tartalmazó jegyzékre vagy felületre mutató hivatkozást ... jól látható módon kell elhelyezni, «közérdekű adatok» elnevezéssel.”²⁵ Mindhárom minisztérium egyedi közérdekű adatigénylésre való reakcióját

²⁵ A közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról szóló 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet 2. § (1) bekezdés.

is vizsgáltam. Bár a részletes vizsgálatot csak az Igazságügyi Minisztériumnál szándékoztam elvégezni, de felkészülve arra a lehetőségre is, hogy esetleg semmilyen választ nem kapok megkeresésemre – és ezáltal kevés információm lesz a dolgozat megírásához –, mindhárom adatkezelőnek megküldtem e-mailemet, hogy elég adatom legyen a részletes elemzéshez.

Ugyanazon hét kérdést tettem fel mindhárom minisztériumnak e-mail útján 2006. április 5-én. Kérdéseim között szerepel több olyan kérdés is, amely olyan adat kiadására irányul, amelynek az Eitv. alapján már január elsején a honlapon kellett volna lennie. De olyan kérdéseket is feltettem, amelyek közérdekű adatkénti értékelése kérdéses – a reakció viszont érdekes lehet.

A levelemben kért adatok:

- 1. A 305/2005. (XII. 25.) Korm. r. (a továbbiakban R.) 3. § (1) bekezdésben meghatározott közzétételi szabályzatuk.*
- 2. A R. 7. § (1) bekezdésben elrendelt naplózásból származó naplófájl 2006. január 1-jétől a mai napig.*
- 3. A R. 13. § (1) bekezdése szerinti nyilatkozatot a minisztérium megtette-e az IHM felé, ha igen, mikor és milyen tartalommal?*
- 4. A Minisztérium 2001., 2002., 2003., 2004., 2005., 2006. évi költségvetése, számviteli törvény szerinti beszámolója.*
- 5. A Minisztérium 2005. évi vezetők és vezető tisztségviselők illetménye, munkabére, és rendszeres juttatásai, valamint költségtérítésére vonatkozó adatok.*
- 6. A Minisztériumnál folytatott vizsgálatok, ellenőrzések megállapításai.*
- 7. A Minisztérium honlapját üzemeltető céggel kötött szerződés, és a részükre történt kifizetések összege és dátuma.²⁶*

Az első válaszok meglepő módon még aznap megérkeztek elektronikus postafiókomba.

²⁶ A hetedik kérdést a Belügyminisztériumnak írt levél nem tartalmazza, ugyanis a BM maga szerkeszti honlapját.

Az IM Társadalmi Kapcsolatok Főosztálya jelezte, hogy az „adattömeg” beszerzése viszonylag hosszabb időbe fog telni, illetve vannak olyan kérések, melyek nem tartoznak a közérdekű adat fogalmába, és vannak olyanok, amelyek pontosítást igényelnek (pl. ellenőrzések). Még aznap megírt pontosító levelemben jeleztem az IM felé, hogy az ellenőrzéseknél (6. pont) valóban nincs konkrétan meghatározva a pontos adatkör, de ennek csupán az az oka, hogy az Eitv. ugyanilyen megfogalmazással írja elő a közzétételi kötelezettséget. Válaszomban jeleztem még azt is, hogy ha úgy ítélik meg, hogy valamely adat nem közérdekű, úgy 8 napon belül várom az adat kiadásának elutasítását és indokát. Az IM érdemi válaszát a későbbiekben ismertetem.

A BM Sajtó és Kommunikációs Főigazgatóság osztályvezetője szintén az első napon válaszolt. Az 1. pontra reagálva jelezte, hogy a tervek szerint csak április végére készül el a közzétételi szabályzatuk, de akkor szívesen rendelkezésemre bocsátják. A 2. kérésemnek – helyesen – nem tettek eleget, hivatkozva ugyanazon kormányrendelet 7. § (2) bekezdésére, mely szerint „biztosítani kell, hogy a napló tartalmához csak arra feljogosított személyek férhessenek hozzá”. A 3. kérdésre is kaptam választ, miszerint január 10-én megtették a bejelentést az IHM felé, és adatközlőként az osztályvezető úr lett bejelentve. A többi kérdés megválaszolására türelmemet kérték, azzal a megjegyzéssel, hogy hamarosan a honlapon is publikálva lesznek ezek az adatok. Ezen közérdekű adatokat végül – az ígéret ellenére – nem kaptam meg...

Az FVM Kommunikációs Önálló Osztályának és a Jogi és Biztonsági Főosztályának írt e-mailre a minisztérium az Avtv. által előírt 15 napon belül, de az után sem reagált, annak ellenére, hogy a határidő lejártakor külön e-mailben felhívtam figyelmüket a jogsértés lehetséges következményeire...

Az Igazságügyi Minisztérium honlapjának vizsgálata:

Az Igazságügyi Minisztérium honlapja a <http://www.im.hu> címen található. Vizsgálatomat a közzétételi kötelezettséget előíró jogszabályok hatálybalépésének sorrendjében, e jogszabályok szerint haladva végeztem.

Az Avtv. 19. (2) bekezdése alapján már 2003. június 9-től kötelező közzétenni „a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb – így különösen a hatáskörükre, illetékességükre, szervezeti felépítésükre, szakmai tevékenységükre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokukban lévő adatfajtákra és a működésükről szóló jogszabályokra, valamint a gazdálkodásukra vonatkozó – adatokat”. Itt a törvény nem írja elő, hogy e kötelezettségnek elektronikusan kell eleget tenni, de az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30) Korm. rendelet 2004. január 1-jétől alkalmazandó szabálya szerint, a rendelet 22. mellékletében meghatározott adatokat kötelesek közzétenni a minisztériumok. Az IM honlapján – 2006. április 4-től (!) – megtalálható a minisztérium Alapító Okirata, a költségvetési alapokmánya, a 2004. évi költségvetési beszámoló szöveges indokolása. A rendeletben felsorolt többi közzéteendő adatot nem találtam meg a honlapon.

Az Eitv. 2006. január 1-jén lépett hatályba. A törvény elfogadása óta eltelt 9 hónap elég kellett volna legyen ahhoz, hogy mára maradéktalanul teljesüljenek a törvényben előírtak. Főleg a törvény előkészítésében is részt vállaló Igazságügyi Minisztériumnál, hisz a törvény szövegét még hamarabb megismerték, így az adatok előkészítésére megfelelő idő állt rendelkezésre. Különösen igaz ez azon adatokra, melyek közzétételét a tv. hatályba lépése előtt az egy bekezdéssel feljebb idézett kormányrendelet írta elő. Az Eitv. 3. § (6) bekezdése szerint „a honlapon közérthető formában tájékoztatást kell adni a közérdekű adatok egyedi igénylésének szabályairól. A tájékoztatásnak tartalmaznia kell az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségek ismertetését is.” A honlapon e tájékoztatás – egy harmadszintű aloldalon – megvalósul, de a jogorvoslati tájékoztatás hiányzik.

Az Eitv. mellékletében megtalálható közzétételi listán leírt adatkör többsége szerepel a honlapon. Nem található meg viszont az IM működésére vonatkozó alapvető jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei. Nincsenek fenn a honlapon az adatvédelmi nyilvántartásba bejelentendő nyilvántartásoknak az Avtv. 28. §-a szerinti azonosító adatai, az adatbázisok és nyilvántartások jegyzéke, a másolatkészítés költsége –

és ezek archívuma. Hiányzik a már említett, a minisztériumnál végzett alaptevékenységével kapcsolatos vizsgálatok, ellenőrzések nyilvános megállapításai, a feladatellátásának teljesítményével kapcsolatos mutatók, a tevékenységre vonatkozó statisztikai adatgyűjtés eredményei és a közérdekű adatok hasznosításával, felhasználásával, közzétételével kapcsolatos információk – és ezek archívuma. A tv. mellékletének III. fejezete alá tartozó gazdálkodási adatok döntő többsége szintén nem található meg.

A jogalkotás nyilvánossága részben érvényesül. A honlapon megtalálhatók a jogszabálytervezetek, de az egyeztetés állapota, a szakmai indokolások hiányoznak. Az előterjesztések csak egy részénél biztosítja az IM, hogy az érdeklődő az Eitv. 10. § bekezdése szerinti jogát gyakorolja, tehát bárki véleményt nyilváníthat, javaslatot tehet a jogszabályok tervezetével kapcsolatban.

A szintén január 1-jétől hatályos, a közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartamára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról szóló 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet alapján további hiányosságokat lehet megállapítani a minisztériumnál. A rendelet 5. § (2) bekezdésével nem törődve, a vakok és gyengénlátók számára nem olvasható a honlap. Szintén e §-nak nem tesz eleget a honlap szerkesztője azzal, hogy az egységes közadatkereső rendszerre mutató hivatkozást nem helyezte el a honlapon.

A közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról szóló 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet 2. § (1) bekezdése világosan előírja, hogy a „közzétételi listák által előírt adatokat tartalmazó jegyzékre vagy felületre mutató hivatkozást ... jól látható módon kell elhelyezni «közérdekű adatok» elnevezéssel.” A minisztériumi honlapok többségénél ezt a költséget nem igénylő, néhány másodperc alatt véghezvihető módosítást el tudták végezni. Ahol foglalkoztak a kérdéssel, a közzétételi lista szerinti adatokat a rendelet 2. melléklete szerinti közzétételi egységekkel hozták létre. A honlap e minta szerinti kialakítása nem csak a polgárok tájékozódását könnyíti meg (hiszen így

minden szerv honlapján hasonló felépítésben találja meg a közérdekű adatokat), hanem az adatkezelő feladatát is megkönnyíti, nem neki kell kitalálnia az adatok közzétételének struktúráját. Az IM e szabályokat teljes mértékben figyelmen kívül hagyta.

Egyedi adatigénylés az Igazságügyi Minisztériumtól:

Mint már azt feljebb is írtam, az IM Társadalmi Kapcsolatok Főosztálya igényemre jelezte, hogy az „adattömeg” beszerzése viszonylag hosszabb időbe fog telni, illetve vannak olyan kérések, melyek nem tartoznak a közérdekű adat fogalmába, és vannak olyanok, amelyek pontosítást igényelnek (pl. ellenőrzések). Még aznap megírt pontosító levelemben jeleztem az IM felé, hogy az ellenőrzéseknél (6. pont) valóban nincs konkrétan meghatározva a pontos adatkör, de ennek csupán az az oka, hogy az Eitv. ugyanilyen megfogalmazással írja elő a közzétételi kötelezettséget.

Az igénylés benyújtásától számított 15. napon kaptam érdemi választ levelemre. Megkaptam az 1. pontban kért Közzétételi Szabályzatot, illetve annak tervezetét, mert a szabályzatról rendelkező IM utasítás még nem lépett hatályba. A 2. pontban írt igényem teljesítését – a BM válaszlevele kapcsán már említett okból – jogszerűen megtagadták, indokolással. A 3. kérdésemre előadták, hogy az egységes közadat kereső rendszer felé április 12-től, hét naponta küldik az adatokat. A 4-es számú igényem a költségvetésre és a számviteli beszámolóra irányult. Az Eitv. által kötelezően közzéteendő legfrissebb adatokat e-mailben megkaptam, a korábbi évek adataira vonatkozóan pedig jelezték, hogy elektronikus formában nem tudják rendelkezésemre bocsátani, de azokat megtekinthetem, vagy költségtérítés ellenében másolatot kaphatok róla. Az illetményekre vonatkozó 5. kérdésemre azt a választ kaptam, hogy a csatolt beszámoló 34. űrlapja tartalmazza a kért adatokat. A hatodik kérdésemre azt a választ kaptam, hogy a vizsgálatok jegyzőkönyvei nem állnak rendelkezésre elektronikus formátumban, így a fentiek szerint megtekinthetem, vagy másolatot kaphatok róla. A hetedik kérdésemre való válasz – az előző kérdésekre adott válaszok korrektsége után –

meglepett. Arról tájékoztattak, hogy az IM honlapját „üzemeltető NetFórummal két szerződés került aláírásra 2002. február 15-től, mindkettő határozatlan időre”. De azzal az indokkal, hogy egyik összege sem éri el az 5 millió forintot, és így nem kötelezően közzéteendő adat, nem kaptam meg a kifizetett összeget. Azt írták, hogy „a kifizetéseket éves bontásban, kinyomtatott formában” tudják rendelkezésemre bocsátani, „költségtérítés fejében”. A költségtérítés indoka is az volt, hogy nem kötelezően közzéteendő adat (az Avtv.-ban ilyen indok nincs). A részletesebb adatok (melyik hónap, melyik napján mennyi forintot fizettek ki) kiadását pedig megtagadták, mert „nem közérdekűek”. A céggel kötött szerződések kiadását szintén megtagadták, mert „teljes szövege nem közérdekű adat”. Hogy miért ne lenne közérdekű, egyik adatnál sem indokolták – pedig az Avtv. ezt is előírja.

Válaszlevelemben tájékoztattam az ügy előadóját, hogy az adatvédelmi biztos álláspontja szerint „az információszabadság, azaz a közérdekű adatok megismeréséhez való jog egyfelől a polgárok alkotmányos joga, másfelől az adatközlés az állami, önkormányzati, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervek alkotmányos kötelezettsége is. Egyetlen állami szerv sem hivatkozhat arra, hogy a közérdekű adatok szolgáltatása nem tartozik a jogszabályban meghatározott alapfeladatai közé. ... egy alkotmányos jog érvényesülését lehetetlenítené el, ha az állam a közérdekű adatok szolgáltatásával összefüggésben a közléssel (másolás, postázás) kapcsolatban felmerülő költségeken túli költségeket az adatkérőre háríthatná. (185/K/2002)”. Ugyanez vonatkozik a szerződés tartalmára is, melynek átadását szintén elutasították – annak ellenére, hogy a szerződés nyilvános, közérdekű adat – az adatvédelmi biztos tucatnyi ajánlása is ezen az állásponton van. Kértem, jelöljék meg azt a jogszabályt, amely szerint a szerződés tartalma nem közérdekű adat. Mivel a szerződéssel kapcsolatosan az is volt a kifogásuk, hogy szerződés teljes szövege nem közérdekű adat, ezért bemásoltam levelembé az Avtv. 20. § (4) bekezdését, mely szerint „ha a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem

ismerhető adatot is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni”.

E levélre is egy napon belül kaptam választ. Az előadó bevezetőjében tájékoztatott arról, milyen más ügyei miatt nem tud kérésemnek határidőn belül eleget tenni... Az adatigénylések megtagadását pedig részint azzal indokolta, hogy az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 15/A. és 15/B. szakaszai szerint csak az ötmillió forint feletti szerződéseket, és azoknál is csak „a szerződések megnevezését (típusát), tárgyát, a szerződést kötő felek nevét, a szerződés értékét, határozott időre kötött szerződés esetében annak időtartamát, valamint az említett adatok változásait” kell közzétenni. A kérés megtagadásának másik indoka pedig az volt, hogy az Avtv. szerint csak a „személyes adat fogalma alá nem eső” adat lehet közérdekű adat.

Sokadik válaszlevelemben közöltem, hogy az államháztartásról szóló törvény szerint valóban nem kötelezően közzéteendő a szerződés, de ez nem jelenti azt, hogy az Avtv. alapján ne lenne megismerhető. Ezen felül ismét tájékoztattam arról, hogy ha a szerződés tartalmaz meg nem ismerhető adatot, akkor tegye felismerhetetlenné, és úgy szolgáltatassa.

Erre a levelemre csupán válaszként egy kérdést kaptam, hogy mi a véleményem arról, hogy az ügyben kérjük ki az adatvédelmi biztos állásfoglalását?

Válaszomban ezt elutasítottam azzal az indokkal, hogy hasonló ügyben tucatnyi állásfoglalás található meg a biztos honlapján. Tájékoztattam arról is az előadót, hogy egy, az információszabadságról szóló egyetemi pályázathoz szükséges az adat, ha végleg úgy gondolja, hogy nem adja ki a szerződést, akkor írja meg, és ennek tényét rögzítem dolgozatomban. Levelemre válasz már nem érkezett, talán nem elég fontos indok a közérdekű adat kiadására, hogy „csak” egy pályázathoz kell.

Bár az Igazságügy-miniszter úr szerint „az Igazságügyi Minisztérium feladata a jogrendszer alkotmányosságának, egységességének és szakmai színvonalának biztosítása”, a honlap tartalma pont arról tanúskodik, hogy az IM a jogszabályokat figyelmen kívül hagyja, az egységesség követelményével nem törődik, és a szakmai színvonala – legalábbis az

információszabadság kérdésében – sereghajtó. Az egyedi adatigénylések negatív tapasztalata pedig különösen lehangoló.

8. Az országgyűlési biztosok és a bíróságok tevékenysége

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosához és általános helyetteséhez elenyésző számban érkezik beadvány az információszabadság témakörében. Az ilyen ügyeket a biztos vagy átteszi az adatvédelmi biztoshoz, vagy konzultál vele – amennyiben az ügyben más alapjog sérelme dominál. Az OBH 4513/2005. számú ügyben egy, az ORTT eljárását kifogásoló beadvány is csak annyiban tér ki az információszabadságra, hogy megállapítja, a sajtószabadságot elsősorban az állam be nem avatkozása, az információ szabad áramlásának lehetősége biztosítja. A nemzeti és etnikai jogok kisebbségi biztosához hasonlóképp, csak adatvédelmi jogsértésekkel kapcsolatos panaszok érkeznek, információszabadság témájában nem.

Az adatvédelmi biztos a 2005-ös évben 196 információszabadsággal kapcsolatos ügygel foglalkozott. Ez 16 százalékkal több, mint az előző évi, de az összes iktatott ügy mennyiségéhez képest (2350 ügy) kevésnek mondható. Bár a biztos működésének első teljes évében, 1996-ban az 597 ügyből közel 10% volt az információszabadság körébe sorolható, az összes ügy számának rohamos növekedésével együtt nem nő ilyen ütemben a közérdekű adatokkal kapcsolatos beadványok száma.²⁷ Ez leginkább annak köszönhető, hogy a polgárok személyes adataikkal kapcsolatban fordulnak inkább a hivatalhoz.

Az adatvédelmi biztos ajánlásainak az adatkezelők többségében eleget tesznek, bár erről statisztika nem készül. A jelenlegi biztos, Péterfalvi Attila nagy jelentőséget tulajdonít a kommunikációnak, a nyilvánosság erejének. 2005-ben összesen 556 adatvédelmi biztosi nyilatkozat látott napvilágot a médiában, mely jelentős hatással van egyrészt az adatkezelők jogkövető tevékenységére, másrészt a polgárok jogérvényesítő hajlamára. Az egész országra kiterjedő illetékességgel bír,

²⁷ Az adatvédelmi biztos éves beszámolója – Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest, 1995-2005. kiadványai.

jogalkalmazása egységesnek mondható, különös tekintettel arra, hogy ajánlásaiban, állásfoglalásaiban rendszerint hivatkozik korábbi megállapításaira is.

Bár kimutatás arról nem készül,²⁸ milyen ügyforgalmuk van a bíróságoknak az Avtv. 21. § alapján a közérdekű adatok kiadásával kapcsolatban, de a sajtó információi alapján mindösszesen évi néhány tucat ügyről lehet szó. Ebből a Fővárosi Bíróságra évi 10-15 ügy esik. Az Országos Rendőr-főkapitányság adatai szerint a Btk. 177/B. § szerinti visszaélés közérdekű adattal bűncselekmény 2003-ban és 2004-ben két, míg 2005-ben csupán egy esetben vált ismertté.²⁹ A bíróság 2004-ben két főt ítelt el e bűncselekmény elkövetése miatt. A 2005-ös adatok feldolgozása jelenleg még folyamatban van. A Legfőbb Ügyészség kérelmemre elküldött statisztikája³⁰ teljesen más adatokat tartalmaz. Az összes feljelentett cselekmény száma 2003-ban 6, 2004-ben 7, 2005-ben 13. A 26 eljárásból összesen 2004-ben egy ügy végződött vádemeléssel.

A bíróságok hatékonysága kérdésében viszont az adatvédelmi biztoshoz hasonló jó eredményekről sajnos nem lehet beszámolni. A Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) jogvédő szervezet 2004. májusától önkormányzati és rendőri szervekhez fordult, ugyanazon tartalmú, csupán más területre vonatkozó kérelmeikben az iránt informálódtak, hogy az adott szerv illetékességi területén hol és milyen térfigyelő kamerákat alkalmaznak. Azok ellen a szervezetek ellen, amelyek megtagadták az adatszolgáltatást, bírósághoz fordultak. A több bírósághoz, több adatkezelő ellen, ugyanazon adatkörre vonatkozó adatok kiadására benyújtott keresetek sorsa meglepően különbözően alakult.

2004. november 11-én a TASZ pert indított a székesfehérvári önkormányzat ellen. A Székesfehérvári Városi Bíróság bő egy hónap alatt döntött az ügyben, és a kérelemnek helyt adott, az önkormányzatot és a városgondnokságot egyetemlegesen kötelezte a kért adatok kiadására.

²⁸ Mind az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala, a Fővárosi Bíróság, mind a Pesti Központi Kerületi Bíróság sem tudott egyedi kérésre sem adatot szolgáltatni.

²⁹ Forrás: http://www.rendorseg.hu/data/41697/bcs_k_1996_2005.pdf

³⁰ Forrás: Az Egységes Rendőrségi és Ügyészségi Bűnügyi statisztika (ERÜBS) adatállománya

A 2004. november 29-én a TASZ által a BRFK ellen a Pesti Központi Kerületi Bíróságon (PKKB) benyújtott, az Avtv. 21. §-a alapján soron kívüliséget élvező per – az ügy ide-oda tologatása után – első fokon 2006. január 9-én (!) ért véget. A kereseti kérelmet a bíróság elutasította.

Ugyanezen bíróság – az újpesti önkormányzat ellen – egy 2004. október 28-án beadott keresetnek 2005. február 17-én ítéletével helyt adott. Igaz, más bírói tanács előtt.

A 2005. április elsején, szintén a PKKB által érkeztetett, ugyanezen igényeket megjelölő – csak most a Fővárosi Önkormányzat városrendészeti bizottsága elleni – keresetre a bíróság a TASZ-t végzésben szólította fel, hogy igazolja jogképességét, annak ellenére, hogy az Avtv. 21. § (4) bekezdése alapján fél lehet az is, akinek egyébként nincs perbeli jogképessége.³¹

A bíróságok információszabadság ügyekkel kapcsolatos pervitele, és az eljárások eredménye esetleges, amely a jogbiztonságot nem segíti.

9. Javaslat az alapjog hatékonyabb érvényesítésére, összegzés

A közel másfél évtizede hatályban lévő Avtv. és a friss Eitv. gyakorlati alkalmazásával tehát komoly gondok vannak. És ebben nem a jogszabályok a hibásak, hanem a gyakorlat. Kérdés, ha a bíróságok gyakorlata ilyen ellentmondó, akkor egy pár fős önkormányzat ügyintézőjétől hogyan lehet elvárni a helyes döntést e kérdésekben...

Mindenekelőtt az adatvédelem-információszabadság témakörét szerencsés lenne minden jogi és államigazgatási karon, valamint a közigazgatási alap- és szakvizsgára felkészítő tanfolyamon kiemelt figyelemmel oktatni. Legalább a közigazgatásba frissen bekerülő szakemberek ismerjék a kötelezettségeket. Természetesen a folyamatos oktatási kötelezettség előírása lenne a leghatékonyabb a gyakorlat számára.

³¹ Baltay Levente – Dénes Balázs: Információszabadság-perék. Fundamentum, 2005. 3. szám, 171-175. o., valamint további részletek a TASZ honlapján: www.tasz.hu

Az Avtv. 31/A. § által előírt adatvédelmi felelősi pozíció betöltésére kötelezettek körét ki kellene egészíteni a közérdekű adatokat is kezelő szervekre azzal, hogy e pozíció betöltésére a szervek társulása közösen is megbízást adhat a megfelelő képesítéssel rendelkező személy részére. Az információszabadság érvényesüléséért e személy lenne a felelős.

Mindenképp megoldásra vár az a fentebb vázolt probléma, miszerint az adatvédelmi biztost és a bíróságot feljelentési kötelezettség terheli, ha közérdekű adat kiadása céljából hozzá fordulnak jogorvoslatért.

Az adatvédelmi biztos minden információszabadsággal kapcsolatos ügyét nyilvánosságra kellene hozni – kizárólag az adatigénylő anonimizálásával. Ezáltal a joggyakorlat könnyebbé és egységesebbé válhat, ráadásul – mivel nem kell a teljes anyagot anonimizálni – ez költségben sem jelentős.

A magyar információszabadsággal kapcsolatos rendelkezések Európa legjobbjai közé tartoznak. Viszont a gyakorlat messze elmarad még azoktól a nyugat-európai országoktól is, ahol a szabályozás nem ilyen korszerű. Bízom benne, hogy az ehhez hasonló pályázatok, az oktatás és más kommunikációs eszközök segítségével az állam átláthatóvá válik, a jogalkalmazás pedig egységessé.

Hivatkozott irodalom

- Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után. Nemzetközi konferencia. Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 1996.
- IHM-IM: TÉZISEK az elektronikus információszabadságról szóló törvényről, valamint a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény módosításáról, Budapest, 2004. július.
- Halmai Gábor: A vélemény szabadság határai, Budapest, Atlantisz 1994.
- Szabó Máté Dániel: Elektronikus információszabadság külföldön. Fundamentum, 2004. 4. szám.
- Code of Conduct concerning public access to Council and Commission documents (93/730/EC).
- Kerekes Zsuzsa: Információszabadság az Európai Unióban. Fundamentum, 2004. 4. szám.
- Könyves Tóth Pál: A nyilvántartás nyilvánossága. Világosság 1992. 11. szám.
- Könyves Tóth Pál: Adatvédelem és információszabadság. Világosság, 1990. 8-9. szám.
- Az adatvédelmi biztos 1995-96, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005. beszámolója, Adatvédelmi Biztos Irodája.
- Baltay Levente – Dénes Balázs: Információszabadság-percek. Fundamentum, 2005. 3. szám.

Egyéb felhasznált irodalom

- Dr. Balogh Zsolt György: Az adatvédelmi törvény fejlesztésének kérdései – Jogtudományi Közlöny, 1997. június.
- Dr. Szabó Endre: Az adatvédelmi biztos első féléves tevékenysége – Infokommunikáció és jog, 2004. 2. szám.
- Az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet tanulmánya az információs szabadságról – Informatikai és Hírközlési Minisztérium, 2004.
- BVerfGE – Volkszählung, Infofilia, Budapest, 1991.
- Dr. Jóri András: „Teljes az összhang?” Az adatvédelmi törvény módosításáról – Cég és jog, 2003. 12. szám.
- Dr. Jóri András: Az adatvédelmi törvény újabb módosításáról – Infokommunikáció és jog, 2005. 4. szám.
- Dr. Jóri András: Adatvédelmi kézikönyv – Osiris Kiadó, Budapest, 2005.

Privacy Policy Online Services

2120 Dunakeszi, Csillag u. 10.

Telefon: 06.20.444.3999

Honlap: <http://www.ppos.hu>



A PRIVACY POLICY ONLINE SERVICES (PPOS) BEMUTAKOZÓJA

Szíves figyelmükbe ajánljuk adatvédelemmel és információszabadsággal kapcsolatos szolgáltatásainkat.

KIK AZ ÖNÖK SEGÍTŐI?

Dr. Kulcsár Zoltán jogász, informatikus mérnök, adatvédelmi szakértő és
Deák Andrea belső folyamat kontrolller.

MIBEN SEGÍTÜNK ÖNÖKNEK?

- ✔ **Adatvédelmi tanácsadást** nyújtunk;
- ✔ Kialakítjuk adatvédelmi politikájukat, elkészítjük **adatkezelési tájékoztatójukat**;
- ✔ Elkészítjük az **adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzatukat**;
- ✔ Bejelentjük adatkezeléseiket az **Adatvédelmi Biztos nyilvántartásába**;
- ✔ Betöltjük cégénél az **adatvédelmi felelős** pozíciót;
- ✔ Adatvédelmi **oktatást** tartunk alkalmazottaik részére;
- ✔ **Auditáljuk** cégük adatkezeléseit, és megfelelőségéről **tanúsítványt** adunk.

VÁLOGATOTT ÜGYFELEINK:

Bayer Gyógyszergyár, Budavár Tours, Hírek Média Kft., Hírlevélgyár.hu, IKEA Lakberendezési Kft., Kartago Tours, Milton Oktatásszervező Kft., Porsche Hungária, Rapp Collins, Unicomm - United Telecomm Távközlési Szolgáltató, Sanoma Budapest Kiadói Zrt., SMSnet Kft., Trefort Chat.

ÖNKORMÁNYZATI REFERENCIÁK:

Ajak, Bük, Dunaharaszti, Bp. Erzsébetváros, Kétújfalu Körjegyzőség, Komárom, Kozármisleny, Mór, Pálmonostora, Úllő.

Adatvédelemmel, információszabadsággal kapcsolatos kérdése esetén forduljon hozzám bizalommal:

Dr. Kulcsár Zoltán

Privacy Policy Online Services
2120 Dunakeszi, Csillag u. 10.
Tel./fax: 06.27.631.764
Mobil: 06.20.444.3999
Honlap: <http://ppos.hu>
E-mail: kulcsar.zoltan@ppos.hu