

KIVERT BIZTOSÍTÉK? - A DÖNTÉS MEGALAPOZÁSÁT
SZOLGÁLÓ ADATOK NYILVÁNOSSÁGA

JELIGE: SABIER

2011

Tartalomjegyzék

1. Bevezető gondolatok.....	3
2. Az információs jogokról, kiemelten az információs szabadságról	5
2.1. Történeti visszatekintés	5
2.2. Alapjogi gyökerek avagy „a tyúk vagy a tojás” dilemma	6
2.3. Az információs hatalommegosztás mint alapvető követelmény.....	8
2.4. Fogalmi meghatározás és/vagy tartalmi körülírás az információs szabadságról	9
2.4.1. Jogosultság	9
2.4.2. Megismerhető adatok.....	9
2.5. A válasz: létezik - a döntés megalapozását szolgáló iratok nyilvánossága	11
2.5.1. Válaszok és a 12/2004. (IV.7.) Alkotmánybírósági Határozat elemzése	11
2.5.2. Kitüntetett alkotmányos védelem.....	12
2.5.3. Közigazgatási szempontok vizsgálata	14
3. Közérdekű adat igénylése és az elektronikus közzététel.....	17
3.1. Ki, hogyan, mit és mit nem igényelhet ma, illetve január 1-jétől?	17
3.2. Az elektronikus információs szabadság - kötelező közzététel	19
4. A döntés megalapozását szolgáló iratok a gyakorlatban.....	19
4.1. Titkos belső munkaanyag vagy nyilvános törvényjavaslat?.....	19
4.1.1. A jogalkotás nyilvánossága közügy	19
4.1.2. A tények	20
4.1.3. Pertörténet	20
4.1.4. A bírói döntések rekonstrukciója	22
4.1.5. A bírói döntés kritikája	22
4.2. Amikor a bíróság szerint sem szabad az üzleti titokra hivatkozni	23
4.2.1. Az ügy tényei	23
4.2.2. Az ellentételezésről röviden.....	23
4.2.3. Az első fokú döntés bemutatása	24
4.2.4. A fellebbezés és a másodfokú döntés bemutatása.....	25
4.2.5. Az ügy információs jogi jelentősége	27
4.3. Konklúzió	27
5. Egy közösség, sokféle szabályozás - vagy mégsem?.....	27
5.1. Az Európai Unió határain belül	28
5.1.1. ”... a döntéseket a lehető legnyilvánosabban [...] hozzák meg „.....	28
5.1.2. Az Unió joggyakorlat eredményei	29
5.1.3. Unió statisztikák.....	30
5.2. Északról indulva.....	31
5.3. A német állami döntések megalapozását szolgáló iratok jogi helyzete	32
5.4. Ahol még nincs, de valószínűleg lesz - Lengyelország.....	33
6. A Föld másik oldalán	35
6.1. Hogyan lehet dokumentum kivételes?.....	35
6.2. A közérdekűség kritériumai.....	36
8. Irodalomjegyzék	40
8.1. Szakirodalom és egyéb források jegyzéke.....	40
8.2. Hivatkozott jogforrások és jogesetek jegyzéke.....	41

1. Bevezető gondolatok

„Óriási hiba adatok nélkül elméletet alkotni”¹

Az idézet Sir Arthur Conan Doyle, az ismert detektív, Sherlock Holmes alakjának megalkotója tollából származik. Manapság azonban hiba volna azt feltételeznünk, hogy adatokra, információra csupán a detektíveknek, nyomozóknak van szükségük és igényük. Máig vitatottan, ám többek által alátámasztottan és igazoltan „a tökéletes világ ma csak információs társadalomként képzelhető el”,² így nemcsak az aktív társadalmi részvétel, hanem mindennapi életünk is igényli, sőt megköveteli a tudatos információs önrendelkezés megvalósulását, annak minden pólusának, „szeletének”³ érvényre jutását és juttatását.

Miért aktuális és figyelemre méltó az információs jogok kérdésköre ma Magyarországon? A 2012. január 1-jétől hatályba lépő 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról,⁴ mely sok elemében ragaszkodik a mostani törvényi szabályozásokhoz - a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló szakaszaiban is néhány lényegi változtatással és a 2005. évi XC. az elektronikus információszabadságról szóló törvény szabályozásához igazodva -, számos rendelkezése feltehetően megváltoztathatja majd a joggyakorlatot. Továbbá nemcsak a törvényhozás legújabb termékei, hanem a közelmúlt növekvő számú jogvitáinak is alapját képezik a közérdekű adat megismerésére irányuló igények.

A döntés megalapozását szolgáló iratok nyilvánossága tekintetében egyezést mutat az új törvény a hatályos 1992. évi a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény (a továbbiakban Avtv.) adott rendelkezéseivel, ám jövő évtől megváltozik a közérdekű adat törvényi fogalma, valamint úgynevezett közérdekűségi tesztet vezet be a jogalkotó ezen irat döntési folyamat lezárása előtti megismerésére vonatkozó igény elbírálásakor. Ma az Avtv. 19/A. § szakaszának bekezdései számos kérdést vetnek fel a gyakorlatban, s valószínűleg a 2011. évi CXII. 27. § - a is hasonló dilemmákat okoz majd a jövőben.

¹ Sir Arthur Conan Doyle: *The Adventures of Sherlock Holmes* című regényéből (saját fordítás). Az eredeti mondat angolul: 'It is a capital mistake theorize before one has data.' London, 1892, George Newnes, 5. p.

² Majtényi László: *Az információs szabadságok, adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága*, Budapest, 2006, Complex Kiadó Jogi és üzleti Tartalomszolgáltató Kft. 39. p.

³ Szabó Máté Dániel: *Az alapjogok információs jogi rétege*. In: Jogi tanulmányok 2010. Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából. ELTE ÁJK, Budapest, 2010. I. kötet 105-102. oldal

⁴ Magyar Közlöny 2011. évi 88. szám, 2011. június 26. 25449 – 25485. oldalak

Hol húzódik a határ a döntés megalapozását szolgáló irat bizalmas volta és a közérdekű valamint a közérdekből nyilvános adatok között? Meddig indokolhatja a nyilvánosság korlátozása az állami szervek, hatóságok befolyásmentes működésének érdekét?

Dolgozatomban törekszem arra, hogy a teljesség igénye nélkül összevegyem az információszabadság, kiemelten a döntés megalapozását szolgáló adatok területén eddig létrejött tudományos eredményeket, elismert és ismert szakemberek, hatóságok és döntéshozók állásfoglalásait. A feldolgozott problémakör elméleti és empirikus vizsgálata során a hatályos szabályozáson túl a joggyakorlatban precedens értékű bírósági döntések, az Alkotmánybíróság határozatai, adatvédelmi biztosok ajánlásai és beszámolóit is helyet kaptak, hiszen a tudatos jogkövetés csupán úgy lehetséges, ha ismerjük a jogosultság és a jogszabály - ombudsmani és bírósági - értelmezését is. Külföldi államok vonatkozó jogszabályainak önálló feldolgozása során rávilágítok a hasonlóságokra és eltérésekre, hiszen célom kiemelni azt, hogy nehéz feladat azt a kényes egyensúlyt megtalálni és megtartani, ami a nyilvánosság és annak korlátozhatósága között kívánatos. Következtetéseim egyértelműen tükrözik, hogy a döntés megalapozását szolgáló adat fogalomköre és szabályozása komplex megítélést feltételez, s nemcsak a magyar jogalkalmazónak okoz esetről esetre fejtörést.

2. Az információs jogokról, kiemelten az információs szabadságról

A személyes adatok védelme egyre nagyobb szerepet kap világszerte a tudatos állampolgár információs önrendelkezésében, mely az információs jogok csupán egyik, ám annál lényegesebb kategóriáját adja. A közérdekű adatok megismerésének joga, mely az információs jogok másik halmazaként értelmezhető, talán nem kap hasonló tiszteletet, ám alkotmányos alapjogként megérdemli a „díszkivilágítást”.⁵ Az információs szabadság – mint nem korlátozhatatlan alkotmányos alapjog - a jogállamiság egyik garanciája, hiszen a közhatalom nyílt és átlátható működését hivatott biztosítani.

2.1. Történeti visszatekintés

Az információs jogok, így a közérdekű adatok nyilvánosságának igénye sem korunk újdonsága. Az államot, kiemelten annak szervezetét és vezetését, valamint pénzügyeit és hadügyeit érintő információk iránti igény első megjelenésének a XVII. századi Anglia volt tanúja. Sir Thomas Wentworth, Strafford grófja Károly király kegyetlen módszereiről hírhedt, ám legokosabb tanácsadója volt, akit halálbüntetéssel sújtották, s 1641 májusában fejezték le. Egyes források szerint⁶ a „Zsarnok Fekete Tom” gúnynévvel illetett gróf a nemzet sérelmeinek bűnbakja lett, a skótok ellen vezetett sikertelen háború, az 1640. évi Rövid Parlament, majd Hosszú Parlament időszakában játszott szerepe miatt. Azzal vádolták, hogy bátorította a királyt az angol sereg felhasználására országon belüli ellenségei ellen. A nép és az ellenzéki képviselők jogos igénnyel érezték fontosnak, hogy megtudhassák azt, hogy ki, miért és milyen befolyással bír a király, s így közvetlenül az ország helyzetére, mintegy kezdetleges információs szabadság iránti igény.

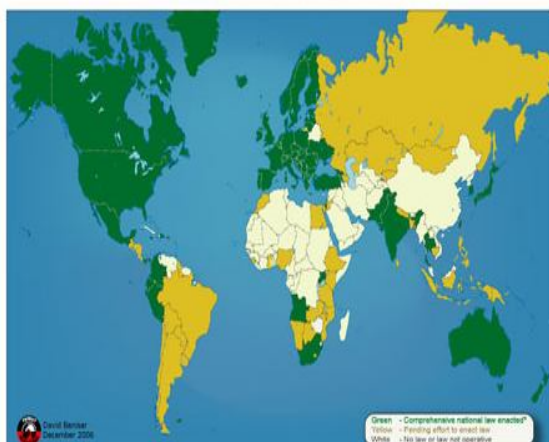
A felvilágosodás eszméiből táplálkozó információs szabadság első törvényi megjelenése az 1766-os svéd sajtószabadság-törvényben található. Minden svédnek joga van a hivatalos iratok megismeréséhez, kivéve, ha azt más törvény államtitoknak minősítette.

Az 1789 augusztusában a francia nemzetgyűlés által elfogadott Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatának XIV. és XV. pontja deklarálja, hogy a polgárok személyesen, vagy képviselőik útján nyomon követhetik az általuk befizetett adó, hozzájárulás, közpénzek felhasználását, és jogosultak a közigazgatásban dolgozó tisztviselőket számadásra vonni.

⁵ Trócsányi Sára: Több fényt! In: Javorniczky István és Majtényi László (szerk.): *Adatörzségen, Történetek a Tüköry utcából*, 1999, Emberi Jogi Információs és Dokumentációs Központ, 36. p.

⁶ David Plant: *Biography of the Earl of Strafford*, British Civil Wars and Commonwealth Website (letöltve: <http://www.british-civil-wars.co.uk/biog/strafford.htm> 2011.VIII.08.)

A több, mint 200 éves jogterület szabályozására alkotott törvények nagy hányada csak az elmúlt 15 év tudatos jogalkotási folyamatainak terméke.



2006⁷



2011⁸

Az elmúlt fél évtized átszínezte a nemzeti információszabadság törvényeket jelölő térképet. A sárgával jelzett országokban a jogalkotási aktus tervezete kész, vagy a kezdeményezés elindult, zölddé pedig akkor változik, ha már hatályos törvény szól az információszabadságról. Markáns változást Oroszország mutat, ott 2010-ben lépett hatályba az információszabadságról szóló törvény, és Kína is az elmúlt 5 év során kodifikálta jogszabályát. Az európai kontinensen már csak Fehéroroszország fehérlik a sötétzöldek között, ami azt jelenti, hogy egyáltalán nincs jogszabály vagy kikényszeríthető rendelkezés e téren. Zöld és sötétzöld szín jelöli azokat az országokat, ahol 2006-ban már volt törvény, ezen államok legtöbbségében szélesebb körű szabályozás alakult ki 2011-re. Világszintű törekvés a kormányzatok, az állami működés nyíltságának előmozdítása.

2.2. Alapjogi gyökerek avagy „a tyúk vagy a tojás” dilemma

Mi volt hamarabb: információszabadság vagy szabad szólás és véleménynyilvánítás? A véleménynyilvánítás, a szólás és a sajtó szabadságának mint egyetemes, kultúrától és nemzettől független szabadságok deklarációi általában hamarabb készültek el, mint az információszabadság törvényi megalkotása - kivétel Svédország, ahol egy időben, 1766-ban - példaként Finnországban 1951-ben, Franciaországban 1978-ban, Hollandiában pedig 1983-ban. A tényleges garanciákkal ellátott jogosultságot deklaráló törvény az Egyesült Államokban fogadtak el először 1966-ban⁹, melyben az információszabadság szűkebben

⁷ <https://www.privacyinternational.org/article/freedom-information-around-world-2006-report> (letöltve: 2011.XI. 4)

⁸ <http://right2info.org/resources/publications/foi-map-by-david-banisar/view> (letöltve: 2011.XI.4.)

⁹ Az Adatvédelmi Biztos honlapján elérhető, az Adatnyilvánosság címszó alatt olvasható szövegből. <http://abiweb.obh.hu/abi/index201.php?menu=infoszab> (letöltve 2011. szeptember 17.)

vett értelme a kormányzati információkhoz történő szabad hozzáférést jelenti, tágabb értelmében szerves és elengedhetetlen részét képezi a szólás szabadságának¹⁰. Az Európa Tanács által 1950-ben aláírt az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikke¹¹ a vélemény és kifejezés szabadságáról kimondja, hogy bárki határookra tekintet nélkül megismerhet, közölhet híreket, tájékozódhat és tájékoztathat, információkat bármilyen kifejezési módon terjeszthet. Az Európai Unióról Szóló Szerződés¹² 6. cikke úgy hivatkozik az Alapjogi Chartára¹³ mint az Unió kötelező erejű garanciáinak, az emberi és alapvető jogoknak gyűjteményére, rendelkezései normatívak, kötelezően alkalmazandóak az eljárások során. A Charta 11. cikke a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadsága fogalmi körén belül mondja ki az információk és eszmék szabad megismerésének és cseréjének lehetőségét bármely hatóság beavatkozása, és országhatárookra tekintet nélkül.

Az információs szabadság a - hazánkban is kötelező érvénnyel bíró - kiemelt nemzetközi emberi jogi dokumentumok legtöbbjében, hatályos Alkotmányunkban és a 2012. január 1-jétől hatályba lépő Alaptörvényben is megtalálható. Miért a szólásszabadság és a véleménynyilvánítás szabadságának jogában tűnik mégis legmarkánsabban elő az információs szabadság „rejtett” rétege? A szólás szabadságának előfeltételeként jelenik meg az információs szabadság követelménye, hiszen a „vélemények piacának” korlátozása az igazság nyilvánosságra jutását korlátozná. Az információs szabadság-funkcióval bíró alapjog magában hordozza az információ szabad megismerésének, cseréjének szabadságát, így az egyén személyének fejlődését is.

Az információs jogok ebben a tekintetben tehát nem elkülönült szabadságok, hanem behálózják az alapjogok rendszerét, azok egy-egy speciális elemeként, egy rétegeként, hiszen „az információs jogok az individuum köré szerveződnek: a megismerő és a szorongatott személyiség köré.”¹⁴ A fejezet kiinduló kérdésre tehát válaszunk az lehet, hogy hibás azt keresnünk, hogy melyik volt hamarabb, hiszen az egyik a másikat magában hordozza. Arra azonban igenlő választ kell adnunk, ha azt keressük, hogy szükséges-e információ birtokában lennünk ahhoz, hogy véleményt alkothassunk valamiről.

¹⁰ James R. Maxiener: *Freedom of Information and the EU Data protection Directive*, Federal Communications Law Journal, 1995, Vol. 48, No. 1, (letöltve: 2011.10.10.)

¹¹ A Magyar Közlöny 2005/152. (XI. 23.) számában közzétett 2005. évi CXXIV. törvény szövege alapján

¹² Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, Az Európai Unióról szóló szerződés, HL C 83., 2010.3.30., 361—366. o.

¹³ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, Hivatalos Lap C 83, 2010. március 30.

¹⁴ Majtényi László: *Az információs szabadságok, adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága*, Budapest. 2006, Complex Kiadó Jogi és üzleti Tartalomszolgáltató Kft. 13. p.

2.3. Az információs hatalommegosztás¹⁵ mint alapvető követelmény

A montesquieu-i tan információs hatalomra történő kiterjesztését és a bürokrácia hatalmi koncentrációjának veszélyét Bibó István már 1947-ben előrevetítette.¹⁶ Az államra vetítve az elméletet - az orwelli Nagy Testvér metafora szerint, a modern társadalmakban figyelő Kis Testvéreket, piaci szereplőket, hatalmasságokat ide nem értve - információs jogi tekintetben megakadályozni szükséges, hogy az igazgatás ne lehessen egyetlen egységként „információs” hatalom, adatok koncentrációja. Gyakorlati példája, hogy korlátozás nélkül használható, általános és egységes személyazonosító jel alkalmazása törvény szerint tilos.¹⁷ Ezt igazolandó, hogy „az információs szabadságjogok közös filozófiája [...], hogy a polgárt átláthatatlanná, az államot pedig átláthatóvá kell tennünk”.¹⁸

„A magyar információs jogokról elérhető angol nyelvű szakirodalom azt az erős benyomást alakítja ki az emberben, hogy e jogok alkotmányos megalapozása kiemelt fontosságú - lényegi építőelemei a Magyar Köztársaságnak”.¹⁹ A hatályos Alkotmány az Alapvető Jogok és Kötelességek fejezetben, az 59. és 61. § - ban, Magyarország Alaptörvénye a Szabadság és Felelősség részben a VI. cikk (2) bekezdésében deklarálja a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot. E két alapjog egymáshoz fűződő viszonya egyensúlyt igényel, egyik feltételezi a másikat, s ez az egyensúly kényes mindaddig, míg az egyik ki nem elégíti a másikat.

A magyarok személyes adataik kezelésével összefüggő érzékenysége - az adatvédelmi biztosok éves beszámolóiból kirajzolódóan - erősebb a közérdekű adatok nyilvánosságára irányuló igénynél. 2008-ban 158,²⁰ 2009-ben szintén 158,²¹ 2010-ben 211²² ügy az információs szabadság kapcsán érkezett az Adatvédelmi Biztos Irodájába, a közérdekű adatok iránti igény és a tudatos állampolgári érdeklődés folyamatos növekedést mutat.

¹⁵ A fogalmat Sólyom László vezette be a magyar szakirodalomba az Adatvédelem és személyiségi jog című munkájában, *Világosság*, 1988. 1. szám

¹⁶ Bibó István: *Az államhatalmak elválasztása egykor és most*, Akadémiai székfoglaló 1947. jan. 13-án

¹⁷ 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról 7. § (2) bekezdés

¹⁸ Majtényi László: *Az információs szabadságok, adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága*, Budapest, 2006, Complex Kiadó Jogi és üzleti Tartalomszolgáltató Kft. 35. p.

¹⁹ Charles D. Raab: *Information Rights in Hungary: Observations on Experience*, In: *The door onto the other side*, Office of the Parliamentary Commissioner for Data Protection and Freedom of Information, 2001, Budapest, (saját fordítás) 197. p.

²⁰ Az Adatvédelmi Biztos beszámolója 2008, Adatvédelmi Biztos Irodája Budapest, 2009 <http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=beszamolok/2008&dok=beszamolok/2008> (letöltve: 2011.VII.20.)

²¹ Az Adatvédelmi Biztos beszámolója 2009, Adatvédelmi Biztos Irodája Budapest, 2010 <http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=beszamolok/2009&dok=beszamolok/2009> (letöltve: 2011.VII.20.)

²² Beszámoló az adatvédelmi biztos 2010. évi tevékenységéről, Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest 2011 http://www.ppos.hu/jogszabalyok_linkek/Adatvedelmi_biztos_beszamoloja_2010.pdf (letöltve 2011.VII.25.)

2.4. Fogalmi meghatározás és/vagy tartalmi körülírás az információszabadságról

Tudománynak akkor nevezhetünk egy rendszerezett tudásanyagot, ha annak szintézise progresszíven képes visszahatni saját tárgyára.²³ Elengedhetetlen tehát az információszabadság definíciójának több szempontbú megközelítése, noha az „a mindenkori államhatalom ellenérdekeltsége miatt, megmaradt lényegében olyannak, amilyennek a 18. század derekán megjelent, kissé homályos, a jog nyelvén pontatlanul megfogalmazott igénynek”.²⁴

2.4.1. Jogosultság

„Az információszabadság – függetlenül az egyes országokban kialakított konkrét szabályoktól – az állam egésze ellenőrizhetőségének (állam)polgári joggá formálását jelenti, vagyis a polgárnak bírósági úton is kikényszeríthető jogát, hogy információt kapjon a közpénzekből működő és közhatalmat gyakorló állami szervek működéséről.”²⁵ Kerekes Zsuzsa megközelítési módja az egyetemes jogosultságra fókuszál, amely célja egy olyan demokratikus ellenőrzési forma gyakorlásának lehetősége, mely adott bárki számára, és az állami tevékenység átláthatóságát szolgálja. A jogosultság korrelatív párja a kötelezettség, így itt állami kötelezettségének tekinthetjük az igényelt adatok biztosítását. A történeti kialakulás során is e tényezők játszották a legfőbb szerepet, ahogyan ott is utaltunk rá.

2.4.2. Megismerhető adatok

„Az alkotmány és a hatályos törvények alapján mindenki jogosult minden olyan adat megismerésére, amely nem más személyes adata, és nem tartozik a törvények által szűk körben meghatározott államtitkok, szolgálati titkok vagy hasonló adatfajták közé (információszabadság).”²⁶

Székely Iván az adatok, a magyar szabályozás szerinti kategorizálására helyezve a hangsúlyt emeli ki a megismeréshez való ugyancsak egyetemes jogosultságot. Egyetemes, hiszen a jelenleg hatályos és az új törvény is a „bárki” szót használja az adott rendelkezésekben, ezzel jelezve, hogy az adat igénylése során nem szabad különbséget

²³ Közigazgatási Jog. 1. *Magyar közigazgatási jog Általános Rész I.* Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási jogi Tanszék, 2011 84. p.

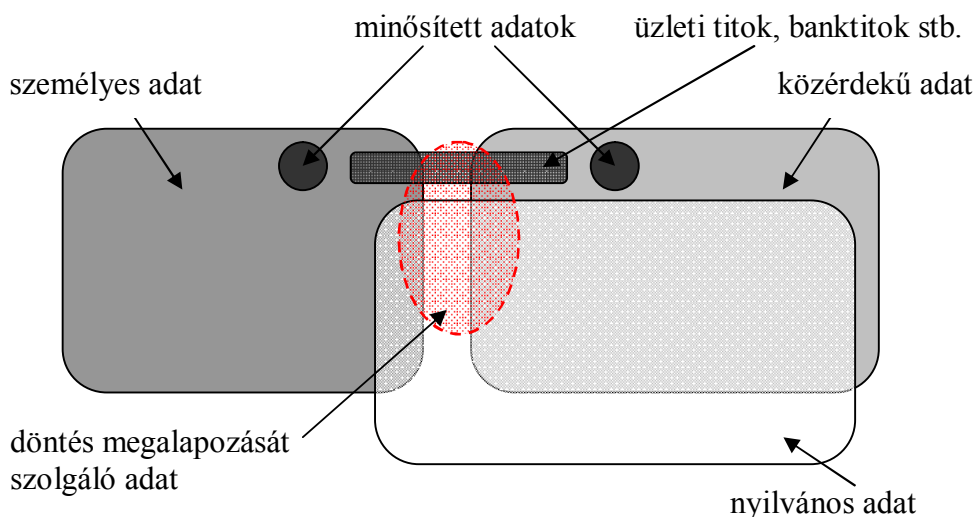
²⁴ Majtényi László: *Az információs szabadságok, adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága*, Budapest, 2005, Complex Kiadó Jogi és üzleti Tartalomszolgáltató Kft. 23. p.

²⁵ Kerekes Zsuzsa: Az információszabadság az ombudsman gyakorlatában, In: *Az odaáttra nyíló ajtó*, Adatvédelmi Biztos Irodája, 2001, Budapest 122. p.

²⁶ Székely Iván: Milyen esetekben és hogyan fordulhatunk az adatvédelmi biztoshoz? In: Javorniczky István és Majtényi László (szerk.): *Adatörésen, Történetek a Tükör utcából*, 1999, Emberi Jogi Információs és Dokumentációs Központ, 13. p.

tenni faj, nemzetiség, anyanyelv - erről külön bekezdésben is rendelkezik -, nem, kor vagy bármilyen más jellemző okán. A hatályos Avtv. értelmező rendelkezéseit is alapul véve, s noha a titokfajták között a hatályos szabályozás szerint nincs hierarchia, célszerű egy szemléletes ábrát készítenünk²⁷ a fogalom gyorsabb átlátásához. A túlzott általánosítást elkerülendő érdemes beilleszteni a döntés megalapozását szolgáló adat halmazát is.

A fogalomban kiemelt adattípusok:



A két legnagyobb halmazt a személyes adatok és a közérdekű adatok adják. Az előbbi főszabály szerint csupán törvény által elrendelt, kis része nyilvános, míg a közérdekű adat esetén lehetővé kell tenni, hogy azokat bárki megismerhesse, ellentétes törvényi rendelkezés hiányában, a nyilvános jelleg azonban itt fogalmi, és nem jogi kategória, egy másik dimenzió. A személyes adat és a közérdekű adat halmaza ma az Avtv. alkalmazási körét tekintve összeérnek, 2012 januárjától fogalmi változások okán már nem fognak, amit a jogszabályok tárgyi hatályának megváltozása eredményez (részleteiben a 3.1. Ki, hogyan, mit és mit nem igényelhet ma, illetve január 1-jétől? című részben). Az adatok titokká minősítése komplex kérdéskör, ám feltüntetésük elengedhetetlenül fontos, hiszen megismerhetőségük korlátozásának arányosnak és szükségesnek kell lennie, törvényben rendelt minősítési eljárás on kell alapulnia. Létezhet és létezik olyan titoknak, illetve minősített adatnak nem minősülő információ, amit senki sem minősít, jogkörénél fogva nincs is felhatalmazása rá, az adat minősége sem indokolja e magas szintű védelmet - így az alapjog megsértését vagy veszélyeztetését sem - mégsem lehet nyilvános?

²⁷ Alapul szolgált az ábrához: Majtényi László: *Az információs szabadságok, adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága*, Budapest, 2006, Complex Kiadó Jogi és üzleti Tartalomszolgáltató Kft. 220-225. p.

2.5. A válasz: létezhet - a döntés megalapozását szolgáló iratok nyilvánossága

A fogalmak pontos meghatározása elengedhetetlen, hiszen tudatosan vagy anélkül, de ezek változásával egy törvény jelentése változhat meg gyökeresen. A svéd „hivatalos dokumentum” kifejezés nem fedi le azokat az előkészítő jellegű, javaslati állapotban lévő iratokat, amelyeket a végső döntés során nem fognak már felhasználni, így információk nagy körét emeli ki a törvény tárgyi hatály alól.²⁸

2.5.1. Válaszok és a 12/2004. (IV.7.) Alkotmánybírósági Határozat elemzése

Hogyan definiálható a döntés megalapozását szolgáló irat? A törvény nem ad fogalmat számunkra a könnyebb eldöntéshez, a mai szabályozást - azóta számos módosítással - az Országgyűlés a 2005. évi XIX. törvénnyel alkotta meg, mely 2005. június 1-jétől hatályos, és nagymértékben az Alkotmánybíróság 12/2004. (IV.7.) határozata nyomán alakította ki, a törvény tartalma és szövege is szorosan követi az alapot szolgáltató határozat álláspontját.

Az indítványozó az Alkotmánybíróságnál a benyújtáskor hatályos Avtv. 19. § (5) rendelkezés,²⁹ melyben a jogalkotó a belső használatra készült, valamint döntés-előkészítéssel összefüggő adat nyilvánosságát korlátozta 20 évre, alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte. Érvelése szerint az Avtv. rendelkezése „gumiklauzula”, erre hivatkozással bármely adat nyilvánossága korlátozható, mely alapjogsérelem, a demokratikus berendezkedés által megkívánt nyilvánosság által biztosított ellenőrzési folyamat megakadályozása. Az Alkotmánybíróság - a törvényt módosítások időközbeni hatályba lépésének okán - az elbíráláskor hatályos normaszöveg alkotmányossági vizsgálatát végezte el, az indítványt megküldte a belügy- és az igazságügyminiszternek, valamint az adatvédelmi biztos állásfoglalását is kérte.

Az indítványt elutasította és hivatalból eljárva állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet az Alkotmánybíróság. Az Avtv. automatikus nyilvánosságot korlátozó rendelkezése alkotmányosan korlátozhatja a kommunikációs alapjogként alkotmányosan deklarált, kitüntetett védelemben részesített információszabadságot, hisz elviselhetetlen adminisztrációs terhet róna a köz szolgálatára

²⁸ David Banisar: Freedom of Information around the world 2006, A global survey of access to government information law, Privacy International, 2006. http://www.freedominfo.org/wp-content/uploads/documents/global_survey2006.pdf 22. p. (letöltve: 2011.IX.14.)

²⁹ Avtv. „19. § (5) (2004.IV.7.): Ha törvény másként nem rendelkezik, a belső használatra készült, valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adat a kezelését követő húsz éven belül nem nyilvános. Kérelemre az adatok megismerését a szerv vezetője e határidőn belül is engedélyezheti.” Ma döntés megalapozását szolgáló adat elnevezéssel szerepel a hatályos Avtv. 19/A. § szerint.

rendelt szervekre, és azok befolyásmentes működését veszélyeztetné a vizsgált jogszabályhely tartalmának megsemmisítése.

Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet mondott ki azért, mert a törvényhozó nem biztosította azon jogállami garanciákat, melyek a vizsgált szakasz alkalmazása esetére lehetővé teszik azon adatok megismerhetőségét, melyek nyilvánosságának korlátozása már indokolatlan. Eszerint van szabályozás ugyan, de a jogszabályi garanciák hiányoznak, ami alkotmányellenes helyzetet idéz elő. Tehát nincs törvényben deklarált biztosíték arra, hogy az alapjog korlátozásának szükségessége és arányossága megállja-e helyét, a közérdekű adat meghatározott indokok alapján eshet a döntés előkészítésével összefüggő irat vagy belső használatú irat fogalmi körébe, s ennek okán nyilvánossága korlátozott, megismerhetősége az adatkezelő szerv vezetőjének mérlegelési jogkörében hozott döntésétől függ.

2.5.2. Kitüntetett alkotmányos védelem

Az Alkotmánybíróság határozatában hangsúlyozta, hogy kommunikációs alapjogként, a véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának egyik feltételeként a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog nem korlátozhatatlan ugyan, de kitüntetett alkotmányos védelmet élvez. Nem abszolút alapjog, s noha az Alkotmány szövege szerint nincs hierarchia az alapjogok között, az Alkotmánybíróság jogértelmezéséből mégis sorrendet lehet felállítani. Az élethez való jog és az emberi méltóság olyan értékek, melyek korlátozhatatlanok. A 30/1992. (V.26.) Alkotmánybírósági Határozat a véleménynyilvánítás szabadságát a kommunikációs alapjogok anyajogaként említi, s ezzel előre vetíti, hogy csak néhány másik joggal szemben kerülhet háttérbe, így kiemelt alkotmányos értéknek tekinthető, így a harmadik lehet a képzeletbeli listán.³⁰

Szubjektív alapjogként az állam kötelessége annak érvényesüléséről gondoskodni. Nem elég tartózkodni megsértésétől, a rá vonatkozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. Alapjog korlátozása csak törvényi felhatalmazáson alapulhat, törvény azonban alapjog lényeges tartalmát nem korlátozhatja, s át kell mennie a szükségesség-arányosság teszten is. Az Alkotmánybíróság döntéséből is kitűnik, hogy a törvény kifejezetten alapjog-korlátozó tartalmat hordoz.

³⁰ A gondolatok elméleti alapjául szolgált dr. Hallók Tamás egyetemi adjunktus szemináriumi előadása. (Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjog III. című tárgy. 2011.X.17., 2011.X.24.)

Előkérdésként felvetődik, hogy az alkotmányosan deklarált alapjogok pozitív jogként foghatók-e fel, és ha igen, akkor tartalmi elemzésük szükséges. Mivel az alkotmány deklarál alapjogokat, alkotmányos értékeket, biztosítani kell tudnia, hogy a jogszabályok kielégítsék annak követelményeit. Az alapjogok csupán meghatározzák más normák tartalmi követelményeit, csupán azokból keletkezik reális és valós jogosultság.

Szabályozásra, mely mindig magában hordozza a korlátozás eseteit, szükség van. Elengedhetetlen szabályozni azokat az eseteket, amikor mindenki ugyanazt a jogát akarja egyszerre, egy helyen gyakorolni, és indokolt akkor is, ha különböző jogok gyakorlása egyszerre egy helyen nem lehetséges, vagyis ha A jog B joggal vagy más alapvető értékkel kerül összeütközésbe. A korlátozás indokai másik alapjog garantálásnak kívánalma - hiszen mindenkit egyenlően illet meg az alkotmányos jog -, valamint általánosságban a közrend és a közérdek, vagy más alkotmányos célok és érdekek. Példaként itt említhető az oly sok visszhangot és vitát gerjesztő szólás szabadságának és az emberi méltóság, becsület összeütközésének helyzete, illetve hogyan gyakorolhatom a szabad mozgáshoz való jogom, ha más pont ott, pont akkor gyakorolja a gyülekezéshez való jogát? Érthető, hogy ha az állam egyszerre két vagy több jogot nem tud védeni, akkor amit fontosabbnak tart az alkotmányos értékrend szerint, azt helyezi előtérbe.

Alkotmányos kötelezettségek, melyek az alapjogok alkotmányos rögzítésével legalább az állam számára deklaráltak, léteznek, még ha nem is tartalmazza kimondva ezen a néven Alkotmányunk. Az információszabadság területén szektorális törvények tartalmazzák azt a közfeladatot ellátó, állami és helyi önkormányzati szerveket érintő kötelezettséget, mely a gyors és pontos tájékoztatást írja elő. Állami beavatkozás ebből következően ott indokolható leginkább, ahol hatalmi helyzetben vannak a jogalanyok.³¹ Nem vitatható, hogy közérdekű adatok igénylésekor nem csekélyebb hatalom, mint maga az állam áll szemben állampolgárával.

A 2/1990. (II.18.) Alkotmánybírósági Határozat, és Sólyom László különvéleménye a szükségesség-arányosság teszt megalkotásával egy olyan rendszert hívott életre az Alkotmánybíróság, mely az alapjogok korlátozása területén egyértelműen vizsgálhatóvá teszi az eseteket. Szükséges a korlátozás akkor, ha másik alapjog vagy szabadság védelme más módon nem érhető el. Arányos a korlátozás akkor, ha az adott cél eléréséhez a legenyhébb eszközzel, azzal arányos mértékben történik, valamint, ha a cél fontossága és

³¹ A kifejtett gondolatsor elméleti alapjául szolgáltak Prof Dr. Habil. Bragyova András előadásai (Miskolci Egyetem, Állam- és jogtudományi Kar, Alkotmányjog III. című tárgy 2011.X.13., 2011.X.20., 2011.X.27.)

az alapjogsérelem súlya is arányban áll egymással. A cél-eszköz viszonyban tehát a korlátozásnak alkotmányosan megengedett és visszakövetkeztethető célra kell irányulnia, arra alkalmas és megengedett eszközzel kell azt megtenni, mely lényeges tartalmat, a jog minimumát nem korlátozhatja. Az alapjogok és a jogi normák viszonyának vizsgálatakor ki kell emelni, hogy akkor lehet szó korlátozásról, ha az állam cselekvése, így például jogalkotás útján történik beavatkozás az alapjog gyakorlásába vagy biztosításába, tehát mindenki számára megismerhető, nyilvános és normatív formában, a lehető kevésbé korlátozó eszközzel a legkevésbé korlátozó mértékig, törvényi formában.

2.5.3. Közigazgatási szempontok vizsgálata

A 12/2004. (IV.7.) Alkotmánybírósági Határozatból kirajzolódik, hogy a döntés-előkészítés miatti korlátozás a döntés meghozatalával az esetek többségében már nem indokolt, nem hátráltatná a köztisztviselői munkát, annak eredményességét, hatékonyságát, befolyásmentességét, sőt elősegíthetné az átlátható, korrupciómentes, kontrollált működését, lehetővé tenné az információk újrahasznosítását.

A határozatban foglalt álláspont szerint a döntéshozatal érdekében indokolt a nyilvánosság korlátozása, azonban az azt követő időre nem, amiben a hatályos szabályozás nem tett különbséget, így indokolatlan alapjog-korlátozást teremtett, ellentétben a mai rendelkezéssel. Mivel az Avtv. nem adja meg azon indokok körét, ami alapján e titkos körbe sorolható az adat, az Alkotmánybíróság szerint a közigazgatási szerv mindennapi munkavégzése, „kényelmi szempontjai” nem elégségesek, szükséges a korlátozás céljának, az adatok körének, és a szükségesség-arányosság teszt meghatározása is.

Az igazgatási folyamatokban, így a közigazgatásban, dogmatikailag állandó tartalmi elemeket különíthetünk el. H. Fayol szerint az igazgatás, szervezés, tervezés, parancsolás, koordinálás és ellenőrzés. L. Gulick és L. Urwick több tényezőre bontva vizsgálta az igazgatás menetét, így állt elő a POSDCORB. A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Közigazgatási Jogi Tanszéke által kialakított álláspont szerint a ciklus elemeit a CITDöVKE³² szerint határozhatjuk meg. Itt az igazgatási kör második eleme az információgyűjtésből áll. Az információgyűjtés az utóbbi megfogalmazásban elkülönült tényezőként jelenik meg, vitathatatlan azonban, hogy a ciklus minden fázisában hasznos és pontos ismeret birtokában kell lennünk. A közigazgatásban dolgozók véleményszabadsága is megkérdőjelezhető, ám törvényi rendelkezés szól ellene.

³² *Közigazgatási Jog. I. Magyar közigazgatási jog Általános Rész I.* Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási jogi Tanszék, 2011 42. p.

Büntetőjogi felelősség terhelheti azt, aki mégis nyomást gyakorolna ily módon a közszolgára, a Büntető Törvénykönyv A közélet tisztasága című részben vesztegetés néven rendeli büntetni a cselekményt. A 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól pedig az alapelvek között mondja ki, hogy „mérlegelési és méltányossági jogkörét” a közigazgatósági hatóság az egyedi eset és a jogalkotó által meghatározott szempontok alapján köteles gyakorolni, továbbá az ügyfél jogait és jogos érdekét csak a közérdek és az ellenérdekű ügyfél védelméhez szükséges mértékben korlátozhatja. Eszerint a nyilvánosság-korlátozás és a mérlegelési jogkör szabadsága alapelvekhez kell, hogy igazodjon, hiszen „az átláthatatlanságot és a hozzáférés megtagadását a közigazgatási szabálytalanság klasszikus példájának tartják.”³³

A határozat soraiból kirajzolódik, hogy a nyilvánosság korlátozásának szükségessége és arányossága akkor garantálható, ha annak tartalmi felülvizsgálata biztosított. A vizsgált jogszabályhely tekintetében csupán formális szempontok felülvizsgálata lehetséges az Avtv. további paragrafusai szerint, így a diszkrecionális jogkörben hozott vezetői döntés indokolatlan és önkényes korlátozást eredményezhet. Az alapjog korlátozása nem függhet a szerv vezetőjének döntésétől, melynek tartalmi felülvizsgálata nem lehetséges.

A döntés-előkészítésével összefüggő vagy belső használatra készült dokumentumok fogalma alá sorolható adatok köre bizonytalan, önkényes is lehet annak meghatározása. Különálló, ám elválaszthatatlan kategóriák, mely utóbbi keletkeztetőjének szándékától függ. Ma döntés megalapozását szolgáló adat elnevezéssel szerepel a törvényben. Az Alkotmánybíróság határozata sem fogalmazza meg, hogy mi lehet döntés megalapozását szolgáló adat, csupán példákat hoz, így belső használatra szánt munkaanyagok, emlékeztetők, tervezetek, vázlatok, javaslatok, a szervezeten belül váltott levelek, általában e körben alkotott iratok.

Nem volt válasz arra a kérdésre, hogy mennyi a nyilvánosság korlátozásának időtartama, noha a törvény években megadta azt. Az adat kezelésétől kezdődik a számítás, azonban a tárolás is adatkezelésnek minősül, így korlátlan a titkos minőségének időtartama, hiszen annak kezdete nem állapítható meg. Ma az adat keletkezésétől kezdhetjük számolni az éveket, ezzel küszöbölve ki az ördögi kört.

³³ Alexander Dix: The influence of Hungarian Freedom of information legislation abroad – The Brandenburg example and experience In: *The door onto the other side*, 2001, Office of the Parliamentary Commissioner for Data Protection and Freedom of Information, Budapest, (saját fordítás) 234. p.

Az Avtv. 19/A. § (1) bekezdése szerint az irat keletkezésétől számított 10 évig - a döntés meghozataláig - nem eshet a nyilvános adat körébe, megismerése nem lehetséges, kivéve, ha azt az adatot kezelő szerv vezetője engedélyezi meghatározott mérlegelési szempontok alapján, ám nem lehet titoknak sem kategorizálni, hiszen nem vonják minősítési eljárás alá. Az évek eltelte után az irat eshet a nyilvános adat kategóriájába, de addig semmiképpen. A nem nyilvános 10 év alatt, a döntés meghozatala után viszont csak akkor utasítható el a megismerése, ha a törvényben rögzített körülmények megvalósulnak, azaz állami, önkormányzati, vagy egyéb közfeladatot ellátó szerv törvényes működése külső befolyásolás veszélye alá esne, szabad döntési lehetőségét befolyásolná, megváltoztatná. Különösen az adatot keletkeztető álláspontját, annak szabad kifejezését rendeli védeni a szabály, hiszen a nyilvánosság veszélyeztethetné azt, noha tudjuk, hogy az alapjogok horizontálisan is érvényesülnek,³⁴ de legalábbis érvényesülniük kellene.

Megismerhetőségét, vagy más szóval nyilvánosságát azonban ekkor is mérlegelés előzi meg, így aggályos lehet a nyilvános adat kategóriájába sorolni, ám értékelendő az a jogalkotói megfogalmazás, mely alapvetően a nyilvánosság előmozdítását célozza, hiszen az elutasíthatóság kritériumait foglalja a törvény szövegébe.

A 2011. évi CXII. az információs önrendelkezésről és az információszabadságról szóló törvény, mely az Avtv.-t váltja fel 2012. január 1-jétől, tovább növeli a problémakör komplexitását. Megváltoztatva a közérdekű adat fogalmát - melyet a következő részben érintek - átírja a döntés megalapozását szolgáló iratról szóló paragrafusokat. A 27. § (5) bekezdése értelmében ugyancsak a kezelő szerv vezetője dönt diszkrecionális jogkörében a döntési folyamat lezárásáig az irat megismerhetőségéről, azonban a „közérdek súlyának” mérlegelésével kell döntését meghoznia. A joggyakorlat és az Alkotmánybíróság gyakorlata is azt mutatja, hogy a közérdek olykor nehezen, máskor könnyen magyarázható fogalom, így valószínűsíthető, hogy a törvény újításainak bevezetésével sem lesznek könnyebben tisztázhatóak a felmerülő, több alapon mérlegelendő helyzetek, az arányosság vizsgálata az egyes jogvitákban.

³⁴ A harmadik személlyel szembeni hatály (die Drittwirkung) alapjául szolgált Prof Dr. Habil. Bragyova András előadása (Miskolci Egyetem, Állam- és jogtudományi Kar, Alkotmányjog III. című tárgy 2011.X.27.)

3. Közérdekű adat igénylése és az elektronikus közzététel

Igénylés és nem kérés. Az adatkérés adatigényléssé történő megváltoztatása Molnár Péter, a magyarországi szólásszabadság egyik úttörő alakjának javaslatára történt meg. A hatályos Avtv. és a 2012-ben hatályba lépő, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény is bizonyos kiegészítések mellett ugyanolyan utat rendel a közérdekű adatok megismerésének. Nem lehet figyelmen kívül hagynunk a 2003-as „Üvegseb program” eredményeit és a 2005. évi XC. törvényt az elektronikus információszabadságról, melyek bizonyos rendelkezései az új törvénybe kerültek lényegi tartalmi változtatás nélkül.

3.1. Ki, hogyan, mit és mit nem igényelhet ma, illetve január 1-jétől?³⁵

Az állami, helyi önkormányzati vagy jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy feladatkörébe tartozó ügyekben köteles elősegíteni a közvélemény gyors és pontos tájékoztatását, tehát lehetővé kell tennie, hogy kezelésében lévő közérdekű és közérdekből nyilvános adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha azt minősítették törvényben foglaltak szerint. Köteles a kezelésében lévő adatot kiadni, nem létező adatot keletkeztetni, például egy listát vagy adatbázist létrehozni, azonban nem. A bárki szó jelentése - fogalmi elemként is - kiterjed minden emberre, csoportjaikra, tekintet nélkül bármely jellemzőjére. Az igénylés történhet szóban, írásban vagy elektronikus úton. A kezelő szerv tudomására jutásától a legrövidebb időn belül, de legfeljebb 15 napon belül kell eleget tenni az igénynek, s a másolás felmerülő költségéről tájékoztatni az igénylőt. Ma az igénylésnek olyan formában és módon kell eleget tenni, ahogy azt az igénylő kéri, de mindig közérthető formában, s a bírósági gyakorlat szerint nem elégséges arra hivatkozni, hogy honlapon vagy más módon már nyilvánosságra hozták az adatot. A megtagadásról indokolással 8 napon belül kell értesítést küldeni. Nem teljesítés esetén az igénylő bírósági úton érvényesítheti jogát az anyagi jogi határidőn - 30 napon - belül, s ekkor a kezelő szerv bizonyítani köteles a megtagadás jogszerűségét. Törvény korlátozhatja adatfajták megjelölésével a megismerhetőséget, például honvédelmi, nemzetbiztonsági érdek és még további négy szempont alapján, melyeket az Avtv. 19 § (3) bekezdése sorol fel.

³⁵ 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról, 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezésről és az információszabadságról rendelkezései alapján

2012-től az eddigiek néhány változtatással alkalmazandóak. A közfeladatot ellátó szerv számára ugyancsak kötelező elérhetővé tennie a közérdekű és közérdekből nyilvános adatot, ám már nem ugyanazt a kategóriát fedi majd le, mint eddig. A közérdekű adat fogalmának megváltoztatásával a szerv vagy személy „a kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett” adatát kell, hogy nyilvánosságra hozza. Ezen a ponton érdemes újra elolvasni a mondatrészt, hiszen a kötőszavaknak igen nagy jelentősége lehet, és el kell választanunk az eltérő jelentéstartalmakat. Az egyik olvasat a konjunktivitást alkalmazva úgy enged következtetni, hogy akkor közérdekű az adat, ha a meghatározott szerv kezelésében van és, vagy a tevékenységére vonatkozik, vagy feladatának ellátása során keletkezett. Ugyanezeket a szavakat úgy is értelmezhetjük, hogy a közérdekűség feltétele egyik ízben az, hogy az adat a szerv kezelésében legyen és tevékenységére vonatkozzon, vagy a másik oldalról, hogy közfeladatának ellátása során keletkezzen, függetlenül attól, hogy saját kezelése alatt áll-e és tevékenységére vonatkozik-e. A jogalkotó nyilvánvalóan a konjunktív értelmezést kívánta deklarálni, mert ennek ellenkezője - egy egyszerű példán át érzékeltetve - a rendelkezés céljával lenne ellentétes. Kisarkított példánkban egy képzeletbeli közigazgatási szerv működése során keletkezik a dokumentum, egy közberuházás építési engedélye. Vitathatatlan, hogy a közfeladat ellátása során keletkezett az adat, így a vagylagos olvasat szerint közérdekű adatnak minősülne - a személyes adatokat leszámítva -, hiszen nem kell megfelelnie annak a követelménynek, hogy a szerv tevékenységére vonatkozzon. Az információszabadság tehát azt célozza, hogy a nyilvánosság által közhatalom felett demokratikus ellenőrzés valósulhasson meg.

Változást hoz az új szabályozás a jelentős terjedelmű vagy nagyszámú adatok megismerhetőségében, itt a határidő egyszer 15 nappal meghosszabbítható, s 15 napos díjfizetési határidőt tűz ezek másolata igénylése esetére, 8 napos a határidő az erről történő tájékoztatásról. Gyökeres változás, hogy az igény teljesíthető a nyilvános forrás megjelölésével is, azaz a kezelő szerv nem köteles például másolati példányt küldeni az igénylőnek, hanem elegendő, ha internetes címet ad meg válaszában. A megtagadás esetén ismét megjelenik a „nagyobb súlyú közérdekek” ütköztetése, azaz mi előnyösebb a köz számára, megismerhetővé tenni az iratot vagy megtagadni azt.

3.2. Az elektronikus információszabadság - kötelező közzététel

2006. január 1-jétől bizonyos szervek kötelezően, mások lehetőség szerint saját vagy központi honlapon a törvényben (a továbbiakban: Eitv.)³⁶ és annak mellékletében meghatározott közzétételi listákon meghatározott adataikat kötelesek közzé tenni a gyors és pontos tájékoztatás kötelezettségével, díjmentesen, folyamatosan frissítve, adatigénylési eljárás és személyazonosítás nélkül, digitális formában bárki számára. 2012-től ezek a kritériumok kiegészülnek korlátozásmentességgel, kinyomtathatósággal, kimásolhatósággal. A mai technológia fejlettség mellett mindennapos szükséglet a digitális hozzáférés lehetősége, ám tiszteletben kell tartani az offline társadalom jogait, igényeit is.

Dolgozatom nem elsődleges célja az információszabadságról szóló törvények bemutatása, ezért a ma és a 2012-től hatályos szabályozás elemzésekor sem törekszem minden részletre kiterjedő vizsgálatra, csupán vázolni kívánom a fennálló és a jövőben kialakulni látszó helyzetet, amennyiben az érinti és szükséges a döntés megalapozását szolgáló irat kérdéskörének vizsgálatakor. Szükségesnek látom ezt, hiszen a precedens értékű jogesetek vizsgálatakor is adatigényléssel összefüggő jogvitákkal állunk szemben.

4. A döntés megalapozását szolgáló iratok a gyakorlatban

4.1. Titkos belső munkaanyag vagy nyilvános törvényjavaslat?³⁷

4.1.1. A jogalkotás nyilvánossága közügy

A jogalkotás nyilvánossága mint a jogállamiság egyik biztosítéka elméleti, gyakorlati szempontból kiemelt szerepet kap az információszabadság tekintetében. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény és a ma hatályos 2010. évi CXXX. évi törvény a jogalkotásról (a továbbiakban: Jat.) is kimondja, hogy a törvények időbeli hatálybalépése csak kihirdetésük után lehetséges. A jogalkotási folyamat során az állampolgárok közreműködnek közvetlenül vagy képviselőik útján, s ezt a társadalmi vita intézménye is biztosította. Ma a jogszabály előkészítője köteles gondoskodni arról, hogy véleményezési jogával élhessen az, akinek törvény kifejezetten jogot biztosít erre. A Jat. 19. § (2) bekezdése szerint külön törvényben leírtak szerint kell gondoskodnia az előkészítőnek, hogy a jogszabály tervezete megismerhető és véleményezhető legyen. A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről 2. § (2) bekezdés szerint az egyeztetések

³⁶ 2005. évi XC. törvény az elektronikus információszabadságról

³⁷ 2.Pf.21.576/2006/7. számú ügy, Fővárosi Ítéltábla

átláthatósága és minél teljesebb nyilvánossága kulcsfontosságú. A társadalmi egyeztetés, a közvetlen egyeztetés és a „stratégiai partnerség” intézménye, valamint a Jat. által bevezetett előzetes és utólagos hatásvizsgálat is a jogalkotás nyilvánosságának lehető legteljesebb biztosítását célozza. Az Eitv. „A törvényalkotás nyilvánossága” részben teszi kötelezővé a törvényjavaslatok és ezekhez kapcsolódó egyéb dokumentumok automatikus közzétételét. A leggyorsabb és legaktuálisabb módja a készülő jogszabályok útjának megfigyelésére az Országgyűlés honlapján Irományok fül alatt elérhető adatbázis, ahol több szempontú keresési lehetőség segítségével is megtalálhatjuk, hogy a keresett javaslat vagy tervezet a jogalkotási folyamat éppen melyik szakaszában jár.

A jogszabályi hierarchia csúcsán álló alaptörvény megalkotásának lépéseit nagy érdeklődés követi, így nemcsak szükséges, de elvárható a nyilvánosság és az állampolgári érdeklődés. A következőkben bemutatott jogesetben azt a billegő határvonalat húzta a bíróság, mely elválasztja egy törvény, itt az új, 2006-ban készített alkotmány tervezetének nyilvános voltát annak titkos, belső munkaanyag minőségétől.

4.1.2. A tények

Az új Alkotmány tervezetének megismerése céljából 2006. július 20-án a Társaság a Szabadságjogokért nevű jogvédő szervezet közérdekű adat igénylése iránti kérelmet nyújtott be az igazságügyi és rendészeti miniszterhez. A miniszter, (a továbbiakban: alperes) a kérelmet elutasította, s válaszában azzal érvelt, hogy az Avtv. rendelkezéseit alapul véve a jogszabály-előkészítő anyag belső használatra készült, valamint döntés-előkészítéssel összefüggő anyag, „a Kormány azon döntésének megalapozását szolgálja, hogy kezdeményezi-e az új Alkotmányról szóló javaslat Országgyűlés elé terjesztését”, s így diszkrecionális jogkörében nem engedélyezi annak megismerését.³⁸

A Társaság a Szabadságjogokért (a továbbiakban: felperes) bírósághoz fordult, s másodfokon a Fővárosi Ítéltábla mondta ki a jogerős ítéletet az ügyben.

4.1.3. Pertörténet

Felperes a tervezet kiadására kérte kötelezni alperest. Érvelésében kifejtette, hogy a törvényalkotás folyamatában elkülönül a miniszteri előterjesztésig tartó és az előterjesztéstől a Kormány általi benyújtásig terjedő szakasz. Mivel alperes jogában áll dönteni az Alkotmányt megváltoztató törvénytervezetek Kormány elé terjesztéséről a

³⁸ IM/HÁT-IV/2006/EGYÉB/393/2.

157/1998. (IX.30.) Kormányrendelet szerint, így a folyamatban önálló döntésnek minősül a miniszteri előterjesztés, így a tervezet nem döntés megalapozását szolgáló irat.

Alperes ellenkérelmében a kereset elutasítását kérte. Álláspontja szerint a törvényalkotás folyamatában döntés akkor születik, ha a Kormány egy törvényjavaslat az Országgyűlés elé terjesztéséről vagy ennek ellenkezőjéről dönt. Ebben a kontextusban döntési jogosultsága a Kormánynak van, a tervezet az előkészítő munka anyaga, ekkor mérlegelés alá esik annak megismerhetősége, így alperes jogszerűen járt el.

Az első fokú bíróság ítéletében kötelezte alperest a tervezet kiadására.

Az ítélet ellen alperes fellebbezett, a per megszüntetését kérte, mert nem a jogszabály által lehetővé tett féllel szemben indították meg a pert, továbbá kérte az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését, az eljárás megismétlését. Kifejtette, hogy alperes az új Alkotmány tervezetének előkészítéséről gondoskodik csupán, mely során szakmai munkaanyag áll elő. A miniszter, itt alperes, a folyamat feladatkörébe tartozó szakaszát azzal zárja le azzal, hogy a tervezetet közigazgatási egyeztetésre bocsátja. Az akkor hatályos Eitv. szerint a jogszabálytervezeteket kategorikusan az egyeztetésre bocsátással egyidejűleg kell közzétenni. Az egyeztetésen előállt normaszöveget a közigazgatási államtitkári értekezletre benyújtja, majd a Kormány elé terjeszti, mely dönt arról, hogy az Országgyűlésnek benyújtja-e. A leírtak jogszabály-előkészítési folyamat részei, így mérlegelendő, hogy az tervezet Avtv. 19/A. § hatálya esik-e. Megválaszolandóak azok a kérdések tehát, hogy a törvény rendelkezései szerint adott szerv vagy személy feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányult-e az eljárás, a döntés megalapozását szolgálta-e az irat és az ügyben döntés meghozatala előtt állt-e a folyamat, valamint, hogy közzétételi kötelezettség terhelte-e alperest ezen adatok vonatkozásában. Itt a legkorábbi döntésnek a közigazgatási egyeztetésre bocsátás minősül, erről azonban az igényléskor alperes még nem döntött, eszerint döntés előtti szakaszában volt a folyamat, ekkor közzétételi kötelezettség sem terhelte alperest, s mérlegelési jogával élve nem engedélyezte a megismerhetőséget. Az Alkotmánybíróság gyakorlatára hivatkozva érvelt amellet, hogy ezen iratok zárt kezelése a köztisztviselői munka színvonalának és hatékony, befolyásmentes elvégzésének egyik garanciális eleme.

Felperes ellenkérelmében az elsőfokú ítélet helyben hagyását kérte.

A Fővárosi Ítéltábla másodfokon eljáró bírósággént az elsőfokú ítéletet megváltoztatta és felperes keresetét elutasította.

4.1.4. A bírói döntések rekonstrukciója

Első fokon az irat kiadására kötelezte ítéletében a bíróság alperest, indokolása szerint a releváns jogszabályok ellentmondásosak. Az Eitv. az előkészítő folyamat nyilvánosságának korlátozását limitálja, megelőzve, hogy ne lehessen indokolatlanul a döntés megalapozó iratra történő hivatkozással engedélyhez és igényléshez kötni a megismerhetőséget. Jelen esetben az elkészült tervezet az elsőfokú bíróság értelmezésében nyilvános, kiadásának megtagadása jogellenes.

Másodfokon a Fővárosi Ítéltábla nem „elégedett meg” az ellentmondásos szabályokra való hivatkozással és megváltoztatta az első fokú ítéletet. A permegszüntetés iránti kérelem kapcsán megállapította, hogy alperes passzív legitimációja elégséges a perindításhoz, közérdekű adatnak és adatkezelőnek minősítette az iratot és alperest. A jogvita lényegi kérdése, hogy alappal korlátozta-e alperes a megismerhetőséget. Noha az Alkotmányban rögzített közérdekű adatok megismerésének alapjoga nem korlátozhatatlan, ahhoz szükséges törvény rendelkezése, amely nem vonatkozhat a jogosultság lényeges tartalmára és más alapjog érvényesülése, az arányosság követelménye indokolja.

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény szövegéből az következik, hogy a jogszabályalkotás egységes folyamat, melyben döntés a Kormány azon intézkedése, mely során a tervezetet az Országgyűlés elé terjeszti. Így addig a mozzanatig a jogszabály előkészítése zajlik, döntés megalapozását szolgálja az irat, az Avtv. 19/A. § hatálya alá esik, 10 évig nem nyilvános, kivéve, ha a kezelő szerv vezetője engedélyezi megismerhetőségét, ami számára nem kötelező, mérlegelési jogkörében dönt róla, így alperes jogszerűen tagadhatta meg engedélyét az irat megismerhetősége vonatkozásban.

Felperes hivatkozásra reagálva, miszerint a jogalkotás mégsem egységes folyamat, lezártak az akkor tekinthető, ha a miniszter döntés hoz javaslat Kormány elé terjesztéséről és a közigazgatási vitára bocsátásáról, szintén megalapozott a megismerés korlátozhatóságának lehetősége, hiszen az ítélethozatal napjáig erre nem került sor.

4.1.5. A bírói döntés kritikája

Véleményem szerint a bíróság a mérlegelendő helyzetben, a körülményeknek megfelelő döntést hozott. Először döntés a folyamatban abban a kérdésben születik, hogy az Országgyűlés asztalára kerülhet-e egy tervezet. Annak szerkezete, tartalma ekkor olyan szakmai megalapozottságon alapuló előkészítő munka eredménye, amelyen érdemes és lehet is konstruktív vitát folytatni a nyilvánosság bevonásával. Egyetérték abban, hogy a

túl korai nyilvánosság hátráltathatná a munkát, az esetleges kritikák megnehezítenék az előkészítést, az előkészítő szerv vagy személy befolyásmentességét és munkájának megítélését is veszélyeztethetné. Nem szabad megfélekezünk azonban arról, hogy egy ország alkotmánya kiemelt jelentőségű politikai dokumentum, mely megalkotásakor számos igénynek, elvárásnak kell eleget tennie, s amelyek mérlegelése során elengedhetetlen, hogy a lehető leghamarabb nyilvánosságra kerüljön és minél szélesebb társadalmi részvétellel születhessen meg.

4.2. Amikor a bíróság szerint sem szabad az üzleti titokra hivatkozni ³⁹

Egy állam hadügyeit és haditechnikai felszereltségét, valamint gazdasági helyzetét kiemelt érdeklődés övezi állampolgárai részéről és nemzetközi kapcsolataik okán is, békeidőben talán nem kevésbé, mint háborús helyzetben. A médiában és a közvélemény számára Gripen-ügyként ismert esetben a Fővárosi Ítéltábla mondott jogerős ítéletet, melyben kulcskérdés volt a döntés megalapozására és az üzleti titokra történő hivatkozás. A jogeset elemzése során csupán annak információs jogi jelentőségét, az információs szabadságra kifejtett hatását vizsgálom, noha számos híradásában hallhattunk az ügy más, esetenként büntetőjogi relevanciájáról is.

4.2.1. Az ügy tényei

Gergely Zsófia, az origo weboldal újságírója a Társaság a Szabadságjogokért jogvédő szervezettel (a továbbiakban: felperes) pert indított a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium (a továbbiakban: alperes) ellen közérdekű adat, az ellentételezés tételes teljesítési listájának kiadása iránt. Kérelmében jelezte, hogy az üzleti titkot és a gyártási technológia részleteit nem kívánja megismerni. Közölte, hogy az ügyben jelentőséggel bíró Ellentételezési Megállapodást megkapta és tudja, hogy az ellenételezés 98%-ban már megtörtént. Alperes írásos válaszában megtagadta az igényelt adatok kiadását, mert az meggátolhatná a kivitelezést, és így kívánja védeni üzleti partnerei érzékeny adatait.

4.2.2. Az ellentételezésről röviden

Magyarország megközelítőleg kétszázmilliárd forint értékben kötött ellentételezési szerződést Gripen vadászgépek beszerzéséről a Svéd Kormányt képviselő állami vállalattal, mely ügylet értéke a kormányváltás után jelentősen növekedett is.

³⁹ 2.Pf.20.708/2008/7. számú ügy, Fővárosi Ítéltábla

Az ellentételezés a kereskedelemben az egyik leggyakoribb szerződéstípus, mely a kormányok által irányított nemzetközi, általában haditechnikai eszközök, leggyakrabban repülőgépek és úripari termékek beszerzéséhez kapcsolódik, célja a gazdaság élénkítése. Az ellentételezési ügylet párhuzamosan történik a klasszikus adásvétellel, a gyakorlatban annak járulékos eleme, a szerződés egy fejezete.⁴⁰ A vevő a teljesítéskor kifizeti a vételárat és egyidejűleg hitelt nyújt az eladónak, mert a vételár bizonyos hányadát az köteles a hitelező ország felé meghatározott módon visszafizetni, ami általában befektetésekben realizálódik. A konstrukció lényege, hogy a vásárló megvásárolja a nagy értékű védelmi eszközöket, az eladó pedig szerződésben vállalja, hogy ellentételezést teljesít, mely során a vevő országban ipari beruházásokat valósít meg.⁴¹

A harci repülők bérleti díjának bizonyos hányadát magyarországi beruházásként, a fennmaradó részt a svédországi magyar export generálását célzó tevékenységgel, ipari szolgáltatások igénybevételeével kellett a svéd félnek teljesítenie. Jelentős összegekről lévén szó, és a sajtó által sokszor hangoztatott összefonódások miatt sem meglepő, hogy nagy érdeklődéssel várta a közvélemény a titkos iratok nyilvánosságra hozatalát, s a precedens értékű per jogerős ítéletét.

4.2.3. Az első fokú döntés bemutatása

Felperes kereseti kérelmében annak közlésére kérte kötelezni alperest, hogy milyen ellentételezéseket fogadott el egy adott időpontig. Álláspontja szerint ezek közérdekű adatok, s alperes törvénysértést követett el az üzleti titokra való hivatkozással.

Alperes a kereset elutasítását kérte. Döntés akkor születik, ha a projekt lezárását elfogadták, ami ekkor még nem történt meg, így az iratok döntés megalapozását szolgálják, alperes vezetője pedig nem adott engedélyt a döntés előtti megismeréshez. Előadta, hogy a magáncégek közötti szerződésekben közpénz felhasználásáról „nincsen szó az ellentételezés során”, azok nem közérdekű adatok.

⁴⁰ Ichim Tünde: *A Grippen-ellentételezés a sajtó tükrében*, Budapesti Gazdasági Főiskola – Külkereskedelmi Főiskolai Kar Nemzetközi Kommunikáció Szak, 2002, Budapest, . 21. p

⁴¹ Lévai Zoltán: *Offset – Ellentételezés, mint a gazdaságélénkítés sikerfilozófiája*, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem 1. p.

Az elsőfokú bíróság kötelezte alperest a megadott időpontig igényelt teljesítések listájának kiadására. Vizsgálta a megtagadási ok megalapozottságát, de az adat fizikai hiányán túli többletelőadást nem vehet figyelembe.⁴²

A tárgyaláson előadott döntés-előkészítésre történő hivatkozással sem foglalkozhat, mivel azt alperes felperessel korábban nem közölte. Megállapította, hogy az Ellentételezési Megállapodás teljesítése a közpénzekkel szoros összefüggésben történik, annak egyik alanya az ország kormányzati szerve, tehát az közérdekű adatnak minősül, nem kizárólag magánfelek közötti a megállapodásnak.

4.2.4. A fellebbezés és a másodfokú döntés bemutatása

Az elsőfokú ítélet ellen alperes fellebbezést terjesztett elő, melyben az elsőfokú ítélet megváltoztatását és a kereset elutasítását kérte. Értelmezése szerint első fokon iratellenesen állapították meg, hogy alperesi ellenkérelem alapja az, hogy nem közérdekű adatnak minősülnek a jogvita tárgyát képező iratok, s kifejti, hogy a teljesítés során a szerződések magánszférában működő felek között jönnek létre, az ellenszolgáltatás nem közpénzből történik. Ebből következik, hogy ezen adatok akkor válhatnak közérdekűvé, ha a záródokumentumok alapján a Magyar Kormány jóváhagyását követően az Ellentételezési Megállapodás teljesítéseként alperes azt elfogadja. További indokként hivatkoztak arra, hogy olyan adatok is nyilvánosságra kerülhetnének, melyek kedvezőtlenül hathatnak a cégek jóhírnevére és piaci megítélésre. Alperes tehát azért nem teljesítette a kérelmet, mert ahhoz szerződéses partnere nem járult hozzá, ezt külön levélben felperesnek is megküldte - tehát álláspontja szerint tévedett a bíróság abban a kérdésben, hogy üzleti titokra hivatkozással utasította el az igényt. Ezen adatok hozzáférhetőségének korlátozása szükséges a teljesítési képesség, az üzleti érdekek védelmében, hiszen a teljesítés lezárásáig - ami még nem történt meg - elengedhetetlen a külső befolyásmentesség és csupán szakmai szempontok szem előtt tartása.

A teljesítés végleges elfogadására a Magyar Kormány jogosult, aki szerződő fél is egyben, így eddig a cselekményig döntés előkészítése zajlik, hiszen a záródokumentum aláírásig a teljesítések köre módosítható. Utalt arra alperes, hogy a szerződéses adatok

⁴² Az Ellentételezési Megállapodás szerint az alperes minisztérium felelős az ellentételezési tételek nyilvántartásáért, értékeléséért. A Társaság a Szabadságjogokért honlapján (tasz.hu) olvashatóak szerint „releváns kérdés”, hogy ezt a feladatot miként lehet végrehajtani ezen adatok fizikai hiányában úgy, hogy a kérdéses adatokkal a „minisztérium nem rendelkezett”. Takács István Gábor: Sikeres Gripen kampány – öröm az örömben (2008. november 7. péntek, 13:18.)

üzleti titokként történő megítélése jogszerű lehet akkor is, ha az igényelt adatok közérdekűvé válnak, s ezzel az ítélet „indokolatlan mértékben kiterjesztené az információszabadság érvényesülési körét a magánszférára.”

Alperes rámutatott arra, hogy olyan nagy mennyiségű adatállomány kiadását kérte felperes, hogy azok felülvizsgálatára és indokolással történő elutasításának lehetetlen maradéktalanul eleget tenni. Megjegyzem, hogy hasonló esetre a 2012-től hatályos törvény megtalálta a megoldást a határidő hosszabbításának lehetőségével (lásd a 3.1. Ki, hogyan, mit és mit nem igényelhet ma illetve január 1-jétől? című részben).

Felperes ellenkérelmében az elsőfokú ítélet helybenhagyását kérte.

Jogerősen a Fővárosi Ítéltábla helybenhagyta az elsőfokú ítéletet. Az érdemi felülvizsgálat során figyelembe kell venni a megtagadó válaszban közölt indokok alaposságát, a perben előadott összes releváns indokot vizsgálat tárgyává kell tenni.

Az Ellentételezési Megállapodás közvetlenül kapcsolódik közpénz felhasználásával biztosított bérleti szerződéshez, egy, a Kormány által vállalt kötelezettséghez, tehát felperes állami feladatot ellátó szerv által kezelt közérdekű adat kiadását igényelte, amit az Avtv. szerint lehetővé kell tenni, kivéve, ha a jogszabály lehetővé teszi megtagadását. Ezt a kivétel Avtv. 19/A. § biztosítja, ám e jogszabályhely hatályának kiterjedése itt vitatható.

A kérelem több, már igazolásokkal elfogadott, megvalósult teljesítés megismerése irányult, s hogy még nem zárult le teljeskörűen a megállapodásban foglalt minden teljesítés, nem jelenti azt, hogy a többi tekintetében még nem született döntés. Másodfokon megállapították, hogy a jogvita tárgyát képező iratok nem esnek a kivételt biztosító szakasz hatálya alá, alperes vezetőjének nem tartozik jogkörébe engedélyezni a megismerést.

Nem alapos az üzleti titokra történő alperesi hivatkozás sem, hiszen felperes a know-how jellegű és egyéb technikai, üzleti titkot, adatot nem kívánt megismerni, továbbá az Ellentételezési Megállapodásban rögzített hozzájárulás szükségessége még önmagában nem elégséges indok. Az üzleti titokra vonatkozó rendelkezéseket az 1959. évi IV. a Polgári Törvénykönyvről szóló törvény 81. § szabályozza. Eszerint nem minősül üzleti titoknak az az adat, mely közpénz felhasználásával szoros összefüggésben van, azonban nyilvánosságra hozatala nem eredményezhet aránytalan sérelmet, feltéve, hogy ez nem akadályozza a közérdekből nyilvános adat megismerhetőségét. Ezt értelmezve a bíróság döntése az, hogy alperes nem tagadhatta meg alappal üzleti titokra történő hivatkozással az igényelt adatok megismerését és azok kiadására kötelezte.

4.2.5. Az ügy információs jogi jelentősége

A jogvédők számára kedvező ítélet jogerőre emelkedése nem jelentett elégséges biztosítékot, a tömeg erejét hívták segítségül. Kampányt indítottak az adatok nyilvánosságért, mert a Társaság a Szabadságjogokért szerint az ítélet teljesítése egy olyan lista megküldése volt, mely azt a 14 cég nevét tartalmazta, melyek a per alatt is nyilvánosak voltak. A sokakat vonzó kezdeményezés sikerrel zárult, a minisztérium és a miniszterelnök is válaszolt az érdekelődőknek, csatoltak egy, addig titoknak számító táblázatot is az ellentételezési ügyletek részleteiről, melyhez hozzáfűzték, hogy a svéd partner az Ellentételezési Megállapodásban foglaltak szerint engedélyét adta.⁴³

4.3. Konklúzió

A perelhetőség szempontjait vizsgálva nem vonhatunk le egyértelmű konklúziót. Ilyen és hasonló jellegű pereket jellemzően nem magánszemélyek, nem az „utca embere” kezdeményez, noha a perköltség általában nem rúg magasra, s valószínűleg nem is a költségek tántorítják vissza őket a perindítástól. Civil szervezetek, jogvédők, újságírók és szakmai kritikusok azok, akik felemelik szavukat és az állami utat igénybe véve, bírósági úton kényszerítik ki nemcsak saját igazukat, hanem érik el demokratikus eszközökkel, hogy az állam működésének egy titkos kis szelete nyilvánossá váljon.

A 2012-től hatályba lépő, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény bevezeti a „közérdek” fogalmát a törvény szövegébe, mely valószínűleg tovább bonyolítja a most sem világos helyzetet.

Ma az üzleti titok védelme nem alkotmányos alapjog, míg az információs jogok azok. A legtöbb álláspont szerint lehetnek az államnak titkai, melyek szintén a köz javát hivatottak szolgálni, többségében úgy, hogy védi a közfeladatot ellátót a külső befolyástól, és biztosítani próbálja az állam érdekeinek érvényesítéséhez szükséges zavartalan működést.

5. Egy közösség, sokféle szabályozás - vagy mégsem?

Európában és az Európai Unión belül is érdemes sorra venni egy-egy mértékadó állam információszabadságról szóló jogszabályát, a döntés megalapozását szolgáló iratra kiemelt figyelemmel.

⁴³ Takács István Gábor: *Sikeres Gripen kampány* – öröm az örömben 2008. november 7. péntek 13.18. <http://tasz.hu/informacioszabadsag/gripenfejlemeney> (letöltve: 2011.VII.20.)

5.1. Az Európai Unió határain belül

5.1.1. ”... a döntéseket a lehető legnyilvánosabban [...] hozzák meg „

Olvasható ezen alapvető elvárás a az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló 1049/2001/EK rendelet preambulumbekzdéseiben.⁴⁴ Kulcsfontosságú alapelveként deklarálja, hogy a nyitottság lehetővé teszi a polgárok számára a döntéshozatalban való részvételt, a demokratikus rendszerben ez biztosítja a közigazgatás legitimációját, hatékonyságát és felelősségét. Noha főszabály szerint az intézményeknek minden dokumentumot nyilvánosan hozzáférhetővé kell tenniük, mégis „bizonyos köz- és magánérdekeknek kivételek útján védelmet kell biztosítani.”

A 4. cikk Kivételek cím alatt sorolja fel bizonyos dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadásának jogszabályi alapját, s annak (3) bekezdése a kivételek sorában külön szabályozza a döntés megalapozását szolgáló, belső iratok helyzetét⁴⁵. Eszerint a belső használatra összeállított vagy kapott olyan dokumentum, mellyel kapcsolatban még nem született döntés, az intézmény még nem hozott határozatot, nyilvánosságra hozatalát, hozzáférhetőségét meg kell tagadni, amennyiben az „az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan veszélyeztetné, kivéve, ha a közzétételhez nyomós közérdek fűződik”. Míg az uniós jogforrás pozitív oldalról közelíti meg a mérlegelendő helyzetet, a nyilvánossághoz fűződő közérdeket vizsgálja, a magyarban vegyes a megközelítés, mert a törvénszöveg alapján úgy értelmezhető, hogy a nyilvánosság vagy az az alóli kizárás esetén kell súlyozni a közérdeket. Álláspontom szerint az Unió és a hazai jogszabály ezen a ponton nem erősíti a nyilvánosság követelményét, hiszen a megtagadáshoz biztosít jogalapot. Az uniós jog szerint bizonyos dokumentumok esetében, így „intézményen belüli tárgyalások és előzetes egyeztetések részét képező, belső használatra korlátozott, állásfoglalásokat tartalmazó dokumentumokhoz” való hozzáférést a döntés után is meg kell tagadni az előbb ismertetett célból és kivétellel. Míg az Unió rendelet megnevez néhány belső használatra szánt iratot, a magyar szabályozás nem teszi, mellyel dokumentumok nagyobb körét emeli vagy emelheti a kivétel halmazába.

⁴⁴ HL L 272., 2004.8.20., 13—15. o.

⁴⁵ A könnyebb átláthatóság érdekében a magyar szabályozásban használt terminológiát követem, noha az angol nyelvű jogforrás fordítása esetenként eltérő lehet.

A döntés előtti és utáni helyzetet is szabályozás alá vonja mindkét jogszabály, ám az uniós csupán néhány adattípus esetén, a magyar ilyen megkülönböztetést nem tesz. A 4. cikk (7) bekezdése kiemeli, hogy a védelem a dokumentum tartalmához igazodik, a leghosszabb korlátozási idő 30 év a magánszférára és a kereskedelmi érdekekre vonatkozó kivételekkel. Magyarországon ilyen hosszú ideig csupán a „Szigorúan titkos” és a „Titkos” adatokat lehet minősíteni.⁴⁶ A közérdekűség elemét, ami az uniós jogszabályban már szerepel, csupán 2012-től hatályosítja a magyar jogalkotó, a szerv vezetőjének diszkrecionális jogkörében hagyva meg a döntés jogát.

5.1.2. Az Uniós joggyakorlat eredményei

Az Európai Unió Bírósága, a Törvényszék ítélkezési gyakorlat szerint az Unió intézményeinek dokumentumai tekintetében a lehető legszélesebb körű nyilvános hozzáférés elvével összhangban kell eljárni, s az általános elv kijátszását elkerülendő, a dokumentumokhoz való hozzáférés alóli kivételeket mindig megszorítóan kell értelmezni és alkalmazni, az arányosság kritériumát szem előtt tartva. A tény, hogy egy dokumentum a kivétellel védett értéket érint, nem jelentheti kiadásának automatikus megtagadását.⁴⁷ Az eseti mérlegelés során az intézményeknek vizsgálniuk kell, hogy a hozzáférés ténylegesen és konkrétan sért-e védett érdeket, ésszerű, előrelátható, nemcsak hipotetikus veszélynek kell lennie, valamint, hogy az adott dokumentum hozzáférhetőségéhez fűződik-e valamilyen nyomós közérdek.⁴⁸ Nem ugyanolyan súllyal esik latba az a bizonyos közérdek. A versenyjogra irányuló hatósági eljárásban létrejött irat nyilvánosságát eltérő mértékben indokolhatja a közérdek, mint egy jogalkotási eljárásban létrejött dokumentum esetén. Értékelni kell olyan tényezőket is, hogy a nyilvánosság veszélyeztetné-e belső vita során az álláspontok kifejezését, közeledését, jövőbeni visszafogottságát, vagy a döntéshozási folyamatban képviselt fél szerepét. Ellenérv, hogy a demokratikus ellenőrzés, a nyílt vita és az átláthatóság nagyobb legitimációt eredményez⁴⁹, emellett elvárás a befolyásmentesség is.⁵⁰

⁴⁶ 2009. évi a minősített adat védelmére szóló CLV. törvény 5. § (6)

⁴⁷ T-109/05. és T-444/05. sz. egyesített ügyekben, a Navigazione Libera del Golfo Srl (NLG) kontra Európai Bizottság, a Törvényszék 2011. május 24-i ítélete, 124. pont HL C 204., 2011.7.9., 20—20. o.

⁴⁸ T-471/08. sz. Ciarán Toland kontra Európai Parlament, a Törvényszék 2011. június 7-én hozott ítélete, 28 - 30 pont. HL C 211., 2011.7.16., 23—23. o.

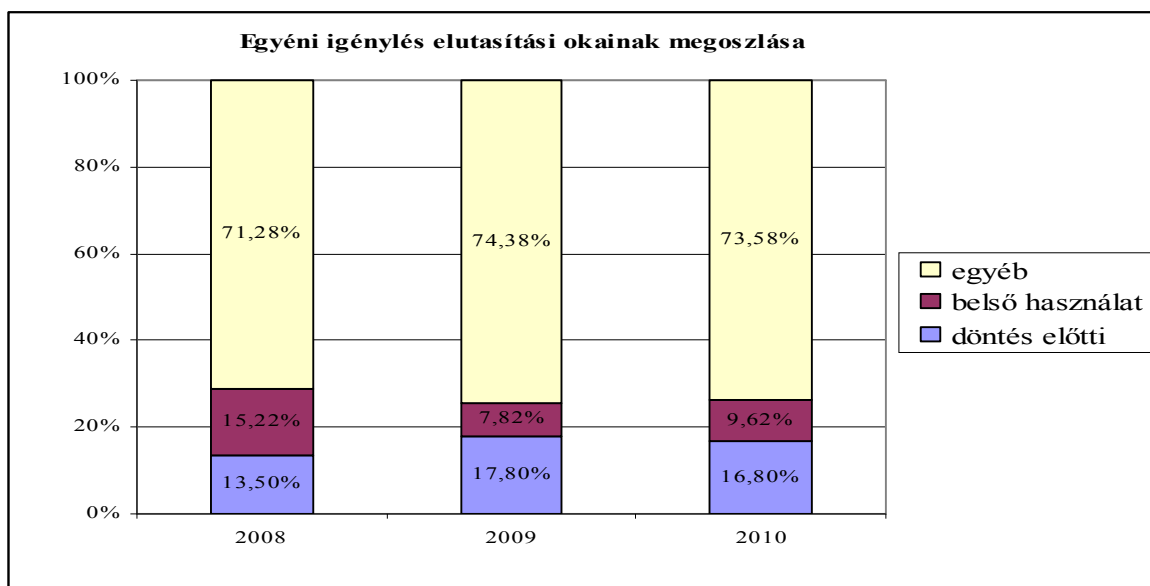
⁴⁹ C-506/08. P. sz. ügyben, Svéd Királyság (a többi fél: MyTravel Group plc) kontra Európai Bizottság, az Európai Bíróság 2011. július 21-én hozott ítélete, különösen a 62. , 112. pont, HL C 269., 2011.9.10., 2-2. o.

⁵⁰ T-84/03. sz. ügyben, Maurizio Turco kontra Európai Unió Tanácsa, az Elsőfokú Bíróság 2004. november 23-án hozott ítélete, 79 – 80. pont. Európai Bírósági Határozatok Tára 2004 oldal II-04061

5.1.3. Uniós statisztikák

Dolgozatomban a magyar adatokkal is foglalkoztam, ezért fontos, hogy láthassuk, hogy az Unió egészében mennyire tudatos az információszabadság területén.

A Bizottság 2010-es legaktuálisabb jelentésében⁵¹ arányok mellé oszlopokat rendelve:



Látható, hogy 2010-ben 16.8 %-ban a meg nem született döntés, 9.62 % -ban pedig a döntés után, a belső használatra készített, az előkészítő és a vitafolyamat során felhasznált véleményként történő megítélés miatt volt lehetséges a hozzáférés korlátozása az egyéni igénylések esetén. Az előző évi statisztikákkal összehasonlítva az értékek átlagosan 2-3 százalékponttal változnak, 2009-ben 17,8% és 7.81 % ugyanilyen megosztásban, és ugyanezek az értékek 2008-ban 13,5%-ra és 15,22%-ra rúgtak. Az elutasítások tehát harmadát sem teszi ki e kivételre való hivatkozás, ám látható az is, hogy szinte nem változik a hivatkozások aránya. Kibúvóként nem használják még többen, de nem is csökken a még mindig alaptalanul erre hivatkozók aránya sem.

⁵¹ Report from the Commission on the application in 2010 of Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, COM(2011) 492 final, Brussels, 12.8.2011 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0492:FIN:EN:PDF>

5.2. Északról indulva

Északról indulva az első ország Norvégia – személyes kedvencem, nemcsak az információs jogi szerepköre miatt. Alkotmányuk 100. cikkének (5) bekezdésének első része deklarálja, hogy bárki hozzáférhet állami és önkormányzati igazgatási dokumentumokhoz, mely alól kivételt csak törvény alkothat, a személyes adatok védelme érdekében.⁵² Az 1970-ben elfogadott Információszabadság törvény⁵³ 5. § szol a belső használatú iratokról. Közigazgatási szerv, alárendelt szerv, szakember vagy minisztérium által, egy ügy belső előkészítésére készített dokumentum kivétel lehet a nyilvánosság alól, s e rendelkezés alkalmazható a hasonló jellegű dokumentumokhoz történő adatgyűjtésre is. Nem vonatkozhat azonban általános törvény-előkészítésre és ahhoz történő kötelező hozzászólására, valamint nyilvánosan választott községi vagy megyei jellegű testület számára bemutatott dokumentumra. Az 5 § a) pontja hozzáteszi, hogy törvény értelmében vagy törvény által titkosnak minősített információ is a kivétel alá esik. A 6. § paragrafus szempontokat ad a kivételességhez, így az, ami az állam biztonságát, nemzetvédelmét, és nemzetközi kapcsolatait és nemzetközi szervezeteket károsan érintheti eshet ez alá. Ami szükséges, hogy korlátozott legyen, az a különböző állami, helyi és más vonatkozó szervek pénzügyei és személyes vezetése, az üzleti és ipari életre kiható általános pénzügyi rendelkezések végrehajtására vonatkozó dokumentumok, a szabályozási az ellenőrzési intézkedések, más közigazgatási rendelkezések és amelyek ezek végrehajtását veszélyeztetnék.

A kivételi lista további elemei a Kormány (Council of State) jegyzőkönyvei, a közszolgálati kinevezések és előléptetések ügyében készült dokumentumok, kivéve a jelentkezők listájának nyilvánosságát a jelentkezési határidő után, a jogsértésekről szóló panaszok, jelentések és más dokumentumok, a személyes adatnyilvántartásba vett személyek fényképei, az őrizetben lévő személyekről készült dokumentumok.

A törvény kimondja, hogy ha az egyes dokumentumok, melyek a közzététel alól kivételt képeznek, az egész ügy nyilvánosságának korlátozását eredményezhetik, hiszen az ügy többi anyaga egyértelműen félreérthető benyomásokat alakíthat ki, és a közzététel hátrányos lehet a magán vagy közérdekre.

⁵² David Banisar: *Freedom of Information around the world 2006, A global survey of access to government information law*, Privayc International, 2006. http://www.freedominfo.org/wp-content/uploads/documents/global_survey2006.pdf p. 115-117. (letöltve: 2011.IX.20.)

⁵³ <http://www.regjeringen.no/en/dep/jd/Documents-and-publications/Laws-and-rules/reglement/2005/The-Freedom-of-Information-Act.html?id=107581> (letöltve: 2011.X.29.)

Összehasonlítva a magyar jogszabállyal számos egyezést látunk. Néhány ponton - főként a védett érdekek tekintetében - értelmezhető bizonyos közös pontok megléte, amik jelenthetik ugyanazt, amit a hazai jog kifejezetten nevesít. A szervi hatálya hasonló, tehát valamelyest azonos szervek vagy személyek tevékenységére terjed ki a korlátozás. A törvényalkotás nyilvánossága is deklarált, s a magyarhoz hasonlóan kiemeli, hogy ezeket az adatokat magyar terminológia szerint nem minősítették, Norvégiában pedig törvény nem mondja ki titkosságát. Különbségként értékelhető, hogy nem jelenik meg a döntés előtt és utáni időszak külön szabályozása. A norvég paragrafus nem túl hosszasan és nem túl részletesen, de felsorol további a kivétel alá eső iratokat, melyeket a magyarhoz hasonló megfontolásból emel ki, ám a törvényből nem tudjuk, hogy ki jogosult eldönteni mindezt.

5.3. A német állami döntések megalapozását szolgáló iratok jogi helyzete

Németország földrajzi elhelyezkedését követve a következő vizsgált ország. Az 1990-es évek végétől a tagállamok folyamatosan fogadták el információszabadság törvényeiket, elsőként Brandenburg, majd Berlin és Schleswig-Holstein is.

Ezen folyamat eredményeképpen mára a szövetségi állam tizenhat tartományából kilencben fogadtak el saját információszabadság törvényt, elemzésemet azonban a 2006-ban hatályba lépett szövetségi jogszabály vizsgálatára korlátozom, mely végrehajtását nem kísérte nagy nyilvánosság és visszhang, pedig szokatlan módon magas összegű díjakat terveztek kiróni az igénylőkre a Külügyi Hivatalban.⁵⁴ A Szövetségi Törvény a Szövetségi Kormány Kormányzati Irataihoz való Hozzáférésről (Információszabadság Törvény)⁵⁵ is biztosítékokat ad a belső használatú adatok nyilvánosságának megítéléshez. A törvény a 3. §-ban sorolja fel azon pontokat, mely során a nyilvánosságot korlátozni szükséges, ebben benne foglaltatnak azok a dokumentumok, melyeknek meghatározó hatása lehet többek között a nemzetközi kapcsolatokra, a fegyveres erők tekintetében, a bírósági gyakorlat ügyében is, s a közbiztonság lehetséges veszélyeztetésekor. Szabályozni rendeli azon dokumentumok nyilvánosságát, melyek a hatósági szervek közötti konzultációt veszélyeztetnék. A 4. szakasz a hivatalos döntéshozatali folyamat védelmét szabályozza. Érdekes különbség, hogy már a szakasz címe is a folyamat védelmét emeli ki külön paragrafusban, míg a magyar az irat védelmét helyezi előtérbe, melynek szintén a folyamat

⁵⁴ David Banisar: *Freedom of Information around the world 2006, A global survey of access to government information law*, Privacy International, 2006. http://www.freedominfo.org/wp-content/uploads/documents/global_survey2006.pdf p. 77-78.

⁵⁵ Federal Act - Governing Access to Information held by the Federal Government (Freedom of Information Act) of 5 September 2005 (Federal Law Gazette I, p. 2722)

és a végső döntés befolyásmentességének védelme. A német jogszabály értelmében meg kell tagadni a hozzáférést azon iratokhoz, melyek az előkészítő szabályozáshoz kapcsolódnak a kormányzáshoz és döntésekhez kapcsolódó törvényjavaslatok vonatkozásában, amennyiben és amíg az idő előtti nyilvánosságra hozatal veszélyeztetné a kormányzás vagy az attól függő hivatali intézkedések sikerét. Ugyanebben a bekezdésben önmaga korlátját is felállítja a jogalkotó, hiszen kimondja, hogy a bizonyítást és a bizonyítékok tárgyalását, szakértői véleményeket illetve harmadik fél állításait nem kell olyanak tekinteni, melyek közvetlenül kapcsolódnak a paragrafus első mondatában szabályozott kormányzás előkészítéséhez.

A német jogszabály is tartalmaz dokumentumtípusokat, például a szakértői véleményeket, de - az ausztrálhoz hasonlóan - nem említi, hogy ki jogosult dönteni. Ennek az lehet az indoka, hogy a kérdéses iratokat a törvényt szöveg említi, s elsősorban a törvényjavaslatok túl korai nyilvánosságát kívánja szabályozni. Célként ugyancsak a döntéshozás, a hivatalos intézkedések sikerét és befolyásmentességét tűzi ki, hasonlóan az Avtv.-hez.

5.4. Ahol még nincs, de valószínűleg lesz - Lengyelország

Egy közép- kelet- európai, volt szocialista állam, Lengyelország jogszabályára esett választásom. A Közérdekű adatokhoz történő hozzáférésről szóló törvényt (Act on Access to Public Information) 2001. szeptember 6-án fogadta el a Szejm, és 2002 januárjában lépett hatályba, mely mindenki számára biztosítja, hogy hozzáférhessen közfeladatot ellátó szervek, szakszervezetek, politikai pártok nyilvános adataihoz, hivatalos dokumentumaihoz, és általános választásokon megválasztott testületek elé terjesztett dokumentumokhoz anélkül, hogy indokolnia kellene igényét. Kiemelendő, hogy 2003-tól Lengyelországban is kötelező az elektronikus hivatalos lap, csakúgy, mint 2005-től hazánkban. A lengyel törvény kihirdetésekor is tartalmazott kivételek, így megtagadható volt a hozzáférés törvényben biztosított államtitkok, bizalmas adatok, üzleti titkok és a személyes adatok körében, amely alól mégis kivételnek számított a magyar terminológia szerint a közérdekből nyilvános adatok köre. A törvény 6. § - a egy hosszú felsorolást ad, hogy milyen információk esnek különösen a törvény hatálya alá, majd részletesen rendezi a elektronikus lap (Public Information Bulletin) nyilvánosságot biztosító helyzetét.⁵⁶

⁵⁶ Act of 6 September, 2001 on access to public information, Journal of Laws of 8 October, 2001

2011 nyarától módosító javaslatok megzavarták az álló vizet. Júliusban a kormány szigorításokat javasolt, megalkotva a magyar terminológia szerinti döntés megalapozását szolgáló iratok fogalomkörét. Azok az állásfoglalások, vélemények, vizsgálatok, melyeket a Lengyel Köztársaság, az Államkincstár, vagy helyi hatóságok nevében készítettek a célból, hogy egy ügyben döntést hozzanak vagy akaratnyilatkozatot készítsenek, a Kincstár és a helyi kormányzati egységek ingatlanainak privatizálása és eladása ügyében, valamint a rendes bíróságok, munkaügyi bíróságok és más vitarendező szervek eljárásai során készült iratok korlátozás alá eshetnek. A végső döntés meghozataláig, a tulajdonjogi viszonyok vezetésében kialakított akaratnyilatkozat deklarálásáig, nemzetközi megállapodás folyamán és annak elfogadásáig a közrend, a közbiztonság és az állam kiemelt gazdasági érdekeinek védelme érdekében korlátozható a hozzáférés a felsorol iratok tekintetében.⁵⁷ Itt is a magyar jogalkotó látszik alaposabbnak, hiszen a lengyel törvény sem választja el a döntés előtti és utáni állapotot, és nem szól arról, hogy ki dönthet az adott szerv szintjén a korlátozás kérdésében. A mérlegelendő szempontok eltérnek, de alapkoncepciójában az elérni kívánt cél azonos. A lengyel törvény az iratok fajtái és a döntésként felfogható cselekmények esetére is hoz példákat, amely nem taxatív ugyan, de kevés kivétellel minden kérdéses helyzet besorolható valahová.

Társadalmi szervezetek, a kormányzattól független és az ellenzéki képviselők tiltakozását váltotta ki az az elképzelés, melyet szeptember 16-án fogadott el a szejm. A módosítás átalakítaná a már addig is erősen vitatott helyzetet, a közfeladatot ellátó szerv vagy személy megtagadhatja a hozzáférést abban az esetben is, ha a nyilvánosságra hozatal sérti az állam kiemelt, fontos gazdasági érdekeit.

Az elfogadott módosítások már a köztársasági elnök asztalán vannak, aki minden bizonnyal alá is írja majd azokat, de a sajtóinformációk szerint nagyon valószínű, hogy a lengyel alkotmánybírósághoz is megküldi véleményezésre, mert az elfogadása körülményei tekintetében aggályai merültek föl.⁵⁸

⁵⁷<http://www.freedominfo.org/2011/07/poland-proposes-new-restrictions-on-documents/>
2011.X.18.)

(letöltve:

⁵⁸ MTI, *Lengyel társadalmi tiltakozás a közérdekű információkról szóló törvény szigorítása ellen*, Rovat: Külföld 2011. szeptember 21.

6. A Föld másik oldalán

Ausztráliában az információszabadság eszméje az 1980-as években bontakozott ki. Az alkotmány nem tartalmazza ezen alapjogot, törvényi deklarációjára 1982-ben került sor, a szövetségi Freedom of Information Act (információszabadság törvény) biztosította a hozzáférést a kormányzati iratokhoz.⁵⁹ Tartományi szinten fejlett adatnyilvánosság politikát folytat Ausztrália,⁶⁰ a döntés megalapozását szolgáló, belső használatra szánt iratok nyilvánosságának szabályozásában konzekvensen követ egy irányvonalat.

6.1. Hogyan lehet dokumentum kivételes?

Az 1982-es információszabadság törvény⁶¹ rendelkezik arról, hogy biztosított az általános jogosultság a közfeladatot ellátó szervek dokumentumaihoz való hozzáféréshez, s a kivételek két körét is meghatározza. Kivételek a kormányzat bizonyos dokumentumai, a rendészeti és a közbiztonság fenntartásának biztosításáról szóló tartalmak, üzleti és kereskedelmi titkot tartalmazó iratok. A kivételek másik körét képezik a közérdek feltételét megkívánó dokumentumok, például a közfeladatot ellátó szervek tevékenységét érintő dokumentumok, olyan anyagok, melyek személyes adatok indokolatlan nyilvánosságra hozatalát eredményeznék, tanácskozási folyamat, belső használatra szánt iratok.⁶²

A törvény 36. bekezdésének első albekezdése értelmében a nyilvánosságra hozatal kötelezettsége azt a dokumentumot nem érinti, amely olyan természetű anyagot hozna nyilvánosságra, vagy kapcsolódna ahhoz, mely véleményt, tanácsot, ajánlatot tartalmaz, legyen az előkészítő jellegű vagy már lezárt, amely kapcsán konzultáció vagy tanácskozás folyik, illetőleg annak lefolytatása céljából készült, és a tanácskozási folyamat közfeladatot ellátó szerv vagy miniszter, illetőleg Tartomány feladatkörébe tartozik, vagy a nyilvánosságra hozatala ellentétes a közérdekkel. Az Avtv. ezzel szemben egy majdnem határtalan halmazt ad meg, még csak példálózó felsorolást sem alkalmazva. Azonban precízebb a magyar jogszabály, hiszen rendelkezik a döntés előtti és utáni helyzetről is.

⁵⁹ David Banisar: *Freedom of Information and Access to Government Records Around the World*, eredetileg előadta a Freedom Forum's 2000 Freedom of Information Act Day-en és frissítette a 2001 FOIA Day Conference-re 2001 márciusában, 4. p.

⁶⁰ A következő területi megosztásban van törvényi szabályozás Ausztráliában: Australian Capital Territory FOI, Commonwealth Government FOI, FOI Online Western Australia, New South Wales Government FOI, Queensland Government FOI, Tasmanian Government FOI

⁶¹ Freedom of Information Act 1989 2011. július 1-jén hatályos szövege, megjelent: R15 01/07/11 41. o., elérhető még: www.legislation.act.gov.au az Ausztrál Fővárosi Tartomány (Australian Capital Territory)

⁶² A könnyebb értelmezhetőség miatt a magyar törvényben használt terminológiát követem, noha az nem feltétlenül az ausztrál törvény szó szerinti fordítását mutatja. A továbbiakban tehát internal working documents a döntés megalapozását szolgáló irat vagy belső használatra szánt irat, az agency pedig közfeladatot ellátó szerv fordításban használom.

Az ausztrál törvény kimondja továbbá, hogy e bekezdés nem alkalmazható dokumentumra azért, mert az pusztán ténybeli vagy statisztika adatokat tartalmaz. Nem alkalmazható e nyilvánosságkorlátozó intézkedés természettudományi vagy műszaki szakemberek jelentéseire, illetőleg olyan jelentésekre, amelyek e véleményeket fejezik ki, függetlenül attól, hogy e szakembereket közfeladatot ellátó szerv foglalkoztatta-e vagy sem. Nem alkalmazható közfeladatot ellátó szerv által alapított szervezet vagy meghatározott testület jelentéseire sem, valamint hatáskör vagy bírói jogkör gyakorlása során hozott végső döntést tartalmazó dokumentumra sem. Ha az igénylő nem jogosult a hozzáférésre, a döntést megalapozó közérdek alapját meg kell adni.

A magyar szabályozás nem tér ki ilyen részletességgel a döntés megalapozását szolgáló dokumentumok szabályozásakor, noha sok bizonytalanságot megelőzne ezzel. Több olyan területét említi az ausztrál szabály, mely a magyar joggyakorlat szerint sem nyilvánosak, s törvénybe iktatásukkal számos jogvitát előztek meg. A magyar szabályozás hatálya - véleményem szerint - dokumentumok szélesebb körére terjed ki a már említett kevésbé részletező szabályozás miatt, s a szerv vezetője diszkrecionális jogkörénél fogva több iratot sorolhat e kategóriába. Az ausztrál szabályozás itt nem szól arról, hogy kinek a hatásköre dönteni ezen adatok nyilvánosságáról, azonban ez kívánatos lenne.

Az ausztrál jogrendben is megtalálható az ombudsman intézménye, az ausztrál kormányban a Tisztességes Hivatali Tevékenység Ombudsman (Fair Work Ombudsman) meghatározó eleme az adatnyilvánosság kérdésének. Amennyiben az ombudsman megállapítja, hogy egy dokumentum a közérdek feltétele alá eső kivétel, a közfeladatot ellátó szerv köteles közérdekűségi tesztet végezni. Ez azt jelenti, hogy a szerv nem adhatja ki az igényelt adatokat, csak miután súlyozta a nyilvánosságra hozatal mellett és ellen szóló, a köz érdekét szem előtt tartó érveket.⁶³

6.2. A közérdekűség kritériumai

„Howard factors” elnevezéssel, egy 1985-ben lefolytatott eljárásban, pontos és objektíven értelmezhető elmeit fogalmazták meg a közérdekűség tesznek, azonban ezt csak ritkán alkalmazták a bíróságok, de azóta sincs alapvető változás e témában. Vizsgálni kell minden olyan körülményt, amivel a nyilvánosságra hozatal sértheti a közérdeket, s ezt a mérlegelést öt pontban megfogalmazott szempontrendszer szerint kell elvégezni:

⁶³ <http://www.fairwork.gov.au/resources/fact-sheets/about-us/pages/freedom-of-information-fact-sheet.aspx#what-documents-are-exempt> Fair Work Ombudsman, Australian Government weboldala (letöltve: 2011.IX.17.)

- minél magasabb beosztású hivatali személyek közötti a kommunikáció és minél érzékenyebb a téma a kommunikáció során, annál valószínűbb, hogy nem kell nyilvánosságra hozni

- a politikai irányvonalak és a fejlesztések kihirdetése előtt és ezek ügyében folytatott kommunikációt sem kívánatos nyilvánosságra hozni

- az a nyilvánosságra hozatal, ami gátolná a nyíltságot és az őszinteséget a jövőbeni döntéshozatal előtti kommunikáció során valószínűleg nem áll a közérdekkel összhangban

- az a nyilvánosságra hozatal, ami zavart helyzetet és felesleges vitákat eredményezhet, ellentétes a közérdekkel

- az azon dokumentumok nyilvánossága, melyek még nem teljes egészében nyilvánosak, mert a döntést csak a későbbiekben hozzák meg, igazságtalan lehet a döntéshozóval szemben és sérthetné a döntéshozási folyamat integritását.

A köz érdeke az adatokhoz való hozzáférés, s nem feszes szabályok alkalmazásával kell megítélni a belső használatú iratok kérdését, utalva itt a Howard tényezőkre.⁶⁴

Mark A Robinson⁶⁵ megállapítása szerint a belső használatra szánt iratoknál elsődlegesen az vizsgálendő, hogy a közzététel nyilvánosságra hozna-e olyan adatot, ami tárgyalási folyamat eleme és szervesen kapcsolódik-e a közfeladatot ellátó szerv döntéshozó funkciójához. Bizalmas kapcsolatokban az információ a bizalmasság okán tejed, nyilvánossága nem jelenti a közérdek szolgáltatását. Hiszen a döntéshozó mérlegének egyik karján van a közérdek, az ellensúly pedig, hogy a nyilvánosság nem korlátozná-e a tágan vett hatékony döntéshozatalt, így például tanúk vallomását, bizonyítékokat, mások jogait.

Az ausztrál eltérő berendezkedésű államok, más kultúrájú társadalmak által kidolgozott közérdekűség-teszt szempontrendszere útmutató lehet a jövőben magyar jogalkalmazónak.

⁶⁴ Internal working documents and FOI By Brendan Bateman and Trisha Cashmere, http://www.claytonutz.com/publications/newsletters/government_insights/20070112/internal_working_documents_and_foi.page, 2007. január 12. (letöltve: 2011.IX.17.)

⁶⁵ Internal working documents and the public interest in new south wales, A paper delivered by Mark A Robinson, Barrister, To the “FOI – Court of Appeal Decision” seminar Of the NSW Young Lawyers’ Section of the NSW Law Society in Sydney on 6 March 2007

7. Összegzés - objektíve szubjektíven

A tudás joga - információszabadság. Alkotmányos alapjog, jogosultság, igény és védelem is egyben, s egyúttal növeli az állam és a mindenkori kormányzat felé mutató bizalmat, ha működésük nyílt és átlátható. Az állampolgárok társadalmi részvételét aktivizáló jogosultság, megfelelő információ birtokában a demokratikus eljárások maradéktalan megvalósulása felé tereli a világ országainak működését már évszázadok óta.

A jogban néha nincs egyetlen jó válasz, ez a tézis itt is megállja a helyét. Kutatásom konklúziójaként állíthatom, hogy az információs jogokat rendező magyar jogszabályok, kiemelten az Avtv., jól konstruált, időtálló, a legtöbb elvárásnak megfelelő rendszert alkotnak, példát mutatva nyugatnak és keletnek, azonban e példaértékűség sem eredményez mindig egyértelmű helyzeteket.

Minél több ország jogszabályát vetjük össze a magyarral, annál több hasonlóságot, „majdnem” egyezést találunk, noha rengeteg eltérés is megmutatkozik. A szabályozással elérni kívánt cél mindenhol azonos - a döntéshozatali folyamat sikerének és befolyásmentességének védelme. A hazai jogalkotó szabályozás alá vonja a döntés előtti és utáni helyzetet is, megfontoltságával felülmúlja - az uniós körön kívül - a többi ismert jogszabályt. Érdekes volna azonban követni a külföldi példákat, hiszen a bemutatott jogszabályok nem taxatívan, de felsorolnak néhányat tárgyi hatályuk alá eső adatok megjelenési formái közül. A hatályos, és az Avtv.-t felváltó törvény példákat sem említ, így beláthatatlanra bővíti alkalmazási körét, nem támogatva a nyilvánosság követelményét.

A döntés megalapozását szolgáló adatok vitatható megítélése és a kapcsolódó jogviták komplexitása indokolhatja, hogy részletesebben kerüljön szabályozás alá a kérdéskör jogi megítélése. Különösen indokolt ez a közérdekűség teszt vonatkozásában. Hasznos lehet alapul venni az ausztrál gyakorlatot, és akár nem kötelező erejű dokumentumban, a jogalkotónak állást foglalnia a kritériumok vizsgálata és mérlegelése tekintetében.

A kezelő szerv vezetőjét a diszkrecionális jogkör jogosultjaként csak a hazai szabályozás deklarálja, döntése ellen közvetlen bíró út vehető igénybe. A 2011. évi CXII. törvény alapján létrehozandó Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság hatásköreivel összhangban, különösen annak titokfelügyeleti jogkörének mintájára, pontosan meghatározott eltérésekkel, annak külön feladataként érdemes lehetne az adatot kezelő szerv vezetőjének e kérdéskörben hozott döntésének közvetlen felülvizsgálati lehetőségét biztosítani, s elkerülhető esetenként a bíró út igénybevétele szükségessége.

A bírák jogértelmezése más és más. Elemzésemből markánsan kitűnik, hogy egy-egy szakasz adott körülmények között meg tud fosztani, vagy éppen alapul tud szolgálni érvelésekhez és ítéletekhez, amint azt a vizsgált jogesetek is példázzák.

Meggyőződésem, hogy a döntés megalapozását szolgáló adatok fogalmának törvényi deklarációi nem egy addig fedetlen rést takarnak be a jogrendszerekben, hanem egy újabbat nyitottak a jogalkalmazók, jogértelmezők és jogkövetők örömére - vagy bosszúságára. A fogalom vitatottságának köre tehát dolgozatom végeztével nem zárul be.

Mit hoz a jövő? A világ folyamatosan fejlődik, alakul, erre reagálnak kisebb - nagyobb késéssel a jogrendszerek. Annyi bizonyos, hogy a 2012-es év első napja új Alaptörvényt, új, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvényt hoz.

Mivel kell szembe néznünk az információs jogok, az információszabadság világában? A válasz csupán egy szó: változással. Az, hogy miként tudunk igazodni hozzá, vagy az hogyan idomul majd mindennapi életünkhöz, egyelőre rejtett mindenki számára. Az a jóslat mégis előrevetíthető, hogy a döntés megalapozását szolgáló adatok fogalma alá eső iratokhoz ezek után sem lesz könnyebb, gyorsabb, egyszerűbb hozzájutnia a kíváncsi szemeknek és füleknek, noha minden erőfeszítéssel a nyilvánosság érvényre jutását célozza minden cselekedetével a jogalkotó, a jogalkalmazó és a jogkövető is.

8. Irodalomjegyzék

8.1. Szakirodalom és egyéb források jegyzéke

Alexander Dix: The influence of Hungarian Freedom of information legislation abroad – The Brandenburg example and experience In: *The the door onto the other side*, Office of the Parliamentary Commissioner for Data Protection and Freedom ob Information, 2001, Budapest, 231-238. p.

Az Adatvédelmi Biztos beszámolója 2008, Adatvédelmi Biztos Irodája Budapest, 2009

Az Adatvédelmi Biztos beszámolója 2009, Adatvédelmi Biztos Irodája Budapest, 2010

Beszámoló az adatvédelmi biztos 2010. évi tevékenységéről, Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest 2011

Bibó István: *Az államhatalmak elválasztása egykor és most*, Akadémiai székfoglaló 1947. január 13-án

Brendan Bateman and Trisha Cashmere: *Internal working documents and FOI* http://www.claytonutz.com/publications/newsletters/government_insights/20070112/internal_working_documents_and_foi.page, 2007. január 12.

Charles D. Raab: Information Rights in Hungary: Observations on Experience, In: *The door onto the other side*, Office of the Parliamentary Commissioner for Data Protection and Freedom ob Information, 2001, Budapest, 195-216. p.

Council of the EU Fights Open Decision Making: Greece, UK, and other member states to intervene in favour of secrecy, *Right to know- The right to aks, Access info*, Madrid, 27 June 2011 <http://www.access-info.org/en/european-union/180-eu-council-fights-open-decision-making>

David Banisar: *Freedom of Information and Access to Govenrment Records Around the World*, eredetileg előadta a Freedom Forum's 2000. Freedom of Information Act Day-en és frissítette a 2001 FOIA Day Conference –re 2001 márciusában

David Banisar: *Freedom of Information around the world 2006, A global survey of access to government information law*, Privayc International, 2006. http://www.freedominfo.org/wp-content/uploads/documents/global_survey2006.pdf

Kerekes Zsuzsa: Az információszabadság az ombudsman gyakorlatában, In: *Az odaátra nyíló ajtó*, Adatvédelmi Biztos Irodája, 2001, Budapest 121-138. p.

Közigazgatási Jog. 1. *Magyar közigazgatási jog Általános Rész I.* Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási jogi Tanszék, 2011

Majtényi László: *Az információs szabadságok, adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága*, Budapest, 2006, Complex Kiadó Jogi és üzleti Tartalomszolgáltató Kft.

Mark A Robinson: *Internal working documents and the public interest in new south wales*, A paper delivered by him to the “FOI – Court of Appeal Decision” seminar Of the NSW Young Lawyers' Section of the NSW Law Society in Sydney on 6 March 2007

Report from the Commission on the application in 2010 of Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, COM(2011) 492 final, Brussels, 12.8.2011

Szabó Máté Dániel: *Az alapjogok információs jogi rétege*. In: Jogi tanulmányok 2010. Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából. ELTE ÁJK, Budapest, 2010. I. kötet

Székely Iván: Milyen esetekben és hogyan fordulhatunk az adatvédelmi biztoshoz? In: Javorniczky István és Majtényi László (szerk.): *Adatőrségen, Történetek a Tükör utcából*, 1999, Emberi Jogi Információs és Dokumentációs Központ 13-14. p.

Takács István Gábor: *Sikeres Gripen kampány – öröm az örömben* 2008. november 7. péntek 13.18. (letöltve: <http://tasz.hu/informacioszabadsag/gripenfejlemeny>)

The Parliamentary Ombudsman Annual Report 2009 Summary in English – The Parliamentary Ombudsman Arne Fliflet, Norway, Oslo, 2010. május
http://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Filer/%C3%85rsmelding/kortmelding2009_eng.pdf50

Trócsányi Sára: Több fényt! In: Javorniczky István és Majtényi László (szerk.): *Adatőrségen, Történetek a Tükör utcából*, 1999, Emberi Jogi Információs és Dokumentációs Központ 35-36. p.

8.2. Hivatkozott jogforrások és jogesetek jegyzéke

Magyar jogforrások:

1992. évi LXIII. a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény

2005. évi XC. az elektronikus információszabadságról szóló törvény

2011. évi CXII. Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény

Az Európai Unió és más országok jogforrásai:

1049/2001/EK rendelet az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről

Norvég törvénytövege: Ministry of Justice and the Police – Norway, The Freedom of Information Act: <http://www.regjeringen.no/en/dep/jd/Documents-and-publications/Laws-and-rules/reglement/2005/The-Freedom-of-Information-Act.html?id=107581>

Német törvénytövege: Federal Act - Governing Access to Information held by the Federal Government (Freedom of Information Act) of 5 September 2005 (Federal Law Gazette I, p. 2722)

Lengyel törvényszöveg: Act of 6 September, 2001 on access to public information, Journal of Laws of 8 October, 2001

Ausztrál törvényszöveg: Freedom of Information Act 1989 2011. július 1-jén hatályos szövege, megjelent: R15 01/07/11 41. o.

Magyar jogesetek:

2.Pf.21.576/2006/7. számú ügy, Fővárosi Ítéltábla

2.Pf.20.708/2008/7. számú ügy, Fővárosi Ítéltábla

Az Európai Unió Bírósága és a Törvényszék által tárgyalt jogesetek:

T-109/05. és T-444/05. sz. egyesített ügyekben, a Navigazione Libera del Golfo Srl (NLG) kontra Európai Bizottság, a Törvényszék 2011. május 24-i ítélete HL C 204., 2011.7.9., 20—20. o.

T-471/08. sz. Ciarán Toland kontra Európai Parlament, a Törvényszék 2011. június 7-én hozott ítélete HL C 211., 2011.7.16., 23—23. o.

C-506/08. P. sz. ügyben, Svéd Királyság (a többi fél: MyTravel Group plc) kontra Európai Bizottság, az Európai Bíróság 2011. július 21-i ítélete HL C 269., 2011.9.10., 2-2. o.

T-84/03. sz. ügyben, Maurizio Turco kontra Európai Unió Tanácsa, az Elsőfokú Bíróság 2004. november 23-i ítélete Európai Bírósági Határozatok Tára 2004 oldal II-04061

Jelen dolgozat a Tudományos Diákköri Konferencia, 2011. november 24-i ülésére készült és került lezárásra.