

Amberg Eszter

Információszabadság, avagy a közérdekű adatok megismerésének joga

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

(Sólyom László)

A könyvtáraknak – mint egyéb közfeladatot ellátó szervezeteknek – 2008. július 1-jétől kell alkalmazniuk az elektronikus információszabadságról szóló törvény rendelkezéseit, amelynek értelmében a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb adatokat rendszeresen közzé kell tenniük. A vonatkozó jogszabályok értelmezésével szeretnénk segítséget nyújtani a kollégáknak a helyes joggyakorlathoz.

A Magyar Köztársaság Alkotmánya 61. §-ának (1) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, valamint arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetve terjessze. Jogállamban az állam működésének a polgárok számára átláthatónak kell lennie. A törvényi szabályozás az információszabadság, a közérdekű adatok nyilvánosságának szabályozásával olyan társadalmi környezet kialakulásához járul hozzá, amelyben mindenki azonos tájékozódási feltételek mellett vehet részt a közügyek intézésében.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény¹ (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 4. pont szerint „közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől.”

Az adatvédelmi biztos 1998-as állásfoglalása szerint² az adatszolgáltatási kötelezettség elsősorban az alapadatokra, valamint az adatkezelő alaptevékenységéhez tartozó, egyébként is rendelkezésre álló feldolgozott adatokra vonatkozik. Az ada-

tok kivonatolására, összesítésére, feldolgozására – ha az nem tartozik az adatkezelő alapfeladatához, vagy nem áll eleve rendelkezésre – az adatkezelő nem kötelezhető. Az adatkezelőnek ugyanakkor törekednie kell arra, hogy a rendelkezésére álló adatokat közérthető módon, felhasználásra alkalmas formában közölje az igénylővel.

Adatkezelő az Avtv. 2. § 8. pont szerint az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az adatok kezelésének célját meghatározza, az adatkezelésre (beleértve a felhasznált eszközöket) vonatkozó döntéseket meghozza és végrehajtja, vagy az általa megbízott adatfeldolgozóval végrehajtatja. Az Avtv. 19. §-a értelmében az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. *„Az adatvédelmi biztos gyakorlat a közfeladatokat (közszolgáltatásokat) ellátó szerveket szervezeti formától, valamint a feladatellátás jogi alapjától függetlenül, az ellátandó feladatra koncentrálna – legalább az ellátott közfeladat mértékéig – az Avtv. hatálya alá vontak mint »állami vagy helyi önkormányzati feladatot ellátó szerv«-eket. Vagyis közfeladatot ellátó szervnek minősíti azokat a gazdasági társaságokat, egyházi jogi személyeket stb. is, amelyek az állammal, helyi önkormányzattal kötött szerződés alapján látták el az állami, helyi önkormányzati feladatokat.”*³

Az Avtv. 20. §-ának (1)–(2) bekezdése szerint a közérdekű adat megismerése iránt bárki – szóban, írásban vagy elektronikus úton – igényt nyújthat be. A közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő szervnek az igény tudomására jutását követő legrövidebb idő alatt, azonban legfeljebb 15 napon belül kell eleget tennie.

Mindenki jogosult tehát minden olyan közérdekű adat megismerésére, amely nem más személyes adata és amelyet nem minősítettek üzleti, szolgálati vagy államtitokká. A közérdekű adatok megismerése nem célhoz kötött, az igénylőnek nem kell az információszerzéshez fűződő érdekelttségét igazolnia, az adatkezelő pedig nem vizsgálhatja azt.⁴ Az adatokat tartalmazó dokumentumról az igénylő másolatot kaphat. Az adatkezelő kizárólag a másolat készítéséért – legfeljebb az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig terjedően – állapíthat meg költségtérítést, amelynek összegét az igénylő kérésére előre közölni kell. Akadályozhatja az információs szabadság érvényesülését, ha a közléssel kapcsolatban felmerült költségek irreálisan magasak. Természetesen a közérdekű adat költsége maga is közérdekű adat.

Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint *„az információs szabadság, azaz a közérdekű adatok megismeréséhez való jog egyfelől a polgárok alkotmányos joga, másfelől az adatközlés az állami, önkormányzati, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervek alkotmányos kötelezettsége is. Egyetlen állami szerv sem hivatkozhat arra, hogy a közérdekű adatok szolgáltatása nem tartozik a jogszabályban meghatározott alapfeladatai közé. [...] egy alkotmányos jog érvényesülését lehetetlenítené el, ha az állam a közérdekű adatok szolgáltatásával összefüggésben a közléssel (másolás, postázás) kapcsolatban felmerülő költségeken túli költségeket az adatkérőre háríthatná.”*⁵

Az igény teljesítésének megtagadásáról, annak indokaival együtt, nyolc napon belül írásban kell értesíteni az igénylőt. Az Avtv. értelmében az adatigénylést nem

lehet elutasítani arra való hivatkozással, hogy annak közérthető formában nem lehet eleget tenni. A közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítése nem tagadható meg azért, mert a nem magyar anyanyelvű igénylő az igényét anyanyelvén vagy az általa értett más nyelven fogalmazza meg. Az igénylő bírósághoz fordulhat, ha kérése nem teljesül. A bíróság a törvény rendelkezése szerint soron kívül jár el, és ha a kérelemnek helyt ad, határozatában az adatkezelőt a kért közérdekű adat közlésére kötelezi.

Az Országgyűlés a fentiekkel összhangban megalkotta az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvényt⁶ (Eisztv.), amely elektronikus közzétételi kötelezettséget ír elő az állami, a helyi önkormányzati feladatot és egyéb közfeladatot ellátó szervek tevékenységéhez kapcsolódó adatokra és az általuk kezelt közérdekű adatokra vonatkozóan.⁷ A törvény célja annak biztosítása, hogy a közvélemény pontos és gyors tájékoztatása céljából a közérdekű adatok e törvényben meghatározott körét elektronikus úton bárki számára személyazonosítás és adatigénylési eljárás nélkül, folyamatosan és díjmentesen közzétegyék.

Az Eisztv. 3. §-ának (1) bekezdése felsorolja azokat a szerveket, amelyekre a közérdekű adatok elektronikus közzétételének kötelezettsége vonatkozik, továbbá a (2) bekezdés tartalmazza a jogszabályban meghatározott *közfeladatot ellátó egyéb szervekre* vonatkozó rendelkezéseket. A közfeladatot ellátó szervezetek – tevékenységükhöz kapcsolódóan – a jogszabály mellékletében meghatározott adatokat (általános közzétételi lista) közre kell adniuk. Más jogszabály is meghatározhat egyes ágazatokra, a közfeladatot ellátó szervtípusra vonatkozóan egyéb közzéteendő adatokat (különös közzétételi lista). A közfeladatot ellátó szerv vezetője, valamint jogszabály a közfeladatot ellátó szerve, azok irányítása, felügyelete alá tartozó szervekre vagy azok egy részére kiterjedő hatállyal további kötelezően közzéteendő adatokról határozhat meg (egyedi közzétételi lista).

Tehát a fentiek értelmében a könyvtáraknak – a teljesség igénye nélkül – az alábbi adatokat kellene saját (vagy társulásaik által közösen működtetett, illetve a felügyeletüket, szakmai irányításukat vagy működésükkel kapcsolatos koordinációt ellátó szervek által fenntartott, valamint az erre a célra létrehozott központi) honlapon közzétenniük.

I. Szervezeti, személyzeti adatok

ADAT	FRISSÍTÉS	MEGŐRZÉS
A közfeladatot ellátó szerv hivatalos neve, székhelye, postai címe, telefon- és telefaxszáma, elektronikus levélcíme, honlapja, ügyfélszolgálatának elérhetőségei	A változásokat követően azonnal	Az előző állapot törölendő
A közfeladatot ellátó szerv szervezeti felépítése szervezeti egységek megjelölésével, az egyes szervezeti egységek feladatai	A változásokat követően azonnal	Az előző állapot törölendő
A közfeladatot ellátó szerv vezetőinek és az egyes szervezeti egységek vezetőinek neve, beosztása, elérhetősége (telefon- és telefaxszáma, elektronikus levélcíme)	A változásokat követően azonnal	Az előző állapot törölendő
A közfeladatot ellátó szerv által alapított lapok neve, a szerkesztőség és kiadó neve és címe, valamint a főszerkesztő neve	A változásokat követően azonnal	Az előző állapot egy évig archivumban tartásával

II. Tevékenységre, működésre vonatkozó adatok

ADAT	FRISSÍTÉS	MEGORZÉS
A közfeladatot ellátó szerv feladatát, hatáskörét és alaptevékenységét meghatározó, a szervezetre vonatkozó alapvető jogszabályok, állami irányítás egyéb jogi eszközei, valamint a szervezeti és működési szabályzat vagy ügyrend hatályos és teljes szövege	A változásokat követően azonnal	Az előző állapot egy évig archívumban tartásával
A közfeladatot ellátó szervnél végzett alaptevékenységgel kapcsolatos vizsgálatok, ellenőrzések nyilvános megállapításai	A vizsgálatról szóló jelentés megismerését követően haladéktalanul	Az előző állapot egy évig archívumban tartásával
A közérdekű adatok megismerésére irányuló igények intézésének rendje, az illetékes szervezeti egység neve, elérhetősége, s ahol kijelölésre kerül, az adatvédelmi felelős, vagy az információs jogokkal foglalkozó személy neve	Negyedévente	Az előző állapot törlendő
A közfeladatot ellátó szerv tevékenységére vonatkozó, jogszabályon alapuló statisztikai adatgyűjtés eredményei, időbeli változásuk	Negyedévente	Az előző állapot egy évig archívumban tartásával

III. Gazdálkodási adatok

ADAT	FRISSÍTÉS	MEGORZÉS
A közfeladatot ellátó szerv éves (elemi) költségvetése, számviteli törvény szerinti beszámolója; a költségvetés végrehajtásáról – a külön jogszabályban meghatározott módon és gyakorisággal – készített beszámolók	A változásokat követően azonnal	A külön jogszabályban meghatározott ideig, de legalább öt évig archívumban tartásával
A közfeladatot ellátó szervnél foglalkoztatottak létszámára és személyi juttatásaira vonatkozó összesített adatok, illetve összesítve a vezetők és vezető tisztségviselők illetménye, munkabére, és rendszeres juttatásai, valamint költségterítése, az egyéb alkalmazottaknak nyújtott juttatások fajtája és mértéke összesítve	Negyedévente	A külön jogszabályban meghatározott ideig, de legalább egy évig archívumban tartásával

A Kormány 305/2005. (XII. 25.) számú rendeletében⁸ megállapította a közérdekű adatok elektronikus közzétételének részletszabályait, és az egységes közadatkereső rendszer, valamint a központi jegyzék adattartalmát, az adatintegrációra vonatkozó szabályokat. Az informatikai és hírközlési miniszter 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelete⁹ meghatározta a közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges mintákat. E rendelet 2. §-ának (1) bekezdése szerint a közzétételre szolgáló honlapon az adatközlő köteles elhelyezni az általános, különös vagy egyedi közzétételi listák által előírt adatokat tartalmazó hivatkozást, mégpedig jól látható módon, „Közérdekű adatok” elnevezéssel. Továbbá az adatközlőnek az alábbi tagolásban kell publikussá tennie az általános közzétételi lista szerinti adatokat tartalmazó közzétételi egységeket, vagy hivatkozni azokra:

1. Szervezeti, személyzeti adatok
 - 1.1. Kapcsolat, szervezet, vezetők
 - 1.2. A felügyelt költségvetési szervek

- 1.3. Gazdálkodó szervezetek
 - 1.4. Közalapítványok
 - 1.5. Lapok
 - 1.6. Felettes, felügyeleti, törvényességi ellenőrzést gyakorló szervek
2. Tevékenységre, működésre vonatkozó adatok
3. Gazdálkodási adatok
 - 3.1. A működés törvényessége, ellenőrzések
 - 3.2. Költségvetések, beszámolók
 - 3.3. Működés

A közfeladatot ellátó szervezeteknek nem csupán arról kell gondoskodniuk, hogy saját honlapjukon közzétegyék adataikat, hanem az egységes közadatkereső részére el kell készíteniük az adataikat leíró adatokat is. Az Eisztv. előírása értelmében a szervezeteknek a közérdekű adatok egyszerű nyilvántartása és kereshetősége érdekében a közzétett információk leíró adatait továbbítaniuk kell az informatikáért felelős miniszter által működtetett központi elektronikus jegyzéknek és egységes közadatkereső rendszernek is.¹⁰

Az *információs szabadság* kifejezés viszonylag újkeletű, ezért a fogalmával kapcsolatos konszenzus még nem alakulhatott ki. Egyes országokban egyfajta akta-betekintési jogot értenek rajta, vagyis azt, hogy a hatósági eljárás során mindenki megismerheti a saját ügyével kapcsolatos adatokat. Máshol – pl. hazánkban – a törvény *a közérdekű adatok megismerésének jogát* biztosítja.

Az információs szabadságot az Alkotmány alapjogként garantálja, „*amely a kommunikációs alapjogok köréből az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát és állami elismerését, továbbá biztosítását jelenti.*”¹¹ E jog tárgya pedig nemcsak az Avtv. által definiált adatokra terjed ki, illetve nem szűkíthető a megismerésre, hanem magában foglalja a terjesztés szabadságát is.

Tehát az információs szabadság egyrészt megfogalmazható az egyénnek a közérdeklődésre számot tartó adatok iránti tájékozódási jogaként, másrészt állami kötelezettséget jelent ezeknek az információknak a biztosítására.

Az információs szabadság tárgya kiterjed a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatokra¹² egyaránt.

Az információs szabadság tartalmát a közérdekű információ megismerése, a hozzáférés, illetve a terjesztés szabadsága tölti ki. E jog ezeken kívül más magatartásformákat is felölel: az információ előkészítését, tárolását, a szükséges technikai eszközök beszerzését és használatát, illetve a negatív információs szabadságot, amikor az egyén kivonja magát az információk fogadása alól. Tehát főszabályként a nyilvánosság elve érvényesül. Az információ megismerése a címzettek tekintetében kötelezettséget jelent, az államnak (illetve szerveinek stb.) szolgáltatnia kell a kért adatot. Az adatokat rendszeresen közzé-, vagy más módon hozzáférhetővé kell tennie. A közérdekű információ kiadását bárki kérheti, anélkül hogy abban közvetlenül érintett lenne.

Az információs szabadság funkciója:

- Egyrészt a jogállam állami közhatalmi intézményeinek, a közfeladatokat ellátó szervek és személyek tevékenységének átláthatósága. A 32/1992. (V.

29.) AB határozat szerint a nyilvánosság a közhatalom demokratikus működésének a próbája. Továbbá a „közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozatalra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat.” Az információszabadság továbbá szorosan kötődik az egyénhez, aki az ilyen jellegű információk nélkül nem képes hatékonyan és felelősségteljesen gyakorolni sem jogait, sem kötelezettségeit.

- Másrészt magában foglalja az állami és a közhatalommal rendelkező, illetve a közfeladatokat ellátó szervek szabad és nyilvános bírálhatóságát, működésük, tevékenységük folyamatos kritikáját.

Az információszabadság korlátja a titok, a titkosság. Titkos az olyan adat, amit a törvény alapján az arra jogosult szerv állam- vagy szolgálati titokká nyilvánított, vagy a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat; illetve, ha a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot – az adatfajták meghatározásával – valamely törvény honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési vagy bűn megelőzési, központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből, külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra, bírósági eljárásra tekintettel korlátozza.¹³ Nem minősül nyilvános adatnak továbbá a belső használatra készült, valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adat a keletkezését követő tíz éven belül. A közérdekű adatok nyilvánosságát korlátozhatja továbbá az Európai Unió jogszabálya az Európai Unió jelentős pénzügyi vagy gazdaságpolitikai érdekére tekintettel, beleértve a monetáris, a költségvetési és az adópolitikai érdeket is.¹⁴

Az adatvédelmi biztos 2007. évi beszámolója¹⁵ megállapította, hogy a közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmek elutasításának legfőbb indokai a következők voltak: a kért adat az adatkezelő szerv kezelésében nem található; a közérdekű adat belső használatra készült, vagy döntés-előkészítéssel összefüggő adat; államtitokká minősített adat.

Mint feljebb láttuk, korlátozást jelent a szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat, amely a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános. Megismerését az adatot kezelő szerv vezetője engedélyezheti, és köteles is engedélyezni. A döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény a döntés meghozatalát követően akkor utasítható el, ha az adat megismerése a szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását veszélyeztetné.

A Könyvtári Intézet kezelésében döntés-előkészítéssel összefüggő adatok csekélyebb számban találhatóak, mivel munkánk elsősorban kutató jellegű, ennek során jellemzően nem közigazgatási értelemben vett döntéseket hozunk. De a valóban döntést előkészítő adatok nyilvánossága jogszerűen korlátozható, ennek indokoltsága elsősorban a döntés meghozataláig igazolható. Az adatvédelmi biztos már idézett 453/K/1997 állásfoglalása szerint a kutatás esetében a befejezésig, azaz a kutatási zárójelentés elkészítéséig belső használatra készültnek tekinthetők a kutatással közvetlen összefüggésben kezelt olyan adatok, amelyek nyilvánosság

előli visszatartásának jogszerűségét az intézmény vezetője – az intézmény állami feladataihoz kapcsolódóan, megalapozott indokok alapján – igazolni tudja. Azonban fontos hangsúlyozni, hogy a főszabály mindkét esetben a nyilvánosság, az adatok visszatartása csak kivételként értelmezhető.

Jelen összefoglaló elkészítésének célja az volt, hogy felhívjuk a könyvtárak figyelmét: az Eisztv. rendelkezéseit a közfeladatot ellátó szervezeteknek – így a könyvtáraknak is – **2008. július 1-jétől** kell alkalmazni. Az Avtv. 20. §-ának (8) bekezdése szerint az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervezeteknek a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét rögzítő *szabályzatot* kell készíteniük. Javasoljuk, hogy minden könyvtárban készítsenek a majdan előforduló adatigénylések benyújtása és teljesítése kapcsán tájékoztatót és szabályzatot a közérdekű adatok igénylésének rendjéről. Jó gyakorlatként ajánlom például az Oktatási és Kulturális Minisztérium honlapján található „Közérdekű adatok” menüpont¹⁶ és a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények intézésének rendjéről szóló szabályzat¹⁷ tanulmányozását.

JEGYZETEK

- 1 http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99200063.TV
- 2 453/K/1997
- 3 Az adatvédelmi biztos ajánlása a közfeladatot ellátó személyek feladatkörével összefüggő személyes adatai nyilvánosságára vonatkozó jogszabályok összhangjának megteremtéséről.
http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=aktualis/ajanlasok&dok=1234_H_2006
- 4 19/1995. (III. 28.) AB határozat szerint: „Az Avtv. nem tartalmaz olyan korlátozó rendelkezést, amely a közérdekű adatok megismerését célhoz kötötté teszi. Ezáltal a szabályozás megengedi azt is, hogy a kérelmező ne csupán közérdekből, hanem pl. saját jogos érdekei érvényesítése, vagy csoportérdek megvalósítása céljából kezdeményezze a közérdekű adat megismerését. Az Avtv. szerint a közérdekű adatot kezelő szerv nem jogosult az adatkérés céljának vizsgálatára sem.”
- 5 185/K/2002
- 6 http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0500090.TV
- 7 Az Eisztv. a megyei önkormányzatok és az 50.000-nél nagyobb lakónépességű városok vonatkozásában 2007. január 1-jén, az egyéb helyi önkormányzatok, továbbá az egyéb közfeladatot ellátó szervek vonatkozásában 2008. július 1-jén lépett hatályba.
- 8 http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0500305.KOR
- 9 http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0500018.IHM
- 10 <http://www.kozadat.hu/kereso/index.html>
- 11 34/1994. (VI. 24.) AB határozat
- 12 Avtv. 2. § 5. pont szerint *közérdekből nyilvános adat*: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.
- 13 Avtv. 19. § (3) bek.
- 14 Avtv. 19. § (7) bek.
- 15 <http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=beszamolok/2007/0>
- 16 <http://www.okm.gov.hu/main.php?folderID=1205>
- 17 http://www.okm.gov.hu/doc/upload/200707/3_2007_okm_utasitas_szabalyzat_070705.pdf